Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (suuri jaosto)

26 päivänä heinäkuuta 2017*

Muutoksenhaku – Yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka – Terrorismin torjuminen – Tiettyihin henkilöihin ja yhteisöihin kohdistetut rajoittavat toimenpiteet – Varojen jäädyttäminen – Yhteinen kanta 2001/931/YUTP – 1 artiklan 4 ja 6 kohta – Asetus (EY) N:o 2580/2001 – 2 artiklan 3 kohta – Järjestön pysyttäminen terroritekoihin osallistuvien henkilöiden, ryhmien ja yhteisöjen luettelossa – Edellytykset – Varojen jäädyttämisestä tehtyjen päätösten tosiasiallinen perusta – Toimivaltaisen viranomaisen tekemä päätös – Perusteluvelvollisuus

Asiassa C-79/15 P,

jossa on kyse Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 56 artiklaan perustuvasta valituksesta, joka on pantu vireille 20.2.2015,

Euroopan unionin neuvosto, asiamiehinään B. Driessen, G. Étienne ja M. Bishop,

valittajana,

jota tukee

Ranskan tasavalta, asiamiehinään D. Colas, F. Fize ja G. de Bergues,

väliintulijana muutoksenhakuasteessa,

ja jossa valittajien vastapuolina ja muina osapuolina ovat

Hamas, kotipaikka Doha (Qatar), edustajanaan L. Glock, avocate,

kantajana ensimmäisessä oikeusasteessa, ja

Euroopan komissio, asiamiehinään F. Castillo de la Torre, M. Konstantinidis ja R. Tricot,

väliintulijana ensimmäisessä oikeusasteessa,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (suuri jaosto),

toimien kokoonpanossa: presidentti K. Lenaerts, varapresidentti A. Tizzano, jaostojen puheenjohtajat L. Bay Larsen, T. von Danwitz (esittelevä tuomari), J. L. da Cruz Vilaça ja M. Vilaras sekä tuomarit J. Malenovský, E. Levits, J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, C. Vajda, S. Rodin, F. Biltgen, K. Jürimäe ja C. Lycourgos,

julkisasiamies: E. Sharpston,

* Oikeudenkäyntikieli: ranska

kirjaaja: hallintovirkamies V. Giacobbo-Peyronnel,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 3.5.2016 pidetyssä istunnossa esitetyn,

kuultuaan julkisasiamiehen 22.9.2016 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Euroopan unionin neuvosto vaatii muutoksenhaullaan unionin yleisen tuomioistuimen 17.12.2014 antaman tuomion Hamas v. neuvosto (T-400/10, EU:T:2014:1095; jäljempänä valituksenalainen tuomio) kumoamista; kyseisellä tuomiolla kumottiin

– niitä henkilöitä, ryhmiä ja yhteisöjä koskevan luettelon saattamisesta ajan tasalle, joihin sovelletaan erityistoimenpiteiden toteuttamisesta terrorismin torjumiseksi hyväksytyn yhteisen kannan 2001/931/YUTP 2, 3 ja 4 artiklaa, 12.7.2010 annettu neuvoston päätös 2010/386/YUTP (EUVL, L 178, s. 28), 31.1.2011 annettu neuvoston päätös 2011/70/YUTP (EUVL 2011, L 28, s. 57), 18.7.2011 annettu neuvoston päätös 2011/430/YUTP (EUVL 2011, L 188, s. 47), niitä henkilöitä, ryhmiä ja yhteisöjä koskevan luettelon saattamisesta ajan tasalle ja tarvittaessa muuttamisesta, joihin sovelletaan erityistoimenpiteiden toteuttamisesta terrorismin torjumiseksi hyväksytyn yhteisen kannan 2001/931/YUTP 2, 3 ja 4 artiklaa, 22.12.2011 annettu neuvoston päätös 2011/872/YUTP (EUVL 2011, L 343, s. 54), 25.6.2012 annettu neuvoston päätös 2012/333/YUTP (EUVL 2012, L 165, s. 72), 10.12.2012 annettu neuvoston päätös 2012/765/YUTP (EUVL 2012, L 337, s. 50), 25.7.2013 annettu neuvoston päätös 2013/395/YUTP (EUVL 2013, L 201, s. 57), 10.2.2014 annettu neuvoston päätös 2014/72/YUTP (EUVL 2014, L 40, s. 56) ja 22.7.2014 annettu neuvoston päätös 2014/483/YUTP (EUVL 2014, L 217, s. 35), joilla vastaavasti kumotaan päätökset 2011/430, 2011/872, 2012/333, 2012/765, 2013/395 ja 2014/72, sekä

– tiettyihin henkilöihin ja yhteisöihin kohdistuvista erityisistä rajoittavista toimenpiteistä terrorismin torjumiseksi annetun asetuksen (EY) N:o 2580/2001 2 artiklan 3 kohdan täytäntöönpanosta 12.7.2010 annettu neuvoston täytäntöönpanoasetus (EU) N:o 610/2010 (EUVL 2010, L 178, s. 1), 31.1.2011 annettu neuvoston täytäntöönpanoasetus (EU) N:o 83/2011 (EUVL 2011, L 28, s. 14), 18.7.2011 annettu neuvoston täytäntöönpanoasetus (EU) N:o 687/2011 (EUVL 2011, L 188, s. 2), 22.12.2011 annettu neuvoston täytäntöönpanoasetus (EU) N:o 1375/2011 (EUVL 2011, L 343, s. 10), 25.6.2012 annettu neuvoston täytäntöönpanoasetus (EU) N:o 542/2012 (EUVL 2012, L 165, s. 12), 10.12.2012 annettu neuvoston täytäntöönpanoasetus (EU) N:o 1169/2012 (EUVL 2012, L 337, s. 2), 25.7.2013 annettu neuvoston täytäntöönpanoasetus (EU) N:o 714/2013 (EUVL 2013, L 201, s. 10), 10.2.2014 annettu neuvoston täytäntöönpanoasetus (EU) N:o 125/2014 (EUVL 2014, L 40, s. 9) ja 22.7.2014 annettu neuvoston täytäntöönpanoasetus (EU) N:o 790/2014 (EUVL 2014, L 217, s. 1), joilla vastaavasti kumotaan täytäntöönpanoasetukset (EU) N:o 1285/2009, N:o 610/2010, N:o 83/2011, N:o 687/2011, N:o 1375/2011, N:o 542/2012, N:o 1169/2012, N:o 714/2013 ja N:o 125/2014,

(jäljempänä yhdessä riidanalaiset toimet) siltä osin kuin nämä toimet koskevat Hamasia, mukaan lukien Hamas-Izz al-Din al-Qassem (jäljempänä Hamas).

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Yhdistyneiden kansakuntien turvallisuusneuvoston päätöslauselma 1373 (2001)

2 Yhdistyneiden kansakuntien turvallisuusneuvosto hyväksyi 28.9.2001 päätöslauselman 1373 (2001), johon sisältyy laaja-alaisia strategioita terrorismin torjumiseksi ja erityisesti terrorismin rahoituksen estämiseksi. Tämän päätöslauselman 1 kohdan c alakohdassa todetaan muun muassa, että kaikkien valtioiden on viipymättä jäädytettävä sellaisten henkilöiden varat, muut rahoituksen lähteet tai taloudelliset resurssit, jotka tekevät tai yrittävät tehdä terroritekoja, edistävät niiden tekemistä taikka osallistuvat niihin, sekä tällaisten henkilöiden omistamien tai määräysvallassa olevien yhteisöjen ja tällaisten henkilöiden ja yhteisöjen puolesta tai niiden ohjauksessa toimivien henkilöiden tai yhteisöjen varat, muut rahoituksen lähteet tai taloudelliset resurssit.

3 Kyseisessä päätöslauselmassa ei vahvisteta niiden henkilöiden luetteloa, joihin näitä rajoittavia toimenpiteitä on sovellettava.

Unionin oikeus

Neuvoston yhteinen kanta 2001/931/YUTP

4 Päätöslauselman 1373 (2001) täytäntöönpanemiseksi neuvosto hyväksyi 27.12.2001 yhteisen kannan 2001/931/YUTP erityistoimenpiteiden toteuttamisesta terrorismin torjumiseksi (EYVL 2001, L 344, s. 93).

5 Kyseisen yhteisen kannan 1 artiklassa todetaan seuraavaa:

”1. Tätä yhteistä kantaa sovelletaan seuraavien artiklojen säännösten mukaisesti terroritekoihin sekaantuneisiin henkilöihin, ryhmiin ja yhteisöihin, jotka on luetteloitu liitteessä.

– –

4. Liitteessä I oleva luettelo laaditaan tarkkojen tietojen tai sellaisten asiaan liittyvien seikkojen perusteella, jotka osoittavat, että toimivaltainen viranomainen on tehnyt kyseisiä henkilöitä, ryhmiä tai yhteisöjä koskevan päätöksen, riippumatta siitä, koskeeko päätös terroritekoa, sen yritystä, siihen osallistumista tai sen edistämistä koskevan tutkinnan tai syytteeseenpanon aloittamista luotettavien ja uskottavien todisteiden tai näytön perusteella tai tällaisista teoista tuomitsemista. Luetteloon voidaan lisätä henkilöt, ryhmät tai yhteisöt, joilla Yhdistyneiden Kansakuntien turvallisuusneuvosto on todennut olevan yhteyksiä terrorismiin ja joille turvallisuusneuvosto on määrännyt seuraamuksia.

Tässä kohdassa ’toimivaltaisella viranomaisella’ tarkoitetaan oikeusviranomaista, tai jos oikeusviranomaisilla ei ole toimivaltaa tässä kohdassa tarkoitetulla alalla, vastaavaa asiassa toimivaltaista viranomaista.

– –

6. Luettelossa olevien henkilöiden ja yhteisöjen nimet tarkistetaan säännöllisin väliajoin vähintään kuitenkin kerran puolessa vuodessa sen varmistamiseksi, että niiden säilyttäminen luettelossa on perusteltua.”

Asetus (EY) N:o 2580/2001

6 Neuvosto katsoi, että yhteisessä kannassa 2001/931 määriteltyjen toimenpiteiden toteuttaminen yhteisön tasolla edellytti asetuksen antamista, ja antoi 27.12.2001 asetuksen (EY) N:o 2580/2001 tiettyihin henkilöihin ja yhteisöihin kohdistuvista erityisistä rajoittavista toimenpiteistä terrorismin torjumiseksi (EYVL 2001, L 344, s. 70 ja oikaisu EUVL 2010, L 52, s. 58).

7 Kyseisen asetuksen 2 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Jäljempänä 5 ja 6 artiklassa tarkoitettuja poikkeuksia lukuun ottamatta:

a) kaikki 3 kohdassa tarkoitetussa luettelossa mainituille luonnollisille tai oikeushenkilöille, ryhmille tai yhteisöille kuuluvat tai niiden omistamat tai hallussa olevat varat, muut rahoituksen lähteet ja taloudelliset resurssit on jäädytettävä;

b) varoja, muita rahoituksen lähteitä ja taloudellisia resursseja ei saa luovuttaa suoraan tai välillisesti 3 kohdassa tarkoitetussa luettelossa mainittujen luonnollisten henkilöiden, oikeushenkilöiden, ryhmien ja yhteisöjen käyttöön tai niiden hyväksi.

2. Jäljempänä 5 ja 6 artiklassa tarkoitettuja poikkeuksia lukuun ottamatta on kiellettävä rahoituspalvelujen tarjoaminen 3 kohdassa tarkoitetussa luettelossa mainituille luonnollisille henkilöille, oikeushenkilöille, ryhmille ja yhteisöille tai niiden hyväksi.

3. Neuvosto laatii yksimielisesti luettelon niistä henkilöistä, ryhmistä ja yhteisöistä, joihin tätä asetusta sovelletaan, tarkastelee ja muuttaa sitä yhteisen kannan 2001/931/YUTP 1 artiklan 4, 5 ja 6 kohdan määräysten mukaisesti. Tähän luetteloon on sisällyttävä:

i) luonnolliset henkilöt, jotka tekevät tai yrittävät tehdä terroriteon taikka osallistuvat terroriteon tekemiseen tai edistävät sellaisen tekemistä;

ii) oikeushenkilöt, ryhmät tai yhteisöt, jotka tekevät tai yrittävät tehdä terroriteon taikka osallistuvat terroriteon tekemiseen tai edistävät sellaisen tekemistä;

iii) oikeushenkilöt, ryhmät tai yhteisöt, joita omistaa tai joissa määräysvaltaa käyttää yksi tai useampi i ja ii alakohdassa tarkoitettu luonnollinen henkilö, oikeushenkilö, ryhmä tai yhteisö, tai

iv) luonnolliset henkilöt, oikeushenkilöt, ryhmät tai yhteisöt, jotka toimivat yhden tai useamman i ja ii alakohdassa tarkoitetun luonnollisen henkilön, oikeushenkilön, ryhmän tai yhteisön puolesta tai ohjauksessa.”

Asian tausta ja riidanalaiset toimet

8 Neuvosto antoi 27.12.2001 yhteisen kannan 2001/931, asetuksen N:o 2580/2001 ja asetuksen N:o 2580/2001 2 artiklan 3 kohdassa tarkoitetun listan (jäljempänä riidanalainen luettelo) laatimisesta tehdyn päätöksen 2001/927/EY (EYVL 2001, L 344, s. 83). Hamas oli merkitty yhteisen kannan 2001/931 ja päätöksen 2001/927 liitteenä oleviin luetteloihin.

9 Mainittu luetteloon merkitseminen pysytettiin neuvoston myöhemmillä toimilla, erityisesti riidanalaisilla toimilla.

10 Näiden toimien perusteluissa neuvosto on kuvaillut Hamasia terroristiryhmäksi ja viitannut joukkoon terroritekoja, joita sen väitetään tehneen vuodesta 2005 lähtien. Lisäksi neuvosto on maininnut muun muassa Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistyneen kuningaskunnan vuonna 2001 tekemän

päätöksen ja Amerikan Yhdysvaltain viranomaisten samana vuonna tekemät kaksi päätöstä. Yhdistyneen kuningaskunnan päätös on Secretary of State for the Home Departmentin (sisäministeriö) tekemä päätös kieltää Hamas, jota pidetään terroritekoihin osallistuvana järjestönä. Yhdysvaltain viranomaisten tekemät päätökset muodostuvat hallituksen päätöksestä, jossa luokitellaan Hamas ulkomaiseksi terroristijärjestöksi US Immigration and Nationality Actin (Yhdysvaltain laki maahanmuutosta ja kansalaisuudesta) 219 luvun mukaisesti, ja päätöksestä, jossa luokitellaan Hamas yhteisöksi, joka yksilöidään nimenomaisesti kansainväliseksi terroristiyhteisöksi presidentin asetuksen 13224 nojalla (jäljempänä yhdessä Yhdysvaltain viranomaisten päätökset). Neuvosto on todennut edellä mainitusta Yhdistyneen kuningaskunnan päätöksistä, että kansallinen hallituksen valiokunta oli tarkistanut sen säännöllisin väliajoin, ja Yhdysvaltain viranomaisten päätöksestä, että niitä voitiin valvoa hallinnollisesti ja tuomioistuimissa, ja se on katsonut, että toimivaltaiset viranomaiset ovat antaneet ne yhteisen kannan 2001/931 1 artiklan 4 kohdassa tarkoitetulla tavalla. Lopuksi neuvosto on todennut, että mainitut päätökset ovat yhä voimassa ja että Hamasin merkitsemisen riidanalaiseen luetteloon oikeuttaneet syyt pätevät edelleen.

Menettely unionin yleisessä tuomioistuimessa ja valituksenalainen tuomio

11 Hamas nosti unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 12.9.2010 toimittamallaan kannekirjelmällä kanteen, jossa vaadittiin päätöksen 2010/386 ja täytäntöönpanoasetuksen N:o 610/2010 kumoamista. Koska nämä toimet kumottiin ja korvattiin tämän jälkeen neuvoston vuoden 2011 tammikuussa, heinäkuussa ja joulukuussa, vuoden 2012 kesäkuussa ja joulukuussa, vuoden 2013 heinäkuussa sekä vuoden 2014 helmikuussa ja heinäkuussa toteuttamilla toimilla, jotka on mainittu tämän tuomion 1 kohdassa, Hamas mukautti tämän jälkeen alkuperäisiä vaatimuksiaan siten, että sen kanne koskee myös viimeksi mainittujen toimien kumoamista sitä koskevin osin.

12 Tukeakseen vaatimustaan tämän tuomion 1 kohdassa mainittujen neuvoston vuoden 2010 heinäkuussa ja vuoden 2011 tammikuussa toteuttamien toimien kumoamisesta Hamas esitti neljä perustetta, jotka koskivat puolustautumisoikeuksien loukkaamista, ilmeistä arviointivirhettä, omaisuudensuojan loukkaamista ja perusteluvelvollisuuden laiminlyöntiä. Tukeakseen vaatimustaan tämän tuomion 1 kohdassa mainittujen neuvoston vuoden 2011 heinäkuun ja vuoden 2014 heinäkuun välillä toteuttamien toimen (jäljempänä neuvoston vuoden 2011 heinäkuun ja vuoden 2014 heinäkuun välillä toteuttamat toimet) kumoamisesta Hamas esitti kahdeksan perustetta, jotka koskivat yhteisen kannan 2001/931 1 artiklan 4 kohdan rikkomista, tosiseikkojen paikkansa pitävyyttä koskevia virheitä, tämän yhteisön luonnetta terroristijärjestönä koskevaan arviointiin liittyvää virhettä, tilanteen ”ajan kulumiseen liittyvistä syistä” kehittymisen riittämätöntä huomioon ottamista, puuttumattomuusperiaatteen loukkaamista, perusteluvelvollisuuden laiminlyöntiä, puolustautumisoikeuksien loukkaamista ja tehokasta oikeussuojaa koskevan oikeuden loukkaamista sekä omaisuudensuojan loukkaamista.

13 Unionin yleinen tuomioistuin hyväksyi neuvoston vuoden 2011 heinäkuun ja vuoden 2014 heinäkuun välillä toteuttamia toimia koskevista perusteista neljännen ja kuudennen, ja se kumosi tällä perusteella riidanalaiset toimet Hamasia koskevin osin.

Asianosaisten ja muiden osapuolten vaatimukset

14 Neuvosto vaatii, että unionin tuomioistuin

– kumoaa valituksenalaisen tuomion

– ratkaisee valituksen kohteena olevat kysymykset lopullisesti ja

– velvoittaa Hamasin korvaamaan neuvostolle ensimmäisessä oikeusasteessa ja muutoksenhakumenettelyssä aiheutuneet oikeudenkäyntikulut.

15 Hamas vaatii unionin tuomioistuinta hylkäämään valituksen. Toissijaisesti sen varalta, että unionin tuomioistuimen täytyisi ratkaista lopullisesti valituksen kohteena olevat kysymykset, se pysyttää unionin yleisessä tuomioistuimessa esittämänsä perusteet ja vaatimukset kokonaisuudessaan. Se vaatii unionin tuomioistuinta myös velvoittamaan neuvoston korvaamaan Hamasille ensimmäisessä oikeusasteessa ja muutoksenhakumenettelyssä aiheutuneet oikeudenkäyntikulut.

16 Euroopan komissio tukee neuvoston valituksessaan esittämiä vaatimuksia.

17 Ranskan tasavalta vaatii unionin tuomioistuinta kumoamaan valituksenalaisen tuomion, ratkaisemaan lopullisesti valituksen kohteena olevat kysymykset ja hylkäämään Hamasin kanteen.

Valituksen tarkastelu

Ensimmäinen valitusperuste

Asianosaisten ja muiden osapuolten lausumat

18 Ensimmäisellä valitusperusteellaan, joka koskee erityisesti valituksenalaisen tuomion 101, 103, 109–111, 121, 125–127 ja 141 kohtaa, neuvosto väittää yhtäältä, että tämä tuomio perustuu virheelliseen olettamaan siitä, että neuvoston täytyy säännönmukaisesti esittää uusia perusteita pysyttääkseen Hamasin riidanalaisessa luettelossa. Jos niitä kansallisia päätöksiä, jotka olivat oikeuttaneet Hamasin alkuperäisen merkitsemisen tähän luetteloon, ei ole kumottu tai peruttu ja muiden sellaisten seikkojen puuttuessa, jotka puoltavat Hamasin poistamista riidanalaisesta luettelosta, neuvostolla oli ollut oikeus pysyttää Hamas riidanalaisessa luettelossa pelkästään niiden kansallisten päätösten perusteella, jotka olivat oikeuttaneet sen alkuperäisen merkitsemisen samaan luetteloon.

19 Toisaalta neuvosto väittää, että unionin yleinen tuomioistuin on virheellisesti kieltänyt julkisista lähteistä peräisin olevien tietojen käyttämisen säännöllisin väliajoin suoritettavia tarkistuksia varten. Neuvosto katsoo, että sen täytyy voida tukeutua tätä varten muihin seikkoihin kuin kansallisiin päätöksiin siltä osin kuin useinkaan ei ole olemassa mitään kansallista päätöstä, joka on tehty sen jälkeen, kun henkilö tai yhteisö on alun perin merkitty riidanalaiseen luetteloon. Unionin yleisen tuomioistuimen päätelmä on sen mukaan ristiriidassa yhteisessä kannassa 2001/931 tarkoitetun terrorismin torjunnan tavoitteen kanssa.

20 Komissio ja Ranskan tasavalta tukevat väliintulijoina neuvoston väitteitä korostaen erityisesti sitä eroa, joka on tehty yhteisessä kannassa 2001/931 yhtäältä tämän yhteisen kannan 1 artiklan 4 kohdassa tarkoitetun, yhteisön alkuperäisen merkitsemisen riidanalaiseen luetteloon ja toisaalta sen 1 artiklan 6 kohdassa säädettyjen myöhempien tarkistamisten välillä.

21 Sitä vastoin Hamasin mukaan neuvosto väittää virheellisesti, että se olisi voinut pysyttää Hamasin riidanalaisessa luettelossa pelkästään niiden kansallisten päätösten perusteella, jotka olivat oikeuttaneet sen alkuperäisen merkitsemisen tähän luetteloon. Neuvoston väite siitä, että unionin yleinen tuomioistuin on virheellisesti katsonut, ettei julkisista lähteistä peräisin olevia tietoja voida käyttää, on ristiriidassa yhteisen kannan 2001/931 1 artiklan 4 kohdan kanssa, sellaisena kuin unionin tuomioistuin on sitä tulkinnut 15.11.2012 antamassaan tuomiossa Al-Aqsa v. neuvosto ja Alankomaat v. Al-Aqsa (C-539/10 P ja C-550/10 P, EU:C:2012:711), kun siinä edellytetään kyseessä olevien henkilöiden ja yhteisöjen suojaamiseksi ja Euroopan unionin omien tutkintakeinojen puuttuessa, että unionin määräämät rajoittavat toimenpiteet perustuvat konkreettisesti tutkittuihin seikkoihin, jotka on

vahvistettu toimivaltaisten kansallisten viranomaisten päätöksissä. Tätä vaatimusta sovelletaan kyseessä olevien henkilöiden tai yhteisöjen osalta myös yhteisen kannan 2001/931 1 artiklan 6 kohdassa määrättyihin tarkistamisiin.

22 Se, että on vaikeaa saada toimivaltaisten kansallisten viranomaisten uusia päätöksiä sen jälkeen, kun Yhdistynyt kuningaskunta on kieltänyt Hamasin ja Yhdysvaltain viranomaiset ovat jäädyttäneet sen varat, ei horjuta neuvoston velvollisuutta tukeutua yksinomaan tällaisten viranomaisten esittämiin tosiseikkoihin. Tämä vaikeus voidaan voittaa pyytämällä tarvittaessa toimivaltaisen kansallisen viranomaisen kannanottoa tietystä seikasta, joka voi olla terroriteko.

Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

23 Ensimmäinen valitusperuste koskee niitä edellytyksiä, joiden täyttyessä neuvosto voi tarkistaessaan henkilön tai yhteisön merkitsemistä riidanalaiseen luetteloon sille yhteisen kannan 2001/931 1 artiklan 6 kohdan mukaan kuuluvan velvollisuuden mukaisesti pysyttää tämän henkilön tai yhteisön mainitussa luettelossa. Näiden edellytysten määrittämiseksi on tulkittava yhteisen kannan 2001/931 1 artiklan 6 kohtaa ottaen huomioon erityisesti sen niveltyminen sen 1 artiklan 4 kohtaan, jolla säännellään kyseisen henkilön tai yhteisön alkuperäisen luetteloon merkitsemisen edellytyksiä.

24 Unionin tuomioistuin on katsonut alkuperäisten varojen jäädyttämispäätösten osalta, että yhteisen kannan 2001/931 1 artiklan 4 kohdassa viitataan kansallisen viranomaisen tekemään päätökseen, kun siinä vaaditaan tarkkoja tietoja tai asiaan liittyviä seikkoja, jotka osoittavat, että tällainen päätös on tehty. Tämän edellytyksen tarkoituksena on varmistaa, että – koska unionilla ei ole mahdollisuutta tutkia itse henkilön tai yhteisön osallistumista terroritekoihin – neuvoston päätös jommankumman alkuperäisestä merkitsemisestä riidanalaiseen luetteloon tehdään riittävien tietojen perusteella, mikä mahdollistaa sen, että neuvosto voi katsoa, että on olemassa vaara siitä, että asianomainen henkilö tai yhteisö jatkaa terroritoimintaan osallistumista, jos ennaltaehkäiseviä toimenpiteitä ei toteuteta (ks. vastaavasti tuomio 15.11.2012, Al-Aqsa v. neuvosto ja Alankomaat v. Al-Aqsa, C-539/10 P ja C-550/10 P, EU:C:2012:711, 69, 79 ja 81 kohta).

25 Sitä vastoin myöhempien varojen jäädyttämispäätösten osalta unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee, että ratkaiseva kysymys tutkittaessa sitä, onko henkilö tai yhteisö pysytettävä riidanalaisessa luettelossa, on se, onko tosiasiallinen tilanne muuttunut sen jälkeen, kun kyseinen henkilö tai yhteisö on merkitty kyseiseen luetteloon, tai edellisen tarkistamisen jälkeen siten, ettei sen perusteella enää voida tehdä samaa päätelmää asianomaisen henkilön tai yhteisön osallistumisesta terroritoimintaan (ks. vastaavasti tuomio 15.11.2012, Al-Aqsa v. neuvosto ja Alankomaat v. Al-Aqsa, C-539/10 P ja C-550/10 P, EU:C:2012:711, 82 kohta).

26 Nyt käsiteltävässä asiassa unionin yleinen tuomioistuin on katsonut valituksenalaisen tuomion 101 ja 125 kohdassa, että riidanalaisia toimia koskeviin perusteisiin sisältyvällä luettelolla niistä terroriteoista, joita Hamas on tehnyt vuodesta 2005 lähtien, on ollut ratkaiseva rooli siinä, että neuvosto on jatkanut Hamasin varojen jäädyttämistä. Valituksenalaisen tuomion 110 ja 127 kohdassa unionin yleinen tuomioistuin on todennut, että kaikkia uusia terroritekoja koskevaa viittausta, jonka neuvosto on lisännyt perusteluihinsa yhteisen kannan 2001/931 1 artiklan 6 kohdan mukaista tarkistamista suoritettaessa, on täytynyt tutkia ja siitä on oltava toimivaltaisen kansallisen viranomaisen päätös. Unionin yleinen tuomioistuin on todennut muun muassa valituksenalaisen tuomion 109 ja 131 kohdassa, ettei neuvosto ollut perustanut väitteitään niistä terroriteoista, joita Hamasin väitetään tehneen vuodesta 2005 alkaen, tällaisiin päätöksiin vaan sen lehdistöstä ja internetistä saamiin tietoihin, joten unionin yleinen tuomioistuin kumosi riidanalaiset toimet.

– Ensimmäisen valitusperusteen ensimmäinen osa

27 Ensimmäisen valitusperusteen ensimmäisessä osassa neuvosto väittää, että unionin yleinen tuomioistuin on tehnyt oikeudellisen virheen katsoessaan, että neuvoston täytyisi ilmoittaa säännöllisesti uusia perusteita pysyttääkseen Hamasin riidanalaisessa luettelossa, eikä se voisi tämän yhteisön luettelosta poistamista puoltavien seikkojen puuttuessa pysyttää tätä luettelossa yksinomaan sen alkuperäisen luetteloon merkitsemisen oikeuttaneiden kansallisten päätösten perusteella.

28 Kuten erityisesti valituksenalaisen tuomion 119 kohdasta ilmenee, unionin yleinen tuomioistuin on ainakin implisiittisesti katsonut, että Yhdistyneen kuningaskunnan päätös ja/tai Yhdysvaltain viranomaisten päätökset eivät sellaisinaan olleet riittävä peruste Hamasin pysyttämiseksi riidanalaisessa luettelossa.

29 Tältä osin on muistutettava, että tämän tuomion kohdassa 25 esiin tuodusta oikeuskäytännöstä ilmenee, että yhteisen kannan 2001/931 1 artiklan 6 kohdan perusteella suoritetun tarkistuksen puitteissa neuvosto voi pysyttää kyseessä olevan henkilön tai yhteisön riidanalaisessa luettelossa, jos se päättelee, että on edelleen olemassa riski siitä, että tämä osallistuu terroritoimintaan, jolla on perusteltu sen alkuperäistä merkitsemistä kyseiseen luetteloon. Henkilön tai yhteisön pysyttäminen riidanalaisessa luettelossa on siten lähinnä alkuperäisen merkitsemisen pidennys.

30 Tarkistettaessa, onko edelleen olemassa riski siitä, että kyseessä oleva henkilö tai yhteisö osallistuu terroritoimintaan, tämän henkilön tai yhteisön alkuperäisen riidanalaiseen luetteloon merkitsemisen perustana olevan kansallisen päätöksen myöhempi kohtalo on otettava asianmukaisesti huomioon, erityisesti tämän kansallisen päätöksen kumoaminen tai peruuttaminen uusien tosiseikkojen tai tietojen vuoksi taikka toimivaltaisen kansallisen viranomaisen arvioinnissa tapahtuneen muutoksen vuoksi.

31 Nyt käsiteltävässä asiassa tulee esiin kysymys siitä, voiko sen kansallisen päätöksen, jolla on perusteltu alkuperäistä merkitsemistä riidanalaiseen luetteloon, voimassa pysyttäminen itsessään riittää, jotta henkilö tai yhteisö voitaisiin edelleen pysyttää kyseessä olevassa luettelossa.

32 Kun ajan kulumisen valossa ja nyt käsiteltävän asian olosuhteiden kehittymisen perusteella ainoastaan siitä, että kansallinen päätös, jolla on perusteltu alkuperäistä luetteloon merkitsemistä, pysyy voimassa, ei voida enää päätellä kyseessä olevan henkilön tai yhteisön osalta terroritoimintaan osallistumisen riskin olevan yhä olemassa, neuvostolla on velvollisuus perustella tämän henkilön tai yhteisön pysyttäminen mainitussa luettelossa tilanteen ajantasaistetulla arvioinnilla ottamalla huomioon viimeisimmät tosiseikat, jotka osoittavat, että riski on edelleen olemassa (ks. analogisesti tuomio 18.7.2013, komissio ym. v. Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P ja C-595/10 P, EU:C:2013:518, 156 kohta).

33 Nyt käsiteltävässä asiassa on kulunut merkittävä aika niiden kansallisten päätösten antamisesta, jotka olivat perustana Hamasin alkuperäiselle merkitsemiselle riidanalaiseen luetteloon vuonna 2001, riidanalaisten toimien toteuttamiseen vuosien 2010–2014 aikana. Neuvostolla oli siten velvollisuus perustella Hamasin pysyttämistä tässä luettelossa viimeisimpien tietojen perusteella, jotka osoittavat, että riski tämän yhteisön osallistumisesta terroritoimintaan on edelleen olemassa. Toisin kuin neuvosto väittää, unionin yleinen tuomioistuin ei siis ole tehnyt oikeudellista virhettä katsoessaan ainakin implisiittisesti, etteivät Yhdysvaltojen toimivaltaisten viranomaisten ja/tai Yhdistyneen kuningaskunnan päätökset itsessään ole riittävä peruste riidanalaisille toimille.

34 Ensimmäisen valitusperusteen ensimmäinen osa on näin ollen hylättävä.

– Ensimmäisen valitusperusteen toinen osa

35 Ensimmäisen valitusperusteen toisessa osassa neuvosto väittää, että unionin yleinen tuomioistuin on tehnyt oikeudellisen virheen katsoessaan erityisesti valituksenalaisen tuomion 109, 110, 125–127 ja 141 kohdassa, että neuvoston on tukeuduttava yksinomaan seikkoihin, jotka sisältyvät toimivaltaisten kansallisten viranomaisten päätöksiin, pysyttääkseen henkilön tai yhteisön riidanalaisessa luettelossa ja että neuvosto oli rikkonut yhteisen kannan 2001/931 1 artiklaa ja laiminlyönyt perusteluvelvollisuutensa turvautuessaan nyt käsiteltävässä asiassa lehdistöstä ja internetistä saatuihin tietoihin.

36 Ensinnäkin yhteisen kannan 2001/931 1 artiklasta on todettava aluksi, että tässä artiklassa erotellaan toisistaan yhtäältä sen 4 kohdassa tarkoitettu henkilön tai yhteisön alkuperäinen riidanalaiseen luetteloon merkitseminen ja toisaalta sen 6 kohdassa tarkoitettu jo tähän luetteloon merkityn henkilön tai yhteisön pysyttäminen tässä luettelossa.

37 Yhteisen kannan 2001/931 1 artiklan 4 kohdan mukaan henkilön tai yhteisön alkuperäisen riidanalaiseen luetteloon merkitsemisen edellytyksenä on toimivaltaisen viranomaisen kansallinen päätös tai Yhdistyneiden kansakuntien turvallisuusneuvoston päätös, jolla määrätään seuraamuksia.

38 Sitä vastoin tällaisesta edellytyksestä ei ole säädetty kyseisen yhteisen kannan 1 artiklan 6 kohdassa, jonka mukaan ”luettelossa olevien henkilöiden ja yhteisöjen nimet tarkistetaan säännöllisin väliajoin, vähintään kuitenkin kerran puolessa vuodessa, sen varmistamiseksi, että niiden säilyttäminen luettelossa on perusteltua”.

39 Tämä ero selittyy sillä, että – kuten tämän tuomion 29 kohdassa on todettu – henkilön tai yhteisön pysyttäminen varojen jäädyttämistä koskevassa luettelossa on lähinnä alkuperäisen merkitsemisen pidennys ja sen edellytyksenä on siten se, että riski kyseisen henkilön tai yhteisön osallistumisesta terroritoimintaan on edelleen olemassa, sellaisena kuin neuvosto on sen alun perin todennut sen kansallisen päätöksen perusteella, joka on ollut alkuperäisen luetteloon merkitsemisen perustana.

40 Kun yhteisen kannan 2001/931 1 artiklan 6 kohdassa vaaditaan, että neuvosto suorittaa ”tarkistamisen” vähintään kerran puolessa vuodessa varmistautuakseen siitä, että mainittuun luetteloon toimivaltaisen viranomaisen tekemän kansallisen päätöksen perusteella jo merkityn henkilön tai yhteisön ”säilyttäminen” luettelossa on edelleen perusteltua, siinä ei kuitenkaan vaadita, että jokaisesta uudesta seikasta, johon neuvosto vetoaa perustellakseen kyseisen henkilön tai yhteisön pysyttämistä riidanalaisessa luettelossa, olisi tehty toimivaltaisen viranomaisen kansallinen päätös sen päätöksen jälkeen, joka on ollut alkuperäisen luetteloon merkitsemisen perusta. Tällaisen vaatimuksen asettaessaan unionin yleinen tuomioistuin on soveltanut edellytystä tällaisen päätöksen olemassaolosta, josta säädetään yhteisen kannan 2001/931 1 artiklan 4 kohdassa vain henkilön tai yhteisön alkuperäiseksi merkitsemiseksi mainittuun luetteloon, tarkistamisiin, jotka neuvoston on suoritettava tämän yhteisen kannan 1 artiklan 6 kohdan mukaisesti. Näin tehdessään unionin yleinen tuomioistuin on sivuuttanut sen eron, joka on henkilön tai yhteisön alkuperäisen riidanalaiseen luetteloon merkitsemistä koskevan päätöksen ja tämän jälkeisen päätöksen, jolla pysytetään kyseinen henkilö tai yhteisö tässä luettelossa, välillä.

41 Tämän jälkeen on todettava, että unionin yleisen tuomioistuimen tulkinta yhteisen kannan 2001/931 1 artiklasta perustuu ainakin implisiittisesti siihen näkemykseen, että joko kansalliset toimivaltaiset viranomaiset tekevät säännöllisesti päätöksiä, jotka voivat olla perustana neuvoston yhteisen kannan 2001/931 1 artiklan 6 kohdan mukaisesti suorittamille tarkistuksille, tai neuvostolla on mahdollisuus tarpeen vaatiessa pyytää näitä viranomaisia tekemään tällaisia päätöksiä.

42 Viimeksi mainitulla näkemyksellä ei kuitenkaan ole mitään perustetta unionin oikeudessa.

43 Tältä osin on yhtäältä täsmennettävä, että se, että jäsenvaltiot ilmoittavat neuvostolle niiden toimivaltaisten viranomaisten tekemistä päätöksistä ja toimittavat sille nämä päätökset, ei merkitse, että näillä viranomaisilla on velvollisuus tehdä säännöllisesti tai ainakin tarpeen vaatiessa päätöksiä, jotka voivat olla tällaisten tarkistusten perustana.

44 Toisaalta on niin, että koska yhteisellä kannalla 2001/931 käyttöön otetussa rajoittavien toimenpiteiden järjestelmässä ei ole tältä osin säädetty mitään erityistä perustaa, SEU 4 artiklan 3 kohdassa tarkoitettu vilpittömän yhteistyön periaate ei anna neuvostolle mahdollisuutta velvoittaa jäsenvaltioiden toimivaltaisia viranomaisia tekemään tarpeen vaatiessa kansallisia päätöksiä, jotka voivat olla perustana tarkistuksille, jotka neuvoston on yhteisen kannan 2001/931 1 artiklan 6 kohdan perusteella tehtävä.

45 Sitä vastoin on todettava, että tässä järjestelmässä ei säädetä mekanismista, jonka perusteella neuvostolla olisi tarpeen vaatiessa mahdollisuus saada kansallisia päätöksiä, jotka on tehty kyseisen henkilön tai yhteisön riidanalaiseen luetteloon alkuperäisen merkitsemisen jälkeen, niiden tarkistusten tekemiseksi, jotka sen on tämän yhteisen kannan 1 artiklan 6 kohdan perusteella tehtävä ja joiden yhteydessä sillä on velvollisuus varmistaa, onko riski kyseisen henkilön tai yhteisön osallistumisesta terroritoimintaan edelleen olemassa. Tällaisen mekanismin puuttuessa ei voida katsoa, että tämä järjestelmä vaatii neuvostoa suorittamaan nämä tarkistukset yksinomaan tällaisten kansallisten päätösten perusteella, sillä muutoin rajoitetaan epäasianmukaisesti neuvoston käytössä tätä varten olevia keinoja.

46 Lopuksi on todettava, että toisin kuin unionin yleinen tuomioistuin on todennut muun muassa valituksenalaisen tuomion 110 kohdassa, sen yhteisen kannan 2001/931 1 artiklasta tekemä tulkinta ei ole perusteltu myöskään tarpeella suojella kyseessä olevia henkilöitä tai yhteisöjä.

47 Tältä osin on todettava, että alkuperäisen riidanalaiseen luetteloon merkitsemisen osalta kyseistä henkilöä tai yhteisöä suojellaan muun muassa mahdollisuudella riitauttaa sekä tämän luetteloon merkitsemisen perusteena olevat kansalliset päätökset kansallisissa tuomioistuimissa että mainittu luetteloon merkitseminen itsessään unionin tuomioistuimissa.

48 Myöhempien varojen jäädyttämispäätösten osalta kyseessä olevaa henkilöä tai yhteisöä suojellaan muun muassa mahdollisuudella nostaa niistä kanne unionin tuomioistuimissa. Niillä on velvollisuus tutkia erityisesti yhtäältä sitä, onko noudatettu SEUT 296 artiklassa määrättyä perusteluvelvollisuutta, ja siten sitä, ovatko esitetyt perusteet riittävän tarkkoja ja konkreettisia, sekä toisaalta sitä, onko näille perusteille näyttöä (ks. analogisesti tuomio 18.7.2013, komissio ym. v. Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P ja C-595/10 P, EU:C:2013:518, 118 ja 119 kohta ja tuomio 28.11.2013, neuvosto v. Fulmen ja Mahmoudian, C-280/12 P, EU:C:2013:775, 64 kohta).

49 Tässä asiayhteydessä on täsmennettävä, että kyseessä oleva henkilö tai yhteisö voi kanteessa, joka on nostettu sen riidanalaisessa luettelossa pysyttämisen riitauttamiseksi, kiistää kaikki seikat, joihin neuvosto tukeutuu osoittaakseen, että riski sen osallistumisesta terroritoimintaan on edelleen olemassa, riippumatta siitä kysymyksestä, perustuvatko nämä seikat toimivaltaisen viranomaisen tekemään kansalliseen päätökseen tai muihin lähteisiin. Jos asia riitautetaan, neuvoston asiana on osoittaa, että väitetyt tosiseikat ovat perusteltuja, ja unionin tuomioistuinten on tutkittava niiden aineellinen paikkansapitävyys (ks. analogisesti tuomio 18.7.2013, komissio ym. v. Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P ja C-595/10 P, EU:C:2013:518, 121 ja 124 kohta ja tuomio 28.11.2013, neuvosto v. Fulmen ja Mahmoudian, C-280/12 P, EU:C:2013:775, 66 ja 69 kohta).

50 Tästä seuraa, että unionin yleinen tuomioistuin on tehnyt oikeudellisen virheen katsoessaan, että neuvosto on rikkonut yhteisen kannan 2001/931 1 artiklaa tukeutuessaan riidanalaisia toimia koskevissa perusteissa seikkoihin, jotka perustuvat muihin lähteisiin kuin toimivaltaisten viranomaisten tekemiin kansallisiin päätöksiin.

51 Toiseksi unionin yleisen tuomioistuimen toteaman perusteluvelvollisuuden laiminlyönnin osalta on muistutettava, että unionin yleisen tuomioistuimen arviointi perustelujen riittävyydestä kuuluu muutoksenhaun yhteydessä unionin tuomioistuimen valvontavallan alaisuuteen (tuomio 18.7.2013, neuvosto ym. v. Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P ja C-595/10 P, EU:C:2013:518, 140 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

52 Nyt käsiteltävässä asiassa erityisesti valituksenalaisen tuomion 141 kohdasta ilmenee, että todetakseen perusteluvelvollisuuden laiminlyönnin unionin yleinen tuomioistuin on perustanut ratkaisunsa yksinomaan siihen, että niitä terroritekoja, joihin Hamasin väitetään osallistuneen vuodesta 2005 lähtien, koskevan luettelon, joka on riidanalaisten toimien perusteissa, osalta puuttuu viittaus toimivaltaisten viranomaisten tekemiin kansallisiin päätöksiin. Unionin yleisen tuomioistuimen toteamus perusteluvelvollisuuden laiminlyönnistä on siten suora seuraus yhteisen kannan 2001/931 1 artiklan rikkomisen toteamisesta, jonka on todettu sisältäneen oikeudellisen virheen.

53 Näin ollen se oikeudellinen virhe, jonka unionin yleinen tuomioistuin on tehnyt tulkitessaan kyseistä 1 artiklaa, johtaa myös oikeudelliseen virheeseen sen sitä koskevassa toteamuksessa, että neuvosto on laiminlyönyt perusteluvelvollisuutensa.

54 Koska ensimmäisen valitusperusten toinen osa on näin ollen hyväksyttävä, valituksenalainen tuomio on tällä perusteella kumottava kokonaisuudessaan ilman, että olisi tarpeen lausua toisesta ja kolmannesta valitusperusteesta.

Unionin yleisessä tuomioistuimessa nostettu kanne

55 Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 61 artiklan ensimmäisessä kohdassa määrätään, että jos unionin tuomioistuin kumoaa unionin yleisen tuomioistuimen ratkaisun, se voi joko itse ratkaista asian lopullisesti, jos asia on ratkaisukelpoinen, tai palauttaa asian unionin yleisen tuomioistuimen ratkaistavaksi.

56 Koska unionin yleinen tuomioistuin on lausunut vain Hamasin kanteen, jolla vaaditaan neuvoston vuoden 2011 heinäkuun ja vuoden 2014 heinäkuun välillä toteuttamien toimien kumoamista, neljännestä ja kuudennesta perusteesta ja koska muut unionin yleisessä tuomioistuimessa esitetyt perusteet koskevat osittain tosiseikkojen arviointia koskevia kysymyksiä, unionin tuomioistuin katsoo, että kanne ei ole ratkaisukelpoinen ja asia on palautettava unionin yleisen tuomioistuimen ratkaistavaksi ja että oikeudenkäyntikuluista on päätettävä myöhemmin.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (suuri jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

1) **Unionin yleisen tuomioistuimen 17.12.2014 antama tuomio Hamas vastaan neuvosto (T-400/10, EU:T:2014:1095) kumotaan.**

2) **Asia palautetaan unionin yleisen tuomioistuimen ratkaistavaksi.**

3) **Oikeudenkäyntikuluista päätetään myöhemmin.**

Allekirjoitukset