JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
PAOLO MENGOZZI
14 päivänä tammikuuta 2010[1]

I Johdanto

1. House of Lords (Yhdistynyt kuningaskunta) on esittänyt 30.4.2008 tekemällään päätöksellä unionin tuomioistuimelle EY 234 artiklan nojalla ennakkoratkaisupyynnön tiettyihin Osama bin Ladenia, al-Qaida-verkostoa ja Talebania lähellä oleviin henkilöihin ja yhteisöihin kohdistuvista erityisistä rajoittavista toimenpiteistä sekä Afganistaniin suuntautuvan tiettyjen tavaroiden ja palvelujen viennin kieltämisestä, Afganistanin Talebania koskevien lentokiellon ja varojen sekä muiden taloudellisten resurssien jäädyttämisen laajentamisesta annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 467/2001 kumoamisesta 27.5.2002 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 881/2002[2] (jäljempänä asetus N:o 881/2002 tai asetus) tulkinnasta.

2. Unionin tuomioistuinta on pyydetty lausumaan kyseisen asetuksen 2 artiklan 2 kohdan soveltamisalasta sellaisen oikeudenkäynnin yhteydessä, jossa asianosaisina ovat M, A ja MM (jäljempänä valittajat) sekä Her Majesty's Treasury (Yhdistyneen kuningaskunnan valtiovarainministeriö, jäljempänä Treasury) ja joka koskee tässä säännöksessä säädettyjen kieltojen sovellettavuutta sosiaaliturva- ja toimeentuloturvaetuuksiin, joita maksetaan sellaisen henkilön puolisolle, joka on merkitty Yhdistyneiden kansakuntien turvallisuusneuvoston pakotekomitean päätöslauselman 1267 (1999) mukaisesti laatimaan luetteloon.

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

A *Yhdistyneiden Kansakuntien turvallisuusneuvoston päätöslauselmat*

3. Yhdistyneiden Kansakuntien turvallisuusneuvosto (jäljempänä turvallisuusneuvosto) hyväksyi 16.1.2002 päätöslauselman 1390 (2002), jossa määrätään toimenpiteistä, joita on sovellettava Osama bin Ladeniin, al-Qaida-järjestön ja Talebanin jäseniin sekä muihin niitä lähellä oleviin henkilöihin, ryhmiin, yrityksiin ja yhteisöihin, jotka mainitaan

1 – Alkuperäinen kieli: italia.
2 – EYVL L 139, s. 9.

turvallisuusneuvoston päätöslauselmien 1267 (1999) ja 1333 (2000) mukaisesti laaditussa luettelossa, jota päätöslauselman 1267 (1999) nojalla perustettu turvallisuusneuvoston pakotekomitea (jäljempänä pakotekomitea) päivittää säännöllisesti.

4. Päätöslauselman 1390 (2002) 2 kohdan a alakohdan mukaan kaikkien valtioiden on

”jäädytettävä viipymättä näiden henkilöiden, ryhmien, yritysten ja yhteisöjen varat ja muut rahoituksen lähteet tai taloudelliset resurssit, mukaan lukien varat, jotka on saatu näiden tahojen tai niiden lukuun tai niiden ohjeiden perusteella toimivien henkilöiden suoraan tai välillisesti omistamasta tai hallitsemasta omaisuudesta, ja varmistettava, etteivät niiden kansalaiset tai niiden alueella oleskelevat muut henkilöt luovuta kyseisiä varoja tai muita varoja, rahoituksen lähteitä tai taloudellisia resursseja suoraan tai välillisesti näiden hyväksi”.[3]

5. Turvallisuusneuvosto hyväksyi 20.12.2002 päätöslauselman 1452 (2002), jossa sallitaan tietyt humanitaarisista syistä tehtävät poikkeukset päätöslauselmassa 1390 (2002) määrätyistä rajoittavista toimenpiteistä.

6. Päätöslauselman 1452 (2002) 1 kohdassa määrätään, että varojen jäädyttämistä koskevaa velvoitetta ei sovelleta muun muassa

”varoihin ja muihin rahoituksen lähteisiin tai taloudellisiin resursseihin, joiden asianomainen valtio tai asianomaiset valtiot ovat määrittäneet olevan a) tarpeen – – perusluonteisten menojen kattamiseksi, – – sen jälkeen kun asianomainen valtio tai asianomaiset valtiot ovat ilmoittaneet – – komitealle – – aikomuksesta sallia tarvittaessa tällaisten varojen, lähteiden tai resurssien käyttö – –” .

B *Euroopan unionin ja Euroopan yhteisön oikeussäännöt*

7. Turvallisuusneuvoston päätöslauselman 1390 (2002) täytäntöön panemiseksi neuvosto hyväksyi 27.5.2002 yhteisen kannan 2002/402/YUTP Osama bin Ladeniin, al-Qaida-järjestön ja Talebanin jäseniin sekä niitä lähellä oleviin henkilöihin, ryhmiin,

3 – Kaikki tässä ratkaisuehdotuksessa lainatut turvallisuusneuvoston päätöslauselmien määräykset on käännetty unionin tuomioistuimessa päätöslauselmien englanninkielisestä tekstistä, ja käännökset ovat epävirallisia.

yrityksiin ja yhteisöihin kohdistuvista rajoittavista toimenpiteistä ja yhteisten kantojen 96/746/YUTP, 1999/727/YUTP, 2001/154/YUTP ja 2001/771/YUTP kumoamisesta.[4]

8. Yhteisen kannan 1 artiklan mukaan kantaa ”sovelletaan Osama bin Ladeniin, al-Qaida-järjestön ja Talebanin jäseniin sekä niitä lähellä oleviin henkilöihin, ryhmiin, yrityksiin ja yhteisöihin, jotka mainitaan – – luettelossa”, joka laaditaan turvallisuusneuvoston päätöslauselmien 1267 (1999) ja 1333 (2000) mukaisesti. Yhteisen kannan 3 artiklassa määrätään seuraavaa:

”Euroopan yhteisö, joka toimii sille Euroopan yhteisön perustamissopimuksessa annetun toimivallan rajoissa,

– määrää 1 artiklassa tarkoitettujen henkilöiden, ryhmien, yritysten ja yhteisöjen varojen, muiden rahoituksen lähteiden tai taloudellisten resurssien jäädyttämisestä,

– varmistaa, että varoja, rahoituksen lähteitä tai taloudellisia resursseja ei luovuteta suoraan tai välillisesti 1 artiklassa tarkoitetuille henkilöille, ryhmille, yrityksille ja yhteisöille tai niiden hyväksi.”

9. Yhteisen kannan 2002/402 johdosta neuvosto antoi 27.5.2002 asetuksen N:o 881/2002, jolla on tarkoitus panna päätöslauselma 1390 (2002) täytäntöön yhteisön alueen osalta, kuten asetuksen johdanto-osan perustelukappaleista ja erityisesti 1–4 perustelukappaleesta ilmenee.

10. Asetuksen 1 artiklan mukaan asetuksessa tarkoitetaan

”1) ’varoilla’ rahoitusomaisuutta ja kaikenlaisia taloudellisia etuja, mukaan lukien esimerkiksi seuraavat: käteisvarat, sekit, rahasaatavat, vekselit, maksumääräykset ja muut maksuvälineet; talletukset rahoituslaitoksissa tai muissa yhteisöissä, tileillä olevat rahavarat, velat ja velkasitoumukset; julkisesti ja yksityisesti myytävät arvopaperit ja joukkovelkakirjat, mukaan lukien osakkeet ja osuudet, arvopaperitodistukset, velkakirjat, omat vekselit, optiotodistukset, velkasitoumukset, joihin liittyy vakuus, ja

4 – EYVL L 139, s. 4.

johdannaissopimukset; korot, osingot tai muu omaisuudesta saatava tai kertyvä tulo tai arvo; luotto, kuittausoikeus, takaukset, suoritustakaukset tai muut rahoitussitoumukset; remburssit, konossementit, kauppakirjat; varoihin tai rahoituslähteisiin liittyvää osuutta osoittavat asiakirjat ja mitkä tahansa muut vientirahoitusvälineet,

2. Mitään varoja ei saa luovuttaa suoraan tai välillisesti pakotekomitean nimeämille ja liitteessä I luetelluille luonnollisille tai oikeushenkilöille, ryhmille tai yhteisöille eikä niiden hyväksi.

2) 'taloudellisilla resursseilla' kaikenlaista aineellista tai aineetonta, irtainta tai kiinteää omaisuutta, joka ei ole varoja mutta jota voidaan käyttää varojen, tavaroiden ja palvelujen hankkimiseen;

3. Mitään taloudellisia resursseja ei saa luovuttaa suoraan tai välillisesti pakotekomitean nimeämille ja liitteessä I luetelluille luonnollisille tai oikeushenkilöille, ryhmille tai yhteisöille eikä niiden hyväksi niin, että ne voisivat hankkia varoja, tavaroita tai palveluja."

– –" .

12. Asetuksen 8 artiklassa säädetään seuraavaa:

11. Asetuksen 2 artiklassa säädetään seuraavaa:

"1. Jäädytetään kaikki pakotekomitean nimeämille ja liitteessä I luetelluille luonnollisille tai oikeushenkilöille, ryhmille tai yhteisöille kuuluvat tai niiden omistamat tai hallussa olevat varat ja taloudelliset resurssit.

"Komissio ja jäsenvaltiot ilmoittavat toisilleen välittömästi tämän asetuksen nojalla toteutetuista toimenpiteistä ja toimittavat toisilleen hallussaan olevat, tähän asetukseen liittyvät asiaankuuluvat – – tiedot – – ."

13. Asetuksen 10 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Kunkin jäsenvaltion on määritettävä tämän asetuksen säännösten rikkomisesta määrättävät seuraamukset. Seuraamusten on oltava tehokkaita, oikeasuhtaisia ja varoittavia.”

14. Asetuksen liitteessä I on ”luettelo – – henkilöistä, ryhmistä ja yhteisöistä”, joita tarkoitetaan asetuksen 2 artiklassa.

15. Komissio toteutti 27.2.2003 lainsäädännölliset toimenpiteet, jotka ovat tarpeen niiden humanitaarisista syistä tehtävien poikkeusten täytäntöönpanemiseksi, joista määrätään tämän ratkaisuehdotuksen 5 kohdassa mainitussa turvallisuusneuvoston päätöslauselmassa 1452 (2002), hyväksymällä poikkeuksista yhteisellä kannalla 2002/402/YUTP määrättyihin rajoittaviin toimenpiteisiin annetun yhteisen kannan 2003/140/YUTP[5] ja asetuksen N:o 881/2002 muuttamisesta siltä osin kuin on kyse varojen ja taloudellisten resurssien jäädyttämistä koskevista poikkeuksista annetun asetuksen (EY) N:o 561/2003.[6]

16. Asetuksen N:o 561/2003 1 artiklalla lisättiin asetukseen N:o 881/2002 uusi 2 a artikla, jonka 1 ja 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”1. Varoihin tai taloudellisiin resursseihin ei sovelleta 2 artiklaa, jos

a) jokin liitteessä II luetelluista jäsenvaltioiden toimivaltaisista viranomaisista on asianomaisen luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön pyynnöstä vahvistanut, että kyseiset varat tai taloudelliset resurssit:

i) ovat tarpeen sellaisten perusluonteisten menojen kattamiseksi, jotka aiheutuvat muun muassa elintarvikkeiden hankinnasta, vuokrasta tai asuntolainasta, lääkkeistä ja sairaanhoidosta, veroista, vakuutusmaksuista ja julkisten palvelujen käytöstä;

ii) on tarkoitettu yksinomaan oikeudellisiin palveluihin liittyvien kohtuullisten palkkioiden maksamiseen ja näistä palveluista aiheutuneiden kulujen korvaamiseen;

5 – EUVL L 53, s. 62.
6 – EUVL L 82, s. 1.

iii) on tarkoitettu yksinomaan jäädytettyjen varojen tai jäädytettyjen taloudellisten resurssien tavanomaisesta säilyttämisestä tai hoidosta aiheutuvien palkkioiden tai palvelumaksujen maksamiseen; tai

iv) ovat tarpeen poikkeuksellisia menoja varten; ja

b) pakotekomitealle on ilmoitettu mainitunlaisesta ratkaisusta; ja

c) i) kun on kyse a alakohdan i, ii tai iii alakohdan mukaisesta ratkaisusta, pakotekomitea ei ole ilmoittanut 48 tunnin kuluessa ilmoituksen saamisesta vastustavansa ratkaisua; tai

ii) kun on kyse a alakohdan iv alakohdan mukaisesta ratkaisusta, komitea on hyväksynyt ratkaisun.

2. Henkilöiden, jotka haluavat käyttää hyväkseen 1 kohdassa olevia säännöksiä, on esitettävä pyyntönsä asianomaiselle jäsenvaltion toimivaltaiselle viranomaiselle, joka on mainittu liitteen II luettelossa. Liitteen II luettelossa mainitun toimivaltaisen viranomaisen on ilmoitettava viipymättä kirjallisesti sekä pyynnön esittäneelle henkilölle että muille henkilöille, elimille tai yhteisöille, joita asian tiedetään suoraan koskevan, onko pyyntöön suostuttu.

Toimivaltaisen viranomaisen on myös ilmoitettava muille jäsenvaltioille, onko kyseistä poikkeusta koskevaan pyyntöön suostuttu.”

C Asiassa merkityksellinen kansallinen lainsäädäntö

17. Kun otetaan huomioon ennakkoratkaisupyyntö ja asianosaisten tässä asiassa esittämät huomautukset sekä asiassa merkityksellisestä kansallisesta lainsäädännöstä, voidaan esittää seuraava yhteenveto.

18. Yhdistynyt kuningaskunta on saattanut turvallisuusneuvoston päätöslauselmat 1390 (2002) ja 1490 (2002) sekä asetuksen N:o 881/2002 osaksi kansallista oikeutta an Al-Qa’ida and Taliban (United Nations Measures) Order 2002:lla[7] (al-Qaidasta ja Talebanista (Yhdistyneiden kansakuntien toimenpiteet) vuonna 2002 annettu asetus, jäljempänä vuoden 2002 asetus). Asetusta on muutettu Al-Qa’ida and Taliban (United

7 – SI 2002, nro 111.

Nations Measures) Order 2006:lla[8] (jäljempänä vuoden 2006 asetus), joka tuli voimaan 16.11.2006 ja jolla on tarkoitus panna täytäntöön muun muassa asetus N:o 561/2003,[9] kuten asetuksen liitteenä olevasta selittävästä huomautuksesta ilmenee.

19. Vuoden 2002 asetuksen 7 §:ssä, jonka otsikko on ”Varojen luovuttaminen Osama bin Ladenille ja häntä lähellä oleville henkilöille”, säädetään seuraavaa:

”Joka ilman tässä säännöksessä tarkoitettua Treasuryn lupaa luovuttaa varoja luettelossa mainitulle henkilölle tai hänen hyväkseen taikka tällaisen henkilön lukuun toimivalle henkilölle tai hänen hyväkseen, rikkoo tätä asetusta.”[10]

20. Vuoden 2002 asetuksen 20 §:n, jonka otsikko on ”Seuraamukset ja menettely”, 1 momentin mukaan kyseistä säännöstä rikkova on tuomittava sakkoon ja/tai vankeuteen enintään seitsemäksi vuodeksi.

21. Vuoden 2006 asetuksen 8 §:ssä, jolla on 16.11.2006 lukien korvattu vuoden 2002 asetuksen 7 §, säädetään seuraavaa:

”1) Mitään varoja tai taloudellisia resursseja ei saa luovuttaa suoraan tai välillisesti 7 §:n 2 momentissa mainitulle henkilölle eikä hänen hyväkseen ilman 11 §:ssä tarkoitettua lupaa.

2) Edellisessä 1 momentissa säädettyä kieltoa rikkova syyllistyy rikokseen.

– – .”

22. Vuoden 2006 asetuksen 11 §:ssä, jonka otsikko on ”Luvat”, säädetään seuraavaa:

”1) Treasury voi antaa luvan, jolla siinä yksilöidyt toimet vapautetaan 7 §:n 1 momentissa tai 8 §:n 1 momentissa säädetystä kiellosta.

8 – SI 2006, nro 2952.

9 – Yhdistyneen kuningaskunnan huomautusten mukaan pääasian oikeudenkäynnin asianosaiset ovat yhtä mieltä siitä, että vuoden 2006 uudistuksella ei ole mitään merkittävää vaikutusta nyt käsiteltävänä olevassa asiassa.

10 – Käännetty yhteisöjen tuomioistuimessa. Englanninkielisessä tekstissä todetaan seuraavaa: ”Any person who, except under the authority of a licence granted by the Treasury under this article, makes any funds available to or for the benefit of a listed person or any person acting on behalf of a listed person is guilty of an offence under this Order.”

2) Lupa voi

a) olla yleinen tai henkilöryhmälle tai yksittäiselle henkilölle myönnetty;

b) sisältää ehtoja;

c) olla voimassa toistaiseksi tai määrätyn ajan.

3) Treasury voi milloin tahansa muuttaa lupaa tai peruuttaa sen.

4) Kun Treasury myöntää tai peruuttaa luvan tai muuttaa sitä, sen on

a) siinä tapauksessa, että lupa on myönnetty yksittäiselle henkilölle, ilmoitettava tälle henkilölle kirjallisesti luvan myöntämisestä, muuttamisesta tai peruuttamisesta, ja

b) siinä tapauksessa, että lupa on yleinen tai henkilöryhmälle myönnetty, toteutettava asianmukaisina pitämänsä toimenpiteet saattaakseen luvan myöntämisen, muuttamisen tai peruuttamisen julkiseksi.

5) Joka luvan saadakseen tahallaan tai huolimattomuuttaan antaa ilmoituksen tai esittää asiakirjoja tai tietoja, jotka ovat virheellisiä jonkin olennaisen seikan osalta, syyllistyy rikokseen.

6) Joka suorittaa jonkin toimen luvan perusteella noudattamatta jotakin lupaan liittyvää ehtoa, syyllistyy rikokseen."

23. Vuoden 2006 asetuksen 20 §:n 3 momentissa säädetään, että jos Treasuryn vuoden 2002 asetuksen 7 §:n nojalla myöntämä lupa on tullut voimaan juuri ennen vuoden 2006 asetuksen voimaantuloa, luvan soveltamista jatketaan ikään kuin lupa olisi myönnetty vuoden 2006 asetuksen 11 §:n nojalla.

III Tosiseikat, ennakkoratkaisukysymys ja asian käsittelyn vaiheet

24. Pääasian valittajat asuvat Yhdistyneessä kuningaskunnassa puolisoidensa ja alaikäisten lastensa kanssa. Valittajien puolisot mainitaan luonnollisina henkilöinä asetuksen liitteessä I olevassa luettelossa.

25. Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen huomautuksista ilmenee, että yhden valittajan puoliso saa kyseisen maan viranomaisilta vammaisavustusta, joka maksetaan tällä hetkellä hänen puolisonsa nimissä olevalle pankkitilille, kun taas kahden muun valittajan puolisot eivät saa mitään sosiaaliturva- tai toimeentuloturvaetuuksia. Asiakirja-aineistosta ilmenee, että kyseiset henkilöt ovat taloudellisesti täysin riippuvaisia puolisoistaan eli valittajista, jotka huolehtivat perheen perustarpeista.

26. Valittajilla on henkilökohtaisen tilanteensa vuoksi oikeus saada Yhdistyneen kuningaskunnan toimivaltaisilta hallintoviranomaisilta (HM Revenue and Customs ja Secretary of State for Work and Pensions) erilaisia maksuihin perustumattomia erityisetuuksia (toimeentulotuki, vammaisen elatustuki, lapsilisä, asumistuki, kunnallisveron huojennus), joiden määrä on muutamia satoja puntia viikossa.

27. Kun pääasian vastapuoli Treasury totesi, että valittajille maksetut määrät saatettiin käyttää perheen, jonka jäsen asetuksen liitteenä olevaan luetteloon merkitty henkilö oli, perusluonteisten menojen kattamiseen, ja katsoi tämän johdosta, että kyse saattoi olla siitä, että nämä määrät ”luovut[etaan]” viimeksi mainittujen henkilöjen ”hyväksi” asetuksen 2 artiklan 2 kohdassa sekä vuoden 2002 asetuksen 7 §:ssä tarkoitetuin tavoin, se päätti heinäkuussa 2006 vastedes asettaa valittajille kuuluvien etuuksien maksamisen edellytykseksi, että maksaville hallintoviranomaisille myönnetään lupa, joka on voimassa toistaiseksi.

28. Tällaiseen lupaan liittyy tiettyjä tapauksen mukaan vaihtelevia yksityiskohtaisia sääntöjä, joilla on tarkoitus mahdollistaa, että valittajat pystyvät nostamaan pankkitililtä, jolle tuet maksetaan, perheen perustarpeista huolehtimiseen tarvittavan määrän. Luvassa asetetaan erityisesti rajoja käteisnostoille ja pankkikortin käytölle hankintojen suorittamiseen sekä velvoitetaan esittämään Treasurylle kuukausittain kuitit menoista, jotta voitaisiin valvoa, että menot eivät ylitä sitä,

mikä on ehdottoman välttämätöntä perheen perustarpeista huolehtimiseksi. Lisäksi luvassa varoitetaan valittajia, että varojen ja/tai taloudellisten resurssien luovuttaminen heidän puolisoilleen, jotka on merkitty luetteloon, on kansallisen rikoslainsäädännön mukaisesti rangaistava rikos.

29. Koska valittajat katsoivat, ettei näin käyttöön otettua järjestelyä pitänyt soveltaa heidän tapaukseensa, he saattoivat asian High Courtin käsiteltäväksi vaatien järjestelyn kumoamista. Valittajien käsityksen mukaan sosiaaliturva- ja toimeentuloturvaetuuksien maksaminen asetuksen liitteessä I olevassa luettelossa mainitun henkilön puolisolle jää asetuksen 2 artiklan soveltamisalan ulkopuolelle, eikä se siten edellytä 2 a artiklassa tarkoitettua lupaa.

30. High Court hylkäsi valittajien kanteen katsoen, että tukien maksamista luetteloon merkityn henkilön puolisolle voitiin pitää välillisenä varojen luovuttamisena tällaisen henkilön hyväksi, joten se kuului asetuksen 2 artiklan 2 kohdassa säädetyn kiellon soveltamisalaan. Valittajat valittivat High Courtin tuomiosta. Court of Appeal hylkäsi valituksen 6.3.2007 antamallaan tuomiolla hyväksyen alemman oikeusasteen perustelut kokonaisuudessaan.

31. Valittajat saattoivat asian käsiteltäväksi ylimpään oikeusasteeseen House of Lordsiin, jonka Appellate Committee esitti 21.2.2008 lausunnon, jossa todettiin, että valitus nosti esiin eräitä kysymyksiä asetuksen 2 artiklan 2 kohdan tulkinnasta ja erityisesti siitä, onko tässä säännöksessä käytetty ilmaisu ”niiden hyväksi” ymmärrettävä laajasti eli niin, että se kattaa kaiken sellaisen rahankäytön, josta nimetyt henkilöt voivat hyötyä, vai viitataanko sillä sitä vastoin vain sellaiseen tilanteeseen, jossa varat ja/tai taloudelliset resurssit ”nimenomaisesti luovutetaan näille henkilöille, jotka voivat näin ollen päättää niiden käytöstä vapaasti”.

32. Ennakkoratkaisupyynnössä House of Lords myöntää, että 2 a artiklassa tarkoitettu lupa on ilman muuta tarpeen, jotta valittajien puolisoille voitaisiin maksaa sosiaaliturva- ja toimeentuloturvaetuuksia ja jotta valittajat saisivat luovuttaa varoja ja/tai taloudellisia resursseja puolisolleen, mutta se huomauttaa kuitenkin, että nyt esillä olevassa asiassa ongelmana on pikemminkin, edellyttääkö

sosiaaliturva- ja toimeentuloturvaetuuksien maksaminen valittajille lupaa.

33. House of Lordsin mukaan asetuksen 2 artiklan 2 kohdan ilmaisun ”niiden hyväksi” liian laaja tulkinta olisi ristiriidassa tämän artiklan 3 kohdan kanssa, jossa kielletään taloudellisten resurssien luovuttaminen nimetylle henkilölle vain siinä määrin kuin luovuttaminen mahdollistaa sen, että kyseinen henkilö voi ”hankkia varoja, tavaroita tai palveluja”. Tätä edellytystä, joka on House of Lordsin mukaan sopusoinnussa päätöslauselmalla 1390 (2002) tavoiteltujen päämäärien kanssa, on voitava soveltaa myös asetuksen 2 artiklan 2 kohdan yhteydessä, kun otetaan huomioon myös se seikka, että päätöslauselman 2 kohdan a alakohdassa ei tehdä mitään eroa varojen ja taloudellisten resurssien välillä.

34. Toisaalta se, että hyväksyttäisiin Treasuryn puoltama asetuksen 2 artiklan 2 kohdan tulkinta, johtaisi House of Lordsin mukaan suhteettomaan lopputulokseen, koska se merkitsisi, että jokainen, joka tekee rahasuorituksen nimetyn henkilön puolisolle (esim. hänen työnantajansa tai jopa hänen pankkinsa), on hankittava asetuksen 2 a artiklassa tarkoitettu lupa pelkästään sen vuoksi, että puolisot asuvat yhdessä ja että nimetty henkilö saattaa hyötyä puolisonsa maksamista menoista.

35. House of Lords katsoo lisäksi, että yksityiskohtaiset säännöt, jotka Treasury asettaa luvan myöntämisen edellytykseksi, tekevät järjestelystä ”tunkeilevan”. Luvan ehdot on nimittäin vahvistettu sellaisiksi, että puoliso pääsääntöisesti ei voi – omien tulojensa suuruudesta riippumatta – käyttää mitään rahamäärää hankkimatta ensin lupaa Treasuryltä.

36. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin huomauttaa lopuksi, että 2 a artiklassa viitataan nimetyn henkilön hyväksi suoritettuihin maksuihin, kun taas pääasian oikeudenkäynnissä on kysymys sen selvittämisestä, edellyttääkö tukien maksaminen henkilöille, joita ei ole merkitty luetteloon, etukäteen hankittua lupaa, kun otetaan huomioon se, että kyseiset määrät käytetään osittain nimetyn henkilön hyväksi.

37. Näiden seikkojen perusteella House of Lords lykkäsi 30.4.2008 tekemällään päätöksellä kyseisessä tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyä esittääkseen unionin tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

”Sovelletaanko neuvoston asetuksen (EY) N:o 881/2002 2 artiklan 2 kohtaa sosiaaliturva- tai toimeentuloturvaetuuksiin, joita valtio maksaa Yhdistyneiden Kansakuntien

päätöslauselmalla 1267 (1999) perustetun pakotekomitean nimeämän henkilön puolisolle, pelkästään sillä perusteella, että kyseinen puoliso asuu nimetyn henkilön kanssa ja käyttää tai saattaa käyttää osan näistä rahoista sellaisten tavaroiden ja palvelujen ostamiseen, joita viimeksi mainittu käyttää tai joista hän hyötyy?”

38. Tässä ennakkoratkaisuasiassa kirjallisia huomautuksia ovat Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen perussäännön 23 artiklan mukaisesti esittäneet pääasian kantajien lisäksi Yhdistyneen kuningaskunnan ja Viron hallitukset sekä komissio.

39. Suullisia huomautuksia ovat 11.11.2009 pidetyssä istunnossa esittäneet kantajat, Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus ja komissio.

IV Unionin tuomioistuimelle esitetyt huomautukset

40. Pääasian valittajat katsovat, että Treasuryn päätöksellä, jonka mukaan heille kuuluvien tukien maksaminen edellyttää lupaa, johon liittyvät ehdot ovat erityisen tiukkoja, asetetaan heidät samaan asemaan kuin nimetty henkilö, vaikka heitä ei mainita luettelossa eikä heidän edes epäillä harjoittavan terroritoimintaa.

41. Valittajat huomauttavat, että kyseessä olevat tuet käytetään muun muassa heidän luetteloon merkityille puolisoilleen luontoissuorituksina annettavaan elatukseen. Näin tehdessään valittajat eivät luovuta varoja puolisoidensa käyttöön, joten on poissuljettua, että valittajille rahasuorituksia tehdessään toimivaltaiset viranomaiset luovuttaisivat välillisesti varoja valittajien puolisoille asetuksen 2 artiklan 2 kohdassa tarkoitetuin tavoin. Ei myöskään voida väittää, että tällä tavalla luovutettaisiin taloudellisia resursseja nimetylle henkilölle, sillä 2 artiklan 3 kohdassa suljetaan säännöksen soveltamisalan ulkopuolelle taloudelliset resurssit, joilla luetteloon merkitty henkilö ei voi hankkia varoja, tavaroita tai palveluja (”vapautetut resurssit”). Valittajat katsovat, että asetuksen 2 artiklan 2 kohdan tulkinta, jolla tämän säännöksen soveltamisala laajennetaan kattamaan kolmansille luovutetut varat pelkästään siitä syystä, että näitä varoja voidaan käyttää vapautettujen resurssien hankkimiseen nimetylle henkilölle, ei olisi sopusoinnussa tämän soveltamisalan rajauksen kanssa.

42. Tässä yhteydessä valittajat toteavat edelleen, että heidän ehdottamansa asetuksen

2 artiklan 3 kohdan tulkinta ei ole ristiriidassa sen tulkinnan kanssa, jonka yhteisöjen tuomioistuin esitti edellä mainitussa asiassa Möllendorf[11] antamassaan tuomiossa, jossa tämän säännöksen soveltamisala käsitettiin laajasti; tässä asiassa kyseessä ollut omaisuus oli nimittäin asetuksen 2 artiklan 3 kohdassa tarkoitettu ”taloudellinen resurssi”, koska nimetty henkilö voi käyttää sitä terroritoiminnan rahoittamiseen. Valittajien osalta varojen vastaanottamiseen kohdistetuilla rajoituksilla ei sitä vastoin ole tarkoitus estää terroritoiminnan rahoittamista.

43. Valittajat korostavat lopuksi, että Treasuryn noudattama asetuksen 2 artiklan tulkinta loukkaa heidän perusoikeuksiaan, erityisesti oikeutta omaisuudensuojaan ja oikeutta nauttia yksityis- ja perhe-elämän kunnioitusta. Viimeksi mainitun oikeuden osalta valittajat katsovat, että lupajärjestelmällä asetetut rajoitukset eivät ole oikeassa suhteessa tavoiteltuihin päämääriin ja että syyt, joilla rajoituksia on perusteltu, eivät ole sen enempää relevantteja kuin riittäviä, siten kuin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä tarkoitetaan.[12] Vastaavasti omaisuudensuojasta valittajat katsovat, että tässä asiassa on samalla tavoin kuin yhdistetyissä asioissa Kadi ja Al Barakaat International Foundation vastaan neuvosto ja komissio[13] kysyttävä, voidaanko tähän oikeuteen kohdistettujen merkittävien rajoitusten katsoa olevan perusteltuja ja oikeassa suhteessa.

44. Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus väittää tukeutuen 2 artiklan 2 kohdan ja erityisesti sanan ”hyväksi” sanamuodon mukaiseen tulkintaan, joka perustuu käytettyjen ilmaisujen tavanomaiseen merkitykseen, että tässä säännöksessä asetettu kielto kattaa kaikki sellaisten varojen luovutukset, joista nimetty henkilö voi hyötyä, siitä riippumatta, käytetäänkö kyseessä olevat varat varojen tai taloudellisten resurssien hankkimiseen kyseiselle henkilölle; koska nyt esillä olevassa asiassa valittajat käyttävät heille maksetut määrät sellaisten menojen suorittamiseen, jotka ovat tarpeellisia muun muassa myös puolison elättämiseksi, on selvää, että kun toimivaltaiset viranomaiset maksavat valittajille sosiaaliturva- ja toimeentuloturvaetuuksia, ne luovuttavat varoja valittajien puolisojen hyväksi, siten kuin tarkasteltavana olevassa säännöksessä tarkoitetaan. Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus on yhteisöjen tuomioistuimen istunnossa täsmentänyt lisäksi, että asetuksen 2 artiklan 2 kohtaa sovelletaan kyseisten tukien maksamiseen, koska tuet on *luonteensa puolesta* ja siitä riippumatta, miten ne tosiasiallisesti käytetään, tarkoitettu hyödyttämään nimettyä henkilöä. Tuet on nimittäin tarkoitettu perheen, johon viimeksi mainittu henkilö kuuluu, tarpeiden kattamiseen, ja niiden suuruus määräytyy

11 – Asia C-117/06, Möllendorf ja Möllendorf-Niehuus, tuomio 11.10.2007 (Kok., s. I-8361, 46 kohta).

12 – Ks. erityisesti asia Marper v. Yhdistynyt kuningaskunta, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 4.12.2008, nro 30562/04 ja 30566/04, 101 kohta.

13 – Yhdistetyt asiat C-402/05 P ja C-415/05 P, Kadi ja Al Barakaat International Fondation v. neuvosto ja komissio, tuomio 3.11.2008 (Kok., s. I-6351).

perheenjäsenten lukumäärän perusteella, nimetty henkilö mukaan lukien.

45. Lisäksi tämä tulkinta vastaa Yhdistyneen kuningaskunnan käsityksen mukaan turvallisuusneuvoston päätöslauselman 1390 (2002) sanamuotoa ja tavoitetta, sillä siihen sisältyvät kiellot on muotoiltu erityisen tiukoiksi – kuten myös yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä[14] on todettu – ja niillä on tarkoitus viedä luetteloon merkityiltä henkilöiltä kaikki taloudellinen tuki.

46. Yhdistyneen kuningaskunnan mukaan se, että kuka tahansa voisi vastata nimetyn henkilön perusluonteisista menoista, tekisi tyhjäksi asetuksen 2 a artiklan poikkeussäännöksen, jonka mukaan paitsi nimetyn henkilön myös jokaisen ”asianomaisen luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön” on hankittava lupa käyttääkseen tai luovuttaakseen varoja nimetyn henkilön perusluonteisiin menoihin.

47. Yhdistynyt kuningaskunta katsoo lisäksi, että 2 artiklan 3 kohtaan sisältyvää edellytystä, jonka perusteella taloudellisten resurssien luovuttaminen luetteloon merkitylle henkilölle on kiellettyä vain siinä määrin kuin varojen luovuttaminen mahdollistaa sen, että tällainen henkilö voi ”hankkia varoja, tavaroita tai palveluja”, ei voida soveltaa tämän artiklan 2 kohdan yhteydessä, sillä varoille on tunnusomaista, että ne ovat helpommin käytettävissä kuin taloudelliset resurssit, minkä vuoksi niitä koskee tiukempi järjestelmä.

48. Valittajille lupajärjestelmästä aiheutuvien ”liian ankarien” seurausten osalta Yhdistynyt kuningaskunta toteaa yhtäältä, että asetuksessa säädetyt kiellot ovat jo luonteensa puolesta omiaan aiheuttamaan haitallisia vaikutuksia kolmansille,[15] ja toisaalta, että nämä seuraukset riippuvat todellisuudessa niistä lupaan liittyvistä yksityiskohtaisista säännöistä, joita valittajille asetetaan kansallisen lainsäädännön mukaisesti.

49. Vastauksena valittajien väitteeseen, jonka mukaan 2 artiklan 2 kohdan laaja tulkinta sisällyttäisi tässä säännöksessä säädettyjen kieltojen soveltamisalaan myös i) nimetyn henkilön puolisolle tai perheenjäsenelle maksetun palkan sekä ii) lahjoitukset, joita

14 – Ks. edellä alaviitteessä 11 mainittu asia Möllendorf ja Möllendorf-Niehuus, tuomion 50–55 kohta ja edellä alaviitteessä 13 mainitut yhdistetyt asiat Kadi ja Al Barakaat International Foundation v. neuvosto ja komissio, tuomion 169 kohta.

15 – Ks. asia C-84/95, Bosphorus, tuomio 30.7.1996 (Kok., s. I-3953, 22 kohta).

tehdään hyväntekeväisyysjärjestölle, joka avustaa nimettyä henkilöä, Yhdistynyt kuningaskunta toteaa, että – päinvastoin kuin nyt käsiteltävässä asiassa – kummassakaan näistä tilanteista varojen luovuttamisen ja nimetyn henkilön siitä saaman hyödyn välillä ei ole sellaista riittävää ”yhteyttä”, jonka vuoksi olisi perusteltua soveltaa kyseessä olevaa säännöstä.

50. Viron hallitus katsoo, että tukien maksaminen nimetyn henkilön puolisolle ei kuulu asetuksen 2 artiklan 2 kohdan soveltamisalaan eikä siihen siten vaadita lupaa. Viron hallituksen mukaan tämän säännöksen tulkinta, jossa kolmansille, joita ei ole merkitty luetteloon, asetetaan rajoituksia heille kuuluvien varojen vastaanottamisen osalta, johtaa tosiasiallisesti siihen, että nämä henkilöt rinnastetaan nimettyihin henkilöihin.

51. Tulkinta, jossa varojen maksaminen kolmannelle, joka on sidoksissa luetteloon merkittyyn henkilöön perhesitein tai muunlaisin sitein, samaistetaan varojen luovuttamiseen luetteloon merkitylle henkilölle tai tällaisen henkilön hyväksi, ei saa Viron hallituksen mukaan tukea myöskään päätöslauselman 1390 (2002) sanamuodosta ja tavoitteesta, sillä päätöslauselman mukaan siinä määrättyä pakotejärjestelmää voidaan soveltaa vain pakotekomitean laatimaan luetteloon merkittyihin henkilöihin.

52. Viron hallitus huomauttaa lisäksi, että asetuksen säännöksiä rikkoneeseen kolmanteen sovelletaan kansallista rikoslainsäädäntöä ja että siinä tapauksessa, että kyseinen kolmas osallistuu nimetyn henkilön välityksellä terroritoimintaan, häntä on esitettävä merkittäväksi luetteloon, jotta myös hän kuuluisi asetuksessa säädetyn pakotejärjestelmän alaisuuteen.

53. Viron hallitus toteaa lopuksi, että siinäkään tapauksessa, että haluttaisiin katsoa, että asetuksen mukaan on mahdollista rajoittaa kolmansien oikeutta saada haltuunsa omia varojaan, yksityiskohtaiset säännöt, jotka Treasury on asettanut luvan myöntämisen edellytykseksi, merkitsevät joka tapauksessa sellaista kohtuutonta puuttumista valittajien yksityiselämään, jota ei ensinnäkään voida perustella kolmansien käyttäytymisen mahdollisesti aiheuttamalla vaaralla (ei ole todellakaan realistista olettaa, että tuella, joka hädin tuskin riittää perheen perustarpeista huolehtimiseen, voitaisiin rahoittaa terroritoimintaa) ja joka on lisäksi suhteeton, koska se voitaisiin välttää turvautumalla

vaihtoehtoihin, joilla loukataan valittajien perusoikeuksia vähemmän.

54. Komissio toteaa, että tukien maksaminen valittajille, jotka käyttävät niitä heidän puolisoilleen luontoissuorituksina annettavaan elatukseen, kuuluu asetuksen 2 artiklassa säädettyjen kieltojen soveltamisalaan ja edellyttää näin ollen nimenomaista lupaa. Komission päätelmä perustuu asetuksen 2 artiklan ja päätöslauselman 1390 (2000) sekä 2 a artiklalla asetukseen sisällytetyn poikkeusjärjestelmän sanamuotoa ja tavoitetta koskevaan analyysiin.

55. Komission mukaan yhteisön lainsäätäjän tarkoituksena on ollut antaa asetuksen 2 artiklaan sisältyville säännöksille mahdollisimman laaja soveltamisala, jotta luotaisiin tyhjentävä ja perusteellinen taloudellisten pakotteiden järjestelmä. Tämä ilmenee paitsi kyseisen säännöksen sanamuodosta myös yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä, sillä yhteisöjen tuomioistuin on asiassa Möllendorf ja Möllendorf-Niehuus antamassaan tuomiossa[16] hyväksynyt asetuksen 2 artiklan 3 kohdan laajan tulkinnan, jota on komission käsityksen mukaan sovellettava lähtökohtaisesti myös 2 artiklan 2 kohtaan.

16 – Edellä alaviitteessä 11 mainittu asia, tuomion 50 ja 51 kohta.

56. Asetusta tulkittaessa on seuraavaksi otettava huomioon päätöslauselma 1390 (2002), joka on terrorismin torjuntaa ja kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden säilyttämistä koskevien yleisten tavoitteiden saavuttamiseksi laadittu sanamuodoltaan poikkeuksellisen laajaksi ja jolla pyritään estämään kaikki taloudellinen tuki luetteloon merkityille henkilöille. Komissio korostaa, että asetuksessa tai päätöslauselmassa ei ole mitään viittausta siihen, että jäsenvaltioilla olisi velvollisuus selvittää ennen niissä asetettujen kieltojen täytäntöönpanemista, ettei ole mitään konkreettista vaaraa, että varat tai taloudelliset resurssit ohjataan terrorismitarkoituksiin, sillä tällainen edellytys aiheuttaisi vaaran rajoittavien toimenpiteiden kiertämisestä ja vakavia arviointi- ja täytäntöönpanovaikeuksia.

57. Se, että 2 a artiklalla on otettu käyttöön humanitaarinen poikkeusjärjestelmä – joka koskee muun muassa varoja ja taloudellisia resursseja, jotka ovat ”tarpeen – – perusluonteisten menojen kattamiseksi” – osoittaa komission mukaan selvästi, että se, että puoliso hankkii luetteloon merkitylle henkilölle asunnon, ravinnon ja muita välttämättömyyshyödykkeitä, kuuluu pääsääntöisesti asetuksen 2 artiklassa säädettyjen kieltojen alaisuuteen, mistä seuraa, että siihen voidaan antaa lupa vain 2 a artiklassa yksilöidyin edellytyksin ja siinä säädettyä menettelyä noudattaen. Komissio myöntää, että valittajia ei ole merkitty luetteloon, mutta muistuttaa, että yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan taloudellisilla rajoittavilla toimenpiteillä voi jo luonteensa puolesta olla

kolmansiin kohdistuvia haitallisia seurauksia, jotka kuitenkin ovat perusteltuja tavoiteltujen päämäärien merkityksen vuoksi.

V Asian arviointi

A *Ennakkoratkaisukysymys*

58. Komissio katsoo, että on ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tehtävä varmistua nyt käsiteltävässä asian osalta, että niillä konkreettisilla yksityiskohtaisilla säännöillä, joita sovelletaan 2 a artiklan täytäntöönpanemiseksi käyttöön otetussa kansallisessa lupajärjestelmässä, ei loukata valittajien perusoikeuksia suhteettomasti.

1. Alustavat huomautukset

60. House of Lords on tiedustellut nyt käsiteltävällä ennakkoratkaisukysymyksellä unionin tuomioistuimelta pääasiallisesti sitä, kattaako asetuksen N:o 881/2002 2 artiklan 2 kohdan soveltamisala asetuksen liitteenä olevaan luetteloon merkityn henkilön puolisolle maksettavat sosiaaliturva- ja toimeentuloturvaetuudet pelkästään siitä syystä, että he asuvat yhdessä ja että kyseiset etuudet käytetään tai niitä voidaan käyttää osittain luetteloon merkityn henkilön hyväksi.

59. Koska valittajille maksettujen etuuksien määrä on etukäteen laskettu huolellisesti niin, että se kattaa toimeentulon kannalta välttämättömän vähimmäismäärän, komissio pohtii lopuksi, onko tarpeen varmistaa myös jälkikäteen, että näitä määriä ei käytetä muihin tarkoituksiin. Komission käsityksen mukaan voitaisiin turvautua vähemmän tunkeilevaan mekanismiin esimerkiksi säätämällä, että jäsenvaltioiden on noudatettava huolellisesti asetuksen 8 artiklassa säädettyjä ilmoitusvelvollisuuksia. Komissio toteaa lisäksi, että Yhdistyneessä kuningaskunnassa ei ilmeisesti edellytetä lupaa siihen, että valittajille voitaisiin maksaa mahdolliset työtulot, vaikka loogisesti ajateltuna saatujen varojen alkuperällä ei saisi olla mitään merkitystä asetuksessa säädettyjen kieltojen soveltamisen osalta.

61. Unionin tuomioistuimelle esitetty kysymys koskee siis siitä, luovuttavatko Yhdistyneen kuningaskunnan toimivaltaiset viranomaiset varoja suoraan tai välillisesti nimetylle henkilölle tai hänen hyväkseen, kun ne maksavat tukia valittajille, jotka käyttävät saamansa määrät muuan muassa puolisoilleen luontoissuorituksena annettavaan elatukseen, ja rikkovatko nämä viranomaiset siten asetuksen 2 artiklassa säädettyjä kieltoja – kuten Treasury katsoo – vai jäävätkö kyseiset maksut tämän artiklan soveltamisalan

ulkopuolelle, kuten pääasian valittajat sitä vastoin väittävät ja kuten ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin näyttää katsovan.

62. Ennen kuin ryhdytään tarkastelemaan kyseisen säännöksen sisältöä, on esitettävä muutamia lyhyitä selvennyksiä sen henkilöllisestä soveltamisalasta ja vaikutuksista, joita sillä voi olla henkilöihin, joita ei ole merkitty asetuksen liitteenä olevaan luetteloon.

63. Tästä on todettava ensiksi, että pannakseen turvallisuusneuvoston päätöslauselmiin sisältyvät toimenpiteet täytäntöön mahdollisimman tehokkaalla ja tuntuvalla tavalla yhteisö on turvautunut asetukseen, jolla voi olla paitsi yhtenäinen myös välitön oikeusvaikutus kaikkien yhteisön alueelle sijoittautuneiden henkilöiden ja yhteisöjen osalta. Kun asetuksen N:o 881/2002 2 artiklassa kielletään luovuttamasta suoraan tai välillisesti varoja tai taloudellisia resursseja nimetyille henkilöille tai heidän hyväkseen, artikla sitoo kaikkia, jotka ovat sellaisessa tilanteessa, että he voivat toimia tällä tavalla. Nyt käsiteltävästä asiasta on todettava, että jos kiellon soveltamisen edellytykset täyttyvät, kieltoa ovat siis velvollisia noudattamaan sekä kyseisiä tukia maksavat laitokset että valittajat.

64. Seuraavaksi on huomautettava, että a) yhteisöjen tuomioistuin on asiassa Bosphorus antamassaan tuomiossa[17] yhtäältä todennut, että niiden tavoitteiden merkitys, jotka turvallisuusneuvoston sitovien päätöslauselmien täytäntöönpanemiseksi hyväksytyllä pakotetoimenpiteellä[18] pyritään saavuttamaan, voi tehdä perustelluksi ”jopa merkittävät kielteiset vaikutukset”, jotka ”aiheuttavat – – vahinkoja osapuolille, jotka eivät ole millään tavalla vastuussa siitä tilanteesta, joka on sanktioiden asettamisen perustana”,[19] ja toisaalta muistettu, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan ne perusoikeudet, joihin tähän tuomioon johtaneen kansallisen oikeudenkäynnin kantaja vetosi, ja erityisesti oikeus omaisuudensuojaan ”eivät ole ehdottomia oikeuksia ja – – niiden käytölle voidaan asettaa rajoituksia, jotka ovat perusteltuja niiden yleisen edun mukaisten päämäärien vuoksi, joihin yhteisö pyrkii”[20] b) yhteisöjen tuomioistuimen myöhemmälle oikeuskäytännölle on yhdistetyissä asioissa Kadi ja Al Barakaat International Foundation vastaan neuvosto ja komissio annetusta tuomiosta[21] lähtien ollut tunnusomaista, että perusoikeuksien turvaamiselle on annettu suurempi huomio c) tässä oikeuskäytännössä ei kuitenkaan aseteta kyseenalaiseksi periaatetta, jonka mukaan asetus, jossa säädetään senkaltaisten pakotetoimenpiteiden toteuttamisesta, joista oli kysymys asiassa Bosphorus ja joista on kysymys nyt käsiteltävänä olevassa asiassa, voi aiheuttaa kielteisiä vaikutuksia, jotka kohdistuvat muihin henkilöihin kuin niihin, joihin asetuksessa säädetyillä pakotteilla on tarkoitus vaikuttaa.

17 – Mainittu edellä alaviitteessä 15.

18 – Tässä asiassa kyseessä oli Euroopan talousyhteisön ja Jugoslavian liittotasavallan (Serbia ja Montenegro) välisestä kaupasta 26.4.1993 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 990/93 (EYVL L 102, s. 14).

19 – Ks. tuomion 22 ja 23 kohta.

20 – Ks. edellä alaviitteessä 15 mainittu asia Bosphorus, tuomion 21 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

21 – Edellä alaviitteessä 13 mainitut yhdistetyt asiat. Ks. viimeksi asiassa C-399/06 P, Hassan v. neuvosto ja komissio sekä asiassa C-403/06 P, Ayadi v. komissio, 3.12.2009 annetut tuomiot (Kok., s. I-11393).

65. Tästä seuraa, että vaikka pääasian valittajat eivät kuulu asetuksen liitteenä olevaan luetteloon sisällytettyihin henkilöihin ja vaikka tällaisia henkilöitä koskevaa vaarallisuusarviointia ei voida ulottaa koskemaan valittajia pelkästään siitä syystä, että he ovat naimissa ja asuvat sellaisten henkilöiden kanssa, joiden nimi mainitaan tässä luettelossa, asetuksen 2 artiklassa säädettyjen kieltojen soveltamisesta johtuvat mahdolliset haitat saattavat kuitenkin kohdistua heihin.

66. Lopuksi on muistutettava, että tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan perusoikeuksiin kohdistuvat rajoitukset, jotka ovat yleistä etua koskevat vaatimukset huomioon ottaen perusteltuja, kuten kansainvälisen terrorismin torjunnasta aiheutuvat rajoitukset, eivät kuitenkaan saa merkitä tavoiteltuun päämäärään nähden sietämätöntä ja suhteetonta puuttumista, joka tekee taattujen oikeuksien sisällön tyhjäksi.[22]

67. Jos siis päädytään käsitykseen, että objektiiviset edellytykset siihen, että asetuksen 2 artiklassa säädettyjä kieltoja sovelletaan kyseisiin tukiin, ovat olemassa ja että tukien maksaminen edellyttää 2 a artiklassa tarkoitettua lupaa, edellytysten, joilla Yhdistyneen kuningaskunnan toimivaltainen viranomainen antaa tällaisen luvan, on noudatettava edellä esitettyä suhteellisuusperiaatetta. Tältä osin on otettava huomioon paitsi valittajien oikeus omaisuudensuojaan myös heidän oikeutensa nauttia yksityis- ja perhe-elämän kunnioitusta.[23]

68. En kuitenkaan käsittele tätä kysymystä aineellisesti, koska tuomioistuinta ei ole tässä asiassa pyydetty lausumaan tämän periaatteen mahdollisesta loukkaamisesta.

2. Asetuksen N:o 881/2002 2 artiklan 2 kohdassa säädetyn kiellon soveltamisala

69. Siirryttäessä analysoimaan asetuksen 2 artiklan 2 kohdan sisältöä on syytä täsmentää tässä kohdassa säädetyn kiellon soveltamisalaa, jotta voitaisiin ratkaista, sovelletaanko kieltoa pääasian olosuhteissa.

22 – Ks. edellä alaviitteessä 13 mainitut yhdistetyt asiat Kadi ja Al Barakaat International Foundation v. neuvosto ja komissio, tuomion 354 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

23 – Viimeksi mainitusta oikeudesta ks. mm. asia C-540/03, parlamentti v. neuvosto, tuomio 27.6.2006 (Kok., s. I-5769); asia C-60/00, Carpenter, tuomio 11.7.2002 (Kok., s. I-6279) ja asia C-109/01, Akrich, tuomio 23.9.2003 (Kok., s. I-9607).

70. Tästä on todettava alustavasti, että pääasian oikeudenkäynnissä ei ole riidanalaista, että valittajille maksetut tuet ovat ”varoja”, eli kun maksavat laitokset maksavat valittajille rahasuorituksia sosiaaliturva- ja toimeentuloturvaetuuksina, ne luovuttavat heille asetuksen 1 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja varoja eivätkä tämän artiklan 2 kohdassa tarkoitettuja ”taloudellisia resursseja”.

71. Kun tämä on todettu, huomautan, että sen mukaan, mitä asiakirja-aineistosta ilmenee, kyseessä olevat määrät talletetaan valittajien nimissä olevalle tai Treasuryn heidän nimissään ja heidän lukuunsa pitämälle käyttötilille. Tämän seikan johdosta on poissuljettua, että etuuksia valittajille maksettaessa varoja luovutettaisiin *suoraan* heidän puolisoilleen, jotka on merkitty asetuksen liitteessä I olevaan luetteloon.

72. Mielestäni maksavat laitokset eivät myöskään luovuta varoja nimetylle henkilölle *välillisesti*, kun ne maksavat kyseiset etuudet valittajille, koska ei ole mitään seikkoja, joiden perusteella voitaisiin edes olettaa, että valittajat luovuttavat kyseiset määrät kokonaan tai osittain puolisoilleen. Määrät maksetaan nimittäin valittajille, eivätkä ne voi päätyä valittajien puolisoiden käytettäviksi muutoin kuin siinä tapauksessa, että valittajat itse siirtävät ne heille. Kansallisissa tuomioistuimissa käydyissä eri asteen oikeudenkäynneissä, menettely House of Lordsissa mukaan lukien, ei kuitenkaan ole missään vaiheessa ollut erimielisyyttä siitä, että valittajat eivät ole toimineet tällä tavalla. On sitä paitsi tuskin edes tarpeen todeta, että tällainen siirto merkitsisi, että valittajat rikkovat asetuksen 2 artiklan 2 kohdassa säädettyä kieltoa luovuttaa varoja suoraan nimetylle henkilölle ja että heille voitaisiin määrätä asetuksen täytäntöönpanemiseksi annetussa kansallisessa lainsäädännössä säädettyjä seuraamuksia, koska heillä ei ole asetuksen 2 a artiklassa tarkoitettua lupaa.

73. Todellisuudessa Treasury ei väitä, että tukien maksaminen valittajille edellyttää lupaa, niinkään sen vuoksi, että sen mielestä olisi suuremmassa tai pienemmässä määrin mahdollista, että valittajat luovuttavat kyseessä olevat rahamäärät puolisoilleen, vaan sen vuoksi, että valittajat käyttävät nämä määrät perheensä – mukaan lukien puolison – menojen maksamiseen. Treasury (jonka kannan kansallinen alimman oikeusasteen tuomioistuin ja muutoksenhakutuomioistuin ovat hyväksyneet) katsoo, että kun maksavat laitokset suorittavat tuet valittajille, ne eivät luovuta (suoraan tai välillisesti) varoja valittajien puolisoille mutta *luovuttavat* varoja *heidän hyväkseen*, siten kuin asetuksen 2 artiklan 2 kohdassa tarkoitetaan.

74. Tulkinnallinen epätietoisuus koskee siten sitä, mikä on asetuksen 2 artiklan 2 kohtaan sisältyvän kiellon, jonka mukaan ”varoja ei saa luovuttaa [nimetyn henkilön] hyväksi”, soveltamisala. Jotta maksavalle laitokselle voitaisiin vastata, on siis tarpeen selvittää, onko – kuten pääasian vastapuoli väittää – kyseinen kielto ymmärrettävä laajassa mielessä, jolloin se kattaa kaikki rahamäärät, joista nimetty henkilö saattaa hyötyä, vai onko sitä päinvastoin tulkittava suppeammin, kuten pääasian valittajat ja kansallinen tuomioistuin esittävät.

75. Tässä yhteydessä on ensin korostettava, että ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen ja pääasian asianosaisten esittämät ja tässä oikeudenkäynnissä esiin tuomat vastakkaiset tulkinnalliset käsitykset johtuvat kyseessä olevan säännöksen englanninkielisestä versiosta, jonka mukaan ”no funds shall be made available, directly or indirectly, to, or for the benefit of, a natural or legal person, group or entity designated by the Sanctions Committee and listed in Annex I”.

76. Muistutan tässä yhteydessä, että tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan yhteisön oikeuden säännöksiä on tulkittava ja sovellettava yhdenmukaisesti ottaen huomioon eri kieliversiot,[24] joten yhden kieliversion sanamuotoa ei voida käyttää kyseessä olevan säännöksen ainoana tulkintaperusteena eikä sille voida antaa tältä osin etusijaa muihin kieliversioihin nähden. Tällainen lähestymistapa ei nimittäin vastaisi yhteisön oikeuden yhtenäisen tulkinnan vaatimusta.[25]

77. Asetuksen 2 artiklan 2 kohtaan sisältyvän toteamuksen sanamuotoon perustuva tulkinta on kuitenkin epävarma, koska säännöksen eri kieliversiot on muotoiltu epäyhtenäisesti.

78. Yhdistynyt kuningaskunta katsoo, että sen puoltama laaja tulkinta, jossa luontoissuoritusten antaminen nimetylle henkilölle sisältyy asetuksen soveltamisalaan, voidaan perustaa siihen, että 2 artiklan 2 kohdassa on erotettu toisistaan vaihtoehdot ”made available *to*” (”luovuttaa [jolleku]lle”) ja ”made

24 – Asia 19/67, van der Vecht, tuomio 5.12.1967 (Kok., s. 408); asia 29/69, Stauder, tuomio 12.11.1969 (Kok., s. 419, Kok. Ep. I, s. 419, 3 ja 4 kohta); asia 9/79, Koschiniske, tuomio 12.7.1979 (Kok., s. 2717, 6 kohta); asia 283/81, CILFIT, tuomio 6.10.1982 (Kok., s. 3415, Kok. Ep. VI, s. 537, 18 kohta); asia C-372/88, Cricket St Thomas, tuomio 27.3.1990 (Kok., s. I-1345, 19 kohta) ja asia C-187/07, Endendijk, tuomio 3.4.2008 (Kok., s. I-2115, 22 kohta).

25 – Ks. asia C-149/97, Institute of the Motor Industry, tuomio 12.11.1998 (Kok., s. I-7053, 16 kohta) ja edellisessä alaviitteessä mainittu asia Endendijk, tuomion 23 kohta.

available *for the benefit of*" ("luovuttaa [jonkun] hyväksi").[26] Jotta ilmaisu "for the benefit of" ei menettäisi merkityssisältöään, on Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen mukaan pakko katsoa, että sitä on tarkoitus soveltaa tilanteisiin, joissa – kuten nyt käsiteltävänä olevassa asiassa – varoja ei luovuteta ("made available to") nimetyille henkilöille mutta nämä henkilöt kuitenkin hyötyvät niistä luontoissuoritusten muodossa.

79. Tämä tulkinta voisi pitää paikkansa myös kaikkien niiden kieliversioiden (esim. hollanti, ruotsi, suomi, unkari) osalta, joissa samalla tavalla kuin englanninkielisessä versiossa käytetään pelkästään verbiä "luovuttaa", niin että niissä kielletään luovuttamasta varoja sekä nimetyille "[henkilöi]lle" että "niiden hyväksi". Melkein kaikista näistä kieliversioista käy lisäksi selvästi ilmi, että adverbeillä "suoraan tai välillisesti" viitataan sekä varojen luovuttamiseen nimetyille "[henkilöi]lle" että varojen luovuttamiseen niiden "hyväksi", joten säännöksessä säädetään kiellosta luovuttaa varoja näille "[henkilöi]lle" (suoraan tai välillisesti) tai "niiden hyväksi" (suoraan tai välillisesti).

80. Se, että maksavat laitokset maksavat tukia valittajille, on siten varojen luovuttamista *välillisesti* valittajien puolisoiden *hyväksi*.

81. Yhdistyneen kuningaskunnan puoltama kanta näyttää saavan tukea asetuksen 2 artiklan 2 kohdan romaanisten kieliversioiden analyysistä, sillä ilmaisu "made available for the benefit of" esitetään niissä eri tavalla niin, ettei niiden mukaan kiellettyä ole "luovuttaa varoja [näiden henkilöiden] hyväksi" vaan "käyttää" varoja "niiden hyväksi".[27] Säännöksessä tarkoitetun kiellon soveltamisala näyttää tällä tavoin kattavan enemmän kuin pelkän varojen *luovuttamisen* luetteloon merkitylle henkilölle ja sisältävän myös kaikki näiden varojen *käyttö*tavat, joista tällainen henkilö voi saada hyötyä. On kuitenkin todettava, että vaikka kaikissa viimeksi mainituissa kieliversioissa adverbit "suoraan tai välillisesti" liittyvät selvästi kieltoon "luovuttaa varoja" nimetyille henkilöille, samaa ei voida sanoa kiellosta "käyttää varoja [näiden henkilöiden] hyväksi". Näiden kieliversioiden perusteella kielto ei siis näytä voivan kattaa riidanalaisten tukien maksamista valittajille, sillä sellaista vaihtoehtoa, että varoja "käyt[etään] välillisesti" nimettyjen henkilöiden hyväksi, ei voida katsoa olevan olemassa.

26 – Kursivointi tässä.

27 – Ranskaksi "utilisé au bénéfice", espanjaksi "utilizar en beneficio", portugaliksi "utilizados em benefício" ja romaniaksi "utilizat în beneficiul".

82. Asetuksen 2 artiklan 2 kohdan sanamuotoon perustuvaa tulkintaa vaikeuttaa vielä se, että vaikka myös eräissä asetuksen muissa kieliversioissa on käytetty erityistä termiä ilmaisun ”made available for the benefit of” esittämiseen, niissä on ”käyttää”-verbin sijasta verbi, joka on omiaan antamaan aihetta toisenlaiseen tulkintaan. Tämä koskee esimerkiksi italiankielistä versiota, jossa kielletään ”osoittamasta” (”stanziare”) varoja nimettyjen henkilöiden hyväksi. Merkityksessään ”siirtää rahamäärä määrättyyn käyttötarkoitukseen” tämä sana johtaa nyt esillä olevassa asiassa siihen käsitykseen, että säännöksessä kielletty tunnusmerkistö täyttyy jo sillä, että tuet maksetaan valittajille (jotka käyttävät tuet puolisoidensa hyväksi), siitä riippumatta, että adverbit ”suoraan tai välillisesti” liittyvät luovuttaa-verbin ohella myös verbiin ”osoittaa [jonkun] hyväksi” (”stanziare a vantaggio di’). Nyt tarkasteltavan säännöksen saksankielisessä versiossa puolestaan kielletään yleisesti, että varat voisivat’ hyödyttää” (”zugute kommen”) nimettyä henkilöä, eikä sen perusteella voida todeta, että adverbit liittyvät tähän verbiin, mutta ei myöskään sulkea tätä pois, joten siinä jätetään ovi auki tulkinnalle, joka sulkee 2 artiklan 2 kohdan soveltamisalan ulkopuolelle tilanteet, joissa kyseessä olevat varat ”hyödyttävät” nimettyä henkilöä välillisesti, kuten nyt käsiteltävänä olevassa asiassa.

83. Koska asetuksen eri kieliversioiden välillä on merkittäviä eroja, joita on selvitetty edellä ja joiden vuoksi mahdollisia tulkintoja on useita, katson, että 2 artiklan sanamuotoon perustuva tulkinta ei tuo esiin sellaisia ratkaisevia seikkoja, joiden perusteella voitaisiin määrittää artiklassa säädettyjen kieltojen tarkka soveltamisala, joten on tarpeen tutkia tätä säännöstä ottaen huomioon sen asiayhteys ja sillä lainsäädännöllä tavoitellut päämäärät, jonka osa säännös on.[28]

84. Koska asetus on annettu turvallisuusneuvoston päätöslauselman täytäntöönpanemiseksi, huomioon on erityisesti otettava myös päätöslauselman sanamuoto ja sillä tavoitellut päämäärät.[29]

85. Päätöslauselman 1390 (2002) 2 kohdan a alakohdan mukaan ”varoja, rahoituksen lähteitä tai taloudellisia resursseja” ei saa ”luovut[aa] – – suoraan tai välillisesti” edellä

28 – Ks. vastaavasti asia 30/77, Bouchereau, tuomio 27.10.1977 (Kok., s. 1999, Kok. Ep. III, s. 485, 14 kohta); asia 292/82, Merck, tuomio 17.11.1983 (Kok., s. 3781, 12 kohta); asia 100/84, komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta, tuomio 28.3.1985 (Kok., s. 1169, 17 kohta); edellä alaviitteessä 23 mainittu asia Cricket St Thomas, tuomion 18 ja 19 kohta; asia C-100/90, komissio v. Tanska, tuomio 17.10.1991 (Kok., s. I-5089, 8 kohta); asia C-83/94, Leifer ym., tuomio 17.10.1995 (Kok., s. I-3231, 22 kohta) ja edellä alaviitteessä 24 mainittu asia Endendijk, tuomion 23 kohta.

29 – Ks. edellä alaviitteessä 15 mainittu asia Bosphorus, tuomion 13 ja 14 kohta; edellä alaviitteessä 11 mainittu asia Möllendorf, tuomion 68 kohta ja edellä alaviitteessä 13 mainitut yhdistetyt asiat Kadi ja Al Barakaat International Foundation v. neuvosto ja komissio, tuomion 297 kohta.

3 kohdassa mainittuun luetteloon merkittyjen henkilöiden ”hyväksi”.[30] Näin asetetulla kiellolla, jonka sanamuoto on laadittu erityisen laajaksi, on siten tarkoitus torjua kaikki varojen, rahoituksen lähteiden tai taloudellisten resurssien luovuttamiset edellä 3 kohdassa mainittuun luetteloon merkityille henkilöille, jotta nämä eivät saisi niistä hyötyä.[31]

86. Kun otetaan huomioon kansainvälisen terrorismin torjuntaa koskevat päämäärät, joihin kyseessä olevalla päätöslauselmalla pyritään, kielto on kuitenkin ymmärrettävä niin, että sen tehtävänä on estää kyseiseen luetteloon merkittyjä henkilöitä käyttämästä varoja ja taloudellisia resursseja *terrorismitarkoituksiin*. Paitsi että tämä tulkinta saa tukea päätöslauselman 2 kohdan a alakohdan ranskankielisestä versiosta, jonka mukaan kiellolla luovuttaa varoja nimettyjen henkilöiden ”hyväksi” pyritään estämään se, että nämä henkilöt voisivat käyttää varoja ”pour les fins qu'ils poursuivent” (tavoittelemiinsa päämääriin), sen paikkansapitävyyden vahvistaa 30.6.2008 annettu turvallisuusneuvoston päätöslauselma 1822 (2008), jonka 1 kohdan a alakohdassa ensin muistutetaan päätöslauselman 1390 (2002) 2 kohdan a alakohdassa määrätyistä kielloista ja jossa sen jälkeen täsmennetään, että kyseessä olevia kieltoja sovelletaan ”kaikentyyppisiin taloudellisiin ja rahoituksellisiin resursseihin, – – *joita käytetään al-Qaidan, Osama bin Ladenin ja talebanien tukemiseen*”.[32]

87. Asetuksen 2 artiklan 2 kohdan tulkinnasta, jossa otetaan asianmukaisesti huomioon päätöslauselmalla 1390 (2002) tavoitellut päämäärät, ilmenee siten, että – jos säännöksen eri kieliversioissa käytetty terminologia jätetään huomiotta – säännöksellä pyritään sääntelemään niitä eri tapoja, joilla luetteloon merkityt henkilöt voivat hankkia varoja, jotta kiellolle, jolla näitä henkilöitä estetään saavuttamasta suoraan tai välillisesti määräämisvaltaa kyseessä oleviin varoihin, annettaisiin mahdollisimman laaja soveltamisala ja jotta siten estettäisiin varojen ohjaaminen terrorismitarkoituksiin. Yhteisöjen tuomioistuin on lisäksi lausunut vastaavasti yhdistetyissä asioissa Kadi ja Al Barakaat International Foundation vastaan neuvosto ja komissio antamassaan tuomiossa,[33] jossa se on todennut, että ”asetuksen [N:o 881/2002] keskeinen tavoite on taistella kansainvälistä terrorismia vastaan ja erityisesti katkaista siltä rahoitus jäädyttämällä sellaisten henkilöiden ja yhteisöjen varat ja taloudelliset resurssit, joiden epäillään osallistuvan kansainväliseen terrorismiin liittyvään toimintaan”.

88. En siis pidä oikeana Treasuryn kantaa, jonka mukaan päätöslauselman (ja asetuksen) tavoitteena on poistaa kaikenlainen taloudellinen tuki asetuksen liitteessä I olevaan luetteloon merkityiltä henkilöiltä. Näihin asiakirjoihin sisältyvät kiellot on kylläkin laadittu sanamuodoltaan laajoiksi, mutta niitä sovelletaan vain siinä määrin kuin niillä pyritään estämään se, että nämä henkilöt voisivat

30 – Englanniksi ”made available – – for such person's benefit”, espanjaksi ”pongan – – a disposición de esas personas” ja ranskaksi ”rendus disponibles – – pour les fins qu'ils poursuivent”.

31 – Ks. edellä alaviitteessä 11 mainittu asia Möllendorf ja Möllendorf-Niehuus, tuomion 56 kohta.

32 – Päätöslauselman 4 kohta, kursivointi tässä.

33 – Edellä alaviitteessä 13 mainitut yhdistetyt asiat, tuomion 169 kohta.

käyttää omia varojaan ja taloudellisia resurssejaan terrorismitarkoituksiin, ja se, että he voisivat suoraan tai välillisesti saada kolmansilta varoja tai taloudellisia resursseja käytettäväksi tällaisiin tarkoituksiin.

89. Tämän vuoksi olen taipuvainen yhtymään niihin varauksiin, joita ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on esittänyt sen osalta, onko todella mahdollista tulkita asetuksen 2 artiklan 2 kohtaan sisältyvää käsitettä ”luovuttaa – – hyväksi” niin, että sen soveltamisala kattaa sellaisten varojen luovuttamisen *kolmansille*, joita saatetaan käyttää nimetyn henkilön perusluonteisten menojen kattamiseen. On nimittäin vaikea ajatella, että sellaisten tukien myöntämiseen, joilla on tarkoitus huolehtia perheen tarpeista ja jotka todella käytetään tähän tarkoitukseen noudattaen sellaisia yksityiskohtaisia sääntöjä, joiden johdosta nimetty henkilö voi hyötyä tuista vain luontoissuorituksina, liittyisi vaara siitä, että varat ohjataan terroritoimintaan. Tämä pitää sitäkin suuremmalla syyllä paikkansa nyt käsiteltävän asian erityisolosuhteissa, sillä valittajille maksetaan vaatimaton summa, joka on etukäteen laskettu huolellisesti niin, että se kattaa vain sen, mikä on ehdottoman välttämätöntä perheen toimeentulon kannalta.

90. Edellä mainituista syistä kanta, jota Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus on puoltanut istunnossa[34] ja joka on mielestäni liian muodollinen, ei vakuuta minua. Pitää kylläkin tämän hallituksen väittämin tavoin paikkansa, että koska kyseessä olevat tuet myönnetään asetuksen liitteessä I olevaan luetteloon merkityn henkilön perheen hyväksi ja koska ne määräytyvät perheen kaikkien jäsenten tarpeiden perusteella, ne on jo *luonteensa* puolesta ja siitä riippumatta, mihin ne käytännössä käytetään, tarkoitettu hyödyttämään tätä henkilöä. Pitää kuitenkin samoin paikkansa, että tukien *tehtävänä* on *siitä riippumatta, mihin kyseiset summat käytetään*, tarjota perheelle, jolle ne myönnetään, vain sen jäsenten elatukseen tarvittavat varat ja että tukien suuruus on suhteutettu tähän tehtävään. Toisin sanoen hyöty, joka tukien on tarkoitus tuoda niihin oikeutetulle ja josta pääasian valittajien puolisot konkreettisesti nauttivat, ei ylitä sitä, mitä henkilön itsensä ja hänen perheensä toimeentuloon tarvittavien varojen jakaminen merkitsee. Se, että tällaisten tukien maksaminen nimetyn henkilön perheen jäsenelle sisällytettäisiin asetuksen 2 artiklan 2 kohdan soveltamisalaan olosuhteissa, joissa – kuten nyt esillä olevassa asiassa – on mahdollista sulkea pois, että kyseessä olevat rahamäärät päätyisivät nimetyn henkilön käyttöön, ei ole perusteltua, kun otetaan huomioon päämäärä, jota asetuksella ja päätöslauselmilla, joiden täytäntöönpanemiseksi asetus on annettu, tavoitellaan ja joka on kansainvälistä terrorismia vastaan taisteleminen katkaisemalla siltä rahoitus. Tämä päätelmä on lisäksi sopusoinnussa sen vaatimuksen kanssa, että valittajien oikeutta nauttia perhe-elämän kunnioitusta on suojattava.

34 – Ks. edellä 44 kohta.

91. Lisään tähän mennessä todettuun, että asetuksen 2 artiklan 2 kohdassa käytetyn käsitteen ”niiden hyväksi” laajaan tulkintaan, jota Yhdistynyt kuningaskunta ja komissio ehdottavat ja jonka mukaan aina, kun nimetyn henkilön puolisolle maksetaan sosiaaliturva- ja toimeentuloturvaetuuksia, edellytetään lupaa, koska nämä varat käytetään tai ne voidaan käyttää nimetylle henkilölle luontoissuorituksina annettavaan elatukseen, liittyy vaara, että asetuksen soveltamisalaa kasvatetaan lähes rajattomasti eli laajennetaan sitä niin, että se – loogisesti ajateltuna – kattaa kaikkien nimetyn henkilön puolisolle maksettavien rahamäärien (esim. palkka tai lahjoitus) lisäksi kaikki tilanteet, joissa nimetty henkilö saa välillisesti hyötyä siitä, että on olemassa enemmän tai vähemmän suoria siteitä sellaiseen kolmanteen henkilöön, jota ei ole merkitty luetteloon ja joka asuu yhdessä hänen kanssaan (puoliso mutta myös muut perheenjäsenet) tai joka on sidoksissa häneen erityisen sukulaisuus- tai ystävyyssuhteen perusteella tai taloudellisten suhteiden perusteella.

92. Edellä esitetyn perusteella sitä, että Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaiset maksavat valittajille sosiaaliturva- ja toimeentuloturvaetuuksia, ei mielestäni voida pitää sellaisena *varojen* luovuttamisena nimettyjen henkilöiden hyväksi, jota tarkoitetaan asetuksen 2 artiklan 2 kohdassa.

93. En myöskään katso, että valittajien puolisoilleen luontoissuoritusten muodossa tarjoamat tavarat ja palvelut olisivat asetuksen 1 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuja *taloudellisia resursseja* ja että tämän vuoksi kyseiset viranomaiset valittajille suorituksia tehdessään luovuttaisivat välillisesti taloudellisia resursseja nimetylle henkilölle tai luovuttaisivat tällaisia resursseja heidän hyväkseen rikkoen siten asetuksen 2 artiklan 3 kohdassa säädettyjä kieltoja.

94. Asetuksessa nimittäin tarkoitetaan taloudellisilla resursseilla ”kaikenlaista aineellista tai aineetonta, irtainta tai kiinteää omaisuutta, joka ei ole varoja mutta jota voidaan käyttää varojen, tavaroiden ja palvelujen hankkimiseen” (1 artiklan 2 kohta). Tätä määritelmää johdonmukaisesti noudattaen asetuksen 2 artiklan 3 kohdassa täsmennetään siinä yhteydessä, kun siinä kielletään luovuttamasta taloudellisia resursseja nimetylle henkilölle tai hänen hyväkseen, että kiellon soveltamisen edellytyksenä on, että taloudellisten resurssien luovuttamisella annetaan nimetylle henkilölle tilaisuus ”hankkia varoja, tavaroita tai palveluja”.

95. Kun otetaan huomioon asetuksessa säädetyillä kielloilla tavoiteltu päämäärä, joka on – kuten edellä on ollut tilaisuus tuoda

esiin – kansainvälistä terrorismia vastaan taisteleminen sen eri rahoituslähteitä valvomalla, edellytyksen tarkoitus on selvä, sillä jos ”kaikenlais[ella] aineellis[ella] tai aineet[tomalla], irtai[mella] tai kiinteä[llä] omaisuu[della]” ei pystytä hankkimaan varoja, tavaroita tai palveluita, nimetyllä henkilöllä ei ole mitään sellaista, minkä hän voisi ohjata terroritoimintaan, eikä tällainen omaisuus näin ollen ole asetuksessa tarkoitettu taloudellinen resurssi.[35]

96. Pitää paikkansa, että yhteisöjen tuomioistuin on edellä mainitussa asiassa Möllendorf ja Möllendorf-Niehuus antamassaan tuomiossa[36] tulkinnut tarkasteltavana olevan säännöksen soveltamisalaa erityisen laajasti, kuten eräissä nyt käsiteltävänä olevassa asiassa esitetyissä huomautuksissa on tähdennetty, mutta tässä tapauksessa asetuksen ”1 artiklan 2 kohdassa määritelty ’taloudellisten resurssien’ käsite katt[oi] selvästi” pääasian oikeudenkäynnin kohteena olleen omaisuuden, koska kyseessä oli kiinteä omaisuus, jota voitiin käyttää varojen, tavaroiden tai palvelujen hankkimiseen. Nyt käsiteltävässä asiassa kyse on sitä vastoin siitä, voidaanko valittajien puolisoilleen hankkimat välttämättömyyshyödykkeisiin kuuluvat tavarat tai palvelut rinnastaa asetuksessa tarkoitettuihin taloudellisiin resursseihin.

97. Mielestäni on kuitenkin selvää, että huolehtiessaan asumiskäyttöön vuokratun kiinteistön vuokran tai kotitalouden käyttömenojen maksamisesta valittajat eivät hanki puolisoilleen taloudellisia resursseja, koska kysymys on omaisuuseristä, joita nämä eivät voi käyttää varojen, tavaroiden tai palvelujen hankkimiseen.[37] Siltä osin kuin on seuraavaksi kyse siitä, että valittajat hankkivat tavaroita, jotka on tarkoitettu heidän puolisoidensa henkilökohtaiseen käyttöön mutta joita nämä mahdollisesti voivat hyödyntää taloudellisesti, katson, että kun otetaan huomioon, että nyt esillä olevassa asiassa tukena myönnetty määrä on niin vaatimaton, että se hädin tuskin riittää perheen perustarpeista huolehtimiseen, ei ole tosiaankaan realistista olettaa, että nimetty henkilö myy nämä tavarat edelleen hankkiakseen varoja, tavaroita tai palveluja, jotka osoitetaan terroritoiminnan rahoittamiseen.

98. Kun valittajat siis käyttävät saamansa määrät sellaisten välttämättömien tavaroiden tai palvelujen hankkimiseen, joista myös puolisot hyötyvät, he eivät luovuta taloudellisia resursseja puolisoilleen eivätkä näiden hyväksi siten kuin asetuksessa tarkoitetaan, koska tällaisilla luontoissuorituksilla ei ole mahdollista hankkia varoja, tavaroita tai palveluja, joita voitaisiin käyttää terroritoiminnan harjoittamiseen. Tästä seuraa, että kun

35 – Totean tässä yhteydessä, että se, että omaisuus, jolla ei voida hankkia varoja, tavaroita tai palveluita, suljetaan ”taloudellisten resurssien” luokan ulkopuolelle, ilmenee kyllä asetuksesta mutta ei sen ohella päätöslauselmasta 1390 (2002), jossa ei tunneta tällaista eroa ja jossa ei asetuksesta poiketen tämän vuoksi ole mitään käsitteen ”taloudelliset resurssit” määritelmää.

36 – Edellä alaviitteessä 11 mainittu asia, tuomion 46 kohta.

37 – Tästä ks. myös EU:n parhaat käytänteet rajoittavien toimenpiteiden tehokasta täytäntöönpanoa varten (21.4.2008 hyväksytty asiakirja 8666/08), 45, 48 ja 51 kohta.

toimivaltaiset viranomaiset maksavat sosiaaliturva- ja toimeentuloturvaetuuksina rahamääriä valittajille, jotka tämän jälkeen käyttävät nämä määrät huolehtiakseen myös puolisoidensa perustarpeista, viranomaiset eivät luovuta välillisesti taloudellisia resursseja viimeksi mainituille eivätkä näiden hyväksi siten kuin asetuksen 2 artiklan 3 kohdassa tarkoitetaan.

99. Kaiken edellä esitetyn perusteella katson siten, että kun toimivaltaiset viranomaiset maksavat valittajille rahamääriä sosiaaliturva- ja toimeentuloturvaetuuksina, ne eivät riko asetuksessa säädettyjä kieltoja.

100. Tätä päätelmää vastaan ei mielestäni voida vedota siihen, että asetuksen 2 artiklan tulkinta, jonka mukaan kyseisten tukien maksaminen jää tämän säännöksen soveltamisalan ulkopuolelle, tekee tarpeettomaksi 2 a artiklaan sisältyvän erityistä poikkeusjärjestelmää koskevan sääntelyn.

101. Tästä totean ensiksi, että tätä artiklaa, jonka 1 kohdan a alakohdassa säädetään, että 2 artiklassa säädetyistä kielloista voidaan poiketa ”asianomaisen luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön pyynnöstä”, laadittaessa on tosiaankin käytetty väljiä ilmaisuja, joilla on tarkoitus sisällyttää niiden henkilöiden joukkoon, joilla on velvollisuus hakea lupaa, paitsi nimetty henkilö, joka aikoo saada käyttöönsä omaa jäädytettyä varallisuuttaan, myös kaikki kolmannet, jotka aikovat suoraan tai välillisesti luovuttaa varoja ja/tai taloudellisia resursseja nimetylle henkilölle tai hänen hyväkseen.[38]

102. Kun tämä on todettu, ei ole epäilyjä siitä, että asetuksen 2 a artiklassa säädetyllä lupajärjestelmällä on tarkoitus estää se, että varat tai resurssit, jotka vapautetaan tai hyväksytään tämän artiklan 1 kohdan a alakohdassa lueteltujen menojen kattamiseen, voitaisiin ohjata terrorismitarkoituksiin. Tätä tavoitetta johdonmukaisesti seuraten järjestelmän soveltamisalaan on sisällytetty siirrot, joiden johdosta nimetty henkilö voi saada *hallintaansa* varoja ja/tai taloudellisia resursseja ja päättää niiden käytöstä tässä säännöksessä mainittujen menojen kattamiseen. Varojen tai resurssien käyttötarkoituksen muuttamista koskeva vaara on nimittäin olemassa, jos nämä varat tai resurssit luovutetaan *suoraan tai välillisesti* nimetylle henkilölle, mutta ei sitä vastoin siinä tapauksessa,

38 – Ks. myös em., vuonna 2008 hyväksytyssä EU:n parhaat käytänteet rajoittavien toimenpiteiden tehokasta täytäntöönpanoa varten -asiakirjassa esitetyt poikkeuspyyntöjä koskevat ohjeet, joiden mukaan ”henkilön tai yhteisön, joka haluaa asettaa varoja tai taloudellisia resursseja nimetyn henkilön tai yhteisön saataville, on pyydettävä siihen valtuutus” (59 kohta).

että kolmas vastaa kyseessä olevista menoista suoraan.

103. Nyt käsiteltävässä asiassa on kuitenkin todettava, että tukena saadut määrät ovat *edelleen kolmannen* hallinnassa ja hänellä on edelleen valta päättää niiden käyttämisestä kotitalousmenojen kattamiseen. On lisäksi syytä muistuttaa, että sen mukaan, mitä kansallisen oikeudenkäynnin asiakirja-aineistosta ilmenee, on selvää, etteivät valittajat ole siirtäneet kyseisiä määriä puolisoilleen.

104. Totean lopuksi, etten pidä vakuuttavana kansallisissa alemmissa oikeusasteissa annetuissa tuomioissa hyväksyttyä argumentaatiota, johon Yhdistynyt kuningaskunta on yhtynyt kirjallisissa huomautuksissaan ja jonka mukaan asetuksen 2 artiklan 2 kohdan sellainen tulkinta, että kolmas saa ottaa vastattavakseen asetuksen liitteessä I olevassa luettelossa mainitun henkilön perusluonteisista menoista, merkitsee, että viimeksi mainitun ei tarvitse huolehtia näistä menoista itse ja että hän voi käyttää muilla keinoilla haltuunsa saaman varallisuuden terrorismitarkoituksiin.

105. On nimittäin kysyttävä, miten tähän luetteloon merkitty henkilö pystyy löytämään tällaista lisävarallisuutta, kun hänen varansa ja/tai taloudelliset resurssinsa on jäädytetty siten kuin asetuksen 1 artiklassa tarkoitetaan ja kun otetaan huomioon rajoitukset, joita asetuksen 2 artiklassa asetetaan varojen ja/tai taloudellisten resurssien hankkimiselle kolmansilta ilman 2 a artiklassa tarkoitettua erityistä lupaa. Sen, että kolmas ottaa vastattavakseen tällaisen henkilön perusluonteisista menoista, ainoa vaikutus on siten, että viimeksi mainittu vapautuu velvollisuudesta hakea lupaa siihen, että hän saisi ottaa käyttöön omia varojaan ja/tai taloudellisia resurssejaan – olettaen, että hänellä on tällaisia – tällaisten menojen kattamiseen, mutta hän ei sen johdosta automaattisesti voi käyttää omaa omaisuuttaan, joka on edelleen jäädytetty, eikä vastaanottaa kolmansilta varoja ja/tai taloudellisia resursseja suunnattavaksi terroritoiminnan rahoittamiseen. Ei tietenkään voida sulkea pois sitä mahdollisuutta, että asetuksessa säädettyjä kieltoja kierretään, mutta näin voi tapahtua siitä riippumatta, ottaako joku kolmas vastattavakseen kyseiset menot.

106. Lisäksi on todettava, että se, että tällaiseen vastattavaksi ottamiseen sovellettaisiin asetuksen 2 a artiklassa säädettyä lupajärjestelmää, ei kuitenkaan olisi vastaus Yhdistyneen kuningaskunnan esiin tuomiin huoliin. Tämän artiklan tarkoituksena on nimittäin nimenomaan mahdollistaa se, että asetuksen liitteessä I olevaan luetteloon merkityt henkilöt voivat hankkia omaan elatukseensa tarvittavat varat. Tämän vuoksi se, että kolmas osallistuu tähän – luvan perusteella tai ilman lupaa – kuitenkin vapauttaa nimetyn

henkilön vastaamasta itse omista perusluonteisista menoistaan, jolloin hän voi vapaasti ohjata asetuksen kieltojen vastaisesti saamansa mahdolliset resurssit terrorismitarkoituksiin. Asetuksen 2 a artiklan mukaisen lupamenettelyn soveltaminen ei myöskään estä tällaista rikkomista tai tee sitä vähemmän todennäköiseksi, koska järjestelyllä on yksinomaan tarkoitus minimoida vaara vapautettujen varojen ja/tai resurssien suuntaamisesta terrorismitarkoituksiin.

107. Kuten edellä on useampaan kertaan muistutettu, nyt käsiteltävässä asiassa ei kuitenkaan ole tällaista vaaraa sen enempää teoriassa – kun huomioon otetaan kyseessä olevien tukien määrä, sillä näillä on tarkoitus tarjota ainoastaan se, mikä on tarpeen perheen, jolle ne myönnetään, perustarpeista huolehtimiseksi – kuin käytännössä, koska pääasiassa on selvää, että valittajat eivät luovuta saamiaan määriä puolisoilleen vaan tarjoavat näille vain elatuksen luontoissuorituksina.

VI Ratkaisuehdotus

108. Kaiken edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa House of Lordsin ennakkoratkaisukysymykseen siten, että neuvoston asetuksen (EY) N:o 881/2002 2 artiklan 2 kohtaa ei sovelleta pääasian oikeudenkäynnissä kyseessä olevan kaltaisiin sosiaaliturva- ja toimeentuloturvaetuuksiin, joita valtio maksaa edellä mainitun asetuksen liitteessä I olevassa luettelossa mainitun henkilön puolisolle, pelkästään sillä perusteella, että etuudet saava puoliso asuu nimetyn henkilön kanssa ja käyttää tai saattaa käyttää osan näistä rahoista sellaisten tavaroiden ja palvelujen ostamiseen, joita myös tähän luetteloon merkitty henkilö käyttää tai joista hän hyötyy.