YHTEISÖJEN ENSIMMÄISEN OIKEUSASTEEN
TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (laajennettu toinen jaosto)
21 päivänä syyskuuta 2005 *

Asiassa T-306/01,

Ahmed Ali Yusuf, asuinpaikka Spånga (Ruotsi), ja

Al Barakaat International Foundation, kotipaikka Spånga,

edustajinaan asianajajat L. Silbersky ja T. Olsson,

kantajina,

vastaan

Euroopan unionin neuvosto, asiamiehinään M. Vitsentzatos, I. Rådestad, E. Karlsson ja M. Bishop,

ja

* Oikeudenkäyntikieli: ruotsi.

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään A. Van Solinge, J. Enegren ja C. Brown, prosessiosoite Luxemburgissa,

vastaajina,

joita tukee

Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta, asiamiehenään aluksi J. Collins, sittemmin R. Caudwell, avustajanaan barrister S. Moore, prosessiosoite Luxemburgissa,

väliintulijana,

jossa on kyse alun perin yhtäältä Afganistaniin suuntautuvan tiettyjen tavaroiden ja palvelujen viennin kieltämisestä, Afganistanin Talebania koskevien lentokiellon ja varojen sekä muiden taloudellisten resurssien jäädyttämisen laajentamisesta ja asetuksen (EY) N:o 337/2000 kumoamisesta 6 päivänä maaliskuuta 2001 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 467/2001 (EYVL L 67, s. 1) ja toisaalta asetuksen N:o 467/2001 muuttamisesta neljännen kerran 12 päivänä marraskuuta 2001 annetun komission asetuksen (EY) N:o 2199/2001 (EYVL L 295, s. 16) kumoamista koskevasta vaatimuksesta ja sittemmin tiettyihin Osama bin Ladenia, al-Qaida-verkostoa ja Talebania lähellä oleviin henkilöihin ja yhteisöihin kohdistuvista erityisistä rajoittavista toimenpiteistä sekä asetuksen N:o 467/2001 kumoamisesta 27 päivänä toukokuuta 2002 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 881/2002 (EYVL L 139, s. 9) kumoamista koskevasta vaatimuksesta,

EUROOPAN YHTEISÖJEN ENSIMMÄISEN
OIKEUSASTEEN TUOMIOISTUIN (laajennettu toinen jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja N. J. Forwood sekä tuomarit J. Pirrung, P. Mengozzi, A. W. H. Meij ja M. Vilaras,

kirjaaja: H. Jung,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 14.10.2003 pidetyssä istunnossa esitetyn,

on antanut seuraavan

tuomion

Asiaa koskevat oikeussäännöt

1 San Franciscossa (Amerikan yhdysvallat) 26.6.1945 allekirjoitetun Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan 24 artiklan 1 kohdan mukaan Yhdistyneiden Kansakuntien (YK) jäsenet "jättävät tuvallisuusneuvostolle ensisijaisen vastuun kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpitämisestä sekä tunnustavat, että turvallisuusneuvosto täyttäessään tästä vastuusta johtuvia velvollisuuksiaan toimii niiden nimessä".

2 Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan 25 artiklan mukaan "[YK:n] jäsenet sitoutuvat hyväksymään ja täyttämään turvallisuusneuvoston päätökset tämän peruskirjan mukaisesti".

3 Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan 48 artiklan 2 kohdan mukaan turvallisuusneuvoston päätökset kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpitämiseksi "on Yhdistyneiden Kansakuntien jäsenen pantava täytäntöön välittömästi ja toiminnallaan niissä kysymykseen tulevissa kansainvälisissä elimissä, joissa ne ovat jäseninä".

4 Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan 103 artiklan mukaan "jos Yhdistyneiden Kansakuntien jäsenten peruskirjaan ja johonkin muuhun kansainväliseen sopimukseen perustuvat velvoitteet ovat ristiriidassa keskenään, on peruskirjan velvoitteilla etusija".

5 EU 11 artiklan 1 kohdassa määrätään seuraavaa:

"Unioni määrittelee ja toteuttaa yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan, joka kattaa kaikki ulko- ja turvallisuuspolitiikan alat ja jonka tavoitteena on:

— turvata unionin yhteiset arvot, perusedut, riippumattomuus ja koskemattomuus Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan periaatteiden mukaisesti,

— lujittaa unionin turvallisuutta sen kaikissa muodoissa,

— säilyttää rauha ja lujittaa kansainvälistä turvallisuutta Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan periaatteiden — — mukaisesti — —."

6 EY 301 artiklassa määrätään seuraavaa:

"Jos Euroopan unionista tehdyn sopimuksen yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevien määräysten nojalla hyväksytyssä yhteisessä kannassa tai yhteisessä toiminnassa on päätetty yhteisön toimesta, jonka tarkoituksena on kokonaan tai osittain keskeyttää taloudelliset suhteet yhden tai useamman kolmannen maan kanssa taikka vähentää niitä, neuvosto toteuttaa tarpeelliset kiireelliset toimenpiteet määräenemmistöllä komission ehdotuksesta."

7 EY 60 artiklan 1 kohdassa määrätään seuraavaa:

"Jos yhteisön toimia pidetään tarpeellisina 301 artiklassa tarkoitetuissa tapauksissa, neuvosto voi suhteessa niihin kolmansiin maihin, joita asia koskee, mainitussa artiklassa määrättyä menettelyä noudattaen toteuttaa tarpeelliset kiireelliset pääomien liikkuvuutta ja maksuja koskevat toimenpiteet."

8 EY 307 artiklan ensimmäisessä kohdassa määrätään seuraavaa:

"Tämän sopimuksen määräykset eivät vaikuta sellaisiin oikeuksiin tai velvollisuuksiin, jotka johtuvat yhden tai useamman jäsenvaltion yhden tai useamman kolmannen maan kanssa ennen 1 päivää tammikuuta 1958 tai, kun on kyse jäseneksi liittyneestä valtiosta, ennen liittymispäivää tekemästä sopimuksesta."

9 EY 308 artiklassa määrätään seuraavaa:

"Jos jokin yhteisön toimi osoittautuu tarpeelliseksi yhteisön tavoitteen saavuttamiseksi yhteismarkkinoiden toiminnassa eikä tässä sopimuksessa ole määräyksiä tähän tarvittavista valtuuksista, neuvosto antaa aiheelliset säännökset yksimielisesti komission ehdotuksesta ja Euroopan parlamenttia kuultuaan."

Asian tausta

10 Yhdistyneiden Kansakuntien turvallisuusneuvosto (jäljempänä turvallisuusneuvosto) antoi 15.10.1999 päätöslauselman 1267 (1999), jossa se muun muassa tuomitsi sen, että Afganistanin alueella majoitetaan ja koulutetaan yhä terroristeja ja valmistellaan terroritekoja, toisti vakaumuksensa siitä, että kansainvälisen terrorismin poistaminen on välttämätöntä kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpitämiseksi, ja valitteli sitä, että Taleban tarjoaa yhä turvapaikan Osama bin Ladenille (josta on käytetty nimeä Oussama ben Laden suurimmassa osassa yhteisöjen toimielinten ranskankielisistä asiakirjoista) ja sallii hänen ja hänen lähipiirinsä johtaa terroristien koulutusleirien verkostoa Talebanin hallitsemalta alueelta käsin ja käyttää Afganistania kansainvälisten terroritoimien päämajana. Tämän päätöslauselman 2 koh-

dassa YK:n turvallisuusneuvosto vaati Talebania luovuttamaan Osama bin Ladenin viipymättä toimivaltaisille viranomaisille. Tämän velvoitteen noudattamisen varmistamiseksi päätöslauselman 1267 (1999) 4 kohdan b alakohdassa todetaan, että kaikkien valtioiden on muun muassa "jäädytettävä päätöslauselman 6 kohdan nojalla perustetun komitean yksilöimät varat ja muut taloudelliset resurssit, jotka on saatu muun muassa Talebanille kuuluvasta omaisuudesta tai omaisuudesta, jota he valvovat suoraan tai välillisesti tai jonka Talebanin suoraan tai välillisesti omistama tai valvoma yritys omistaa tai jota se valvoo; jäsenvaltioiden on myös huolehdittava, etteivät niiden kansalaiset tai niiden alueella oleskelevat muut henkilöt luovuta kyseisiä varoja ja muita taloudellisia resursseja eikä muita näin yksilöityjä varoja ja taloudellisia resursseja Talebanille eikä millekään Talebanin suoraan tai välillisesti omistamalle tai valvomalle yritykselle tai käytä niitä heidän hyväkseen, ellei pakotekomitea ole myöntänyt yksittäistapauksessa poikkeusta humanitaarisista syistä".

11 Päätöslauselman 1267 (1999) 6 kohdan mukaan turvallisuusneuvosto päätti perustaa väliaikaisen työjärjestyksensä 28 artiklan mukaisesti turvallisuusneuvoston komitean (jäljempänä pakotekomitea), joka muodostuu turvallisuusneuvoston kaikista jäsenistä ja jonka tehtävänä on muun muassa valvoa, että valtiot toteuttavat päätöslauselman 4 kohdassa määrätyt toimenpiteet, yksilöidä 4 kohdassa mainitut varat ja muut taloudelliset resurssit ja tutkia 4 kohdassa tarkoitettuja toimenpiteitä koskevat poikkeushakemukset.

12 Neuvosto katsoi, että kyseisen päätöslauselman täytäntöönpano edellyttää yhteisön toimia, joten se antoi Talebania koskevista rajoittavista toimenpiteistä 15.11.1999 yhteisen kannan 1999/727/YUTP (EYVL L 294, s. 1). Yhteisen kannan 2 artiklassa määrätään ulkomailla olevien Talebanin varojen ja muiden rahoituslähteiden jäädyttämisestä YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselman 1267 (1999) mukaisesti.

13 Neuvosto antoi EY 60 ja EY 301 artiklan nojalla 14.2.2000 asetuksen (EY) N:o 337/2000 Afganistanin Talebania koskevasta lentokiellosta ja varojen sekä muiden taloudellisten resurssien jäädyttämisestä (EYVL L 43, s. 1).

14 YK:n turvallisuusneuvosto antoi 19.12.2000 päätöslauselman 1333 (2000), jossa muun muassa vaaditaan Talebania noudattamaan päätöslauselmaa 1267 (1999) erityisesti lopettamalla turvapaikan ja koulutuksen tarjoamisen kansainvälisille terroristeille ja heidän järjestöilleen sekä luovuttamalla Osama bin Ladenin toimivaltaisille viranomaisille oikeudenkäyntiä varten. YK:n turvallisuusneuvosto päätti erityisesti vahvistaa päätöslauselmassa 1267 (1999) asetetun lentokiellon ja varojen jäädyttämisen. Päätöslauselman 1333 (2000) 8 kohdan c alakohdassa määrätään, että kaikkien valtioiden on "jäädytettävä viipymättä Osama bin Ladenille ja niille henkilöille ja yhteisöille, jotka [pakotekomitean] määrittelemällä tavalla kuuluvat hänen lähipiiriinsä, mukaan lukien Al-Qaida-järjestö, kuuluvat varat ja muut taloudelliset resurssit, ja varat, jotka on saatu Osama bin Ladenille tai hänen lähipiiriinsä kuuluville henkilöille ja yhteisöille tai heidän suoraan tai välillisesti valvomille yhteisöille kuuluvasta omaisuudesta; jäsenvaltioiden on myös huolehdittava, etteivät niiden kansalaiset tai niiden alueella oleskelevat muut henkilöt luovuta kyseisiä varoja ja muita taloudellisia resursseja tai muita varoja ja taloudellisia resursseja Osama bin Ladenille tai hänen lähipiiriinsä kuuluville henkilöille eikä millekään heidän suoraan tai välillisesti omistamalle tai valvomalle yhteisölle, mukaan lukien Al-Qaida-järjestö, taikka käytä niitä suoraan tai välillisesti heidän hyväkseen".

15 Samassa kohdassa turvallisuusneuvosto antoi pakotekomitean tehtäväksi ylläpitää valtioiden ja alueellisten järjestöjen toimittamien tietojen perusteella päivitettyä luetteloa henkilöistä ja yksiköistä, joiden kyseinen komitea on katsonut kuuluvan Osama bin Ladenin lähipiiriin, Al-Qaida-järjestö mukaan lukien.

16 Päätöslauselman 1333 (2000) 23 kohdassa turvallisuusneuvosto on päättänyt, että toimenpiteitä, joista määrätään muun muassa sen 8 kohdassa, sovelletaan 12 kuukautta, ja että se päättää tämän jälkeen, onko niitä jatkettava uudeksi määräajaksi samoin edellytyksin.

17 Neuvosto katsoi, että kyseisen päätöslauselman täytäntöönpano edellyttää yhteisön toimia, joten se antoi 26.2.2001 yhteisen kannan 2001/154/YUTP Talebania koskevista rajoittavista lisätoimenpiteistä ja yhteisen kannan 96/746/YUTP muuttamisesta (EYVL L 57, s. 1). Kyseisen yhteisen kannan 4 artiklassa todetaan seuraavaa:

"Osama bin Ladenin sekä niiden henkilöiden ja ryhmien, jotka [pakotekomitean] määrittelemällä tavalla kuuluvat hänen lähipiiriinsä, varat ja muut rahoituksen lähteet jäädytetään. Osama bin Ladenia sekä henkilöitä ja ryhmiä, jotka [pakotekomitean] määrittelemällä tavalla kuuluvat hänen lähipiiriinsä, estetään käyttämästä varoja tai muita rahoituksen lähteitä päätöslauselmassa 1333 (2000) mainituin edellytyksin."

18 Neuvosto antoi EY 60 ja EY 301 artiklan nojalla 6.3.2001 asetuksen (EY) N:o 467/2001 Afganistaniin suuntautuvan tiettyjen tavaroiden ja palvelujen viennin kieltämisestä, Afganistanin Talebania koskevien lentokiellon ja varojen sekä muiden taloudellisten resurssien jäädyttämisen laajentamisesta ja asetuksen (EY) N:o 337/2000 kumoamisesta (EYVL L 67, s. 1).

19 Kyseisen asetuksen kolmannen perustelukappaleen mukaan päätöslauselmassa 1333 (2000) määrätyt toimenpiteet "kuuluvat Euroopan yhteisön perustamissopimuksen soveltamisalaan ja tämän vuoksi, erityisesti kilpailun vääristymisen välttämiseksi, tarvitaan yhteisön lainsäädäntöä turvallisuusneuvoston asiaa koskevien päätösten täytäntöönpanemiseksi silloin, kun on kyse yhteisön alueesta".

20 Asetuksen N:o 467/2001 1 artiklassa määritetään, mitä "varoilla" ja "varojen jäädyttämisellä" tarkoitetaan.

21 Asetuksen N:o 467/2001 2 artiklassa säädetään seuraavaa:

"1. Jäädytetään kaikki Talebania koskevan pakotekomitean nimeämille ja liitteessä I luetelluille luonnollisille tai oikeushenkilöille, yhteisöille tai elimille kuuluvat varat ja muut taloudelliset resurssit.

2. Varoja tai muita taloudellisia resursseja ei saa luovuttaa suoraan tai välillisesti Talebania koskevan pakotekomitean nimeämille ja liitteessä I luetelluille henkilöille, yhteisöille tai elimille eikä myöskään luovuttaa näiden hyväksi.

3. Edellä 1 ja 2 kohtaa ei sovelleta niihin varoihin ja taloudellisiin resursseihin, joille Talebania koskeva pakotekomitea on myöntänyt poikkeuksen. Nämä poikkeukset saadaan liitteessä II lueteltujen jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten välityksellä."

22 Asetuksen N:o 467/2001 liitteessä I on luettelo henkilöistä, yhteisöistä ja elimistä, joita koskevasta varojen jäädyttämisestä 2 artiklassa säädetään. Asetuksen N:o 467/2001 10 artiklan 1 kohdan mukaan komissio valtuutetaan muuttamaan tai täydentämään liitettä I joko turvallisuusneuvoston tai pakotekomitean päätösten perusteella.

23 Pakotekomitea julkaisi 8.3.2001 ensimmäisen konsolidoidun luettelon henkilöistä ja yhteisöistä, joiden varat oli jäädytettävä turvallisuusneuvoston päätöslauselmien 1267 (1999) ja 1333 (2000) perusteella. Tätä luetteloa on muutettu ja täydennetty useita kertoja tämän jälkeen. Komissio on antanut asetuksen N:o 467/2001 10 artiklan nojalla useita asetuksia, joilla se on muuttanut tai täydentänyt kyseisen asetuksen liitettä I.

24 Pakotekomitea julkisti 8.3.2001 laatimaansa luetteloon 9.11.2001 tekemänsä uuden lisäyksen, joka käsitti seuraavan yhteisön ja seuraavan kolmen henkilön nimen:

— "Barakaat International Foundation, Box 4036, Spånga, Stockholm, Sweden; Rinkebytorget 1, 04 Spånga, Sweden"

— "Aden, Abdirisak; Akaftingebacken 8, 16367 Spånga, Sweden; DOB 01 June 1968"

— "Ali, Abdi Abdulaziz, Drabantvagen 21, 17750 Spånga, Sweden; DOB 01 January 1955"

— "Ali, Yusaf Ahmed, Hallbybacken 15, 70 Spånga, Sweden; DOB 20 November 1974".

25 Kyseisen yhteisön ja kyseisen kolmen henkilön nimet lisättiin muiden nimien ohessa kyseisen asetuksen liitteessä I olevaan luetteloon neuvoston asetuksen (EY) N:o 467/2001 muuttamisesta neljännen kerran 12 päivänä marraskuuta 2001 annetulla komission asetuksella (EY) N:o 2199/2001 (EYVL L 295, s. 16).

26 Turvallisuusneuvosto antoi 16.1.2002 päätöslauselman 1390 (2002), joka koskee Osama bin Ladeniin, Al-Qaida-järjestön ja Talebanin jäseniin sekä niitä lähellä oleviin henkilöihin, ryhmiin, yrityksiin ja yhteisöihin kohdistuvien toimenpiteiden toteuttamista. Tämän päätöslauselman 1 ja 2 kohdassa jatketaan päätöslauselman 1267 (1999) 4 kohdan b alakohdassa ja päätöslauselman 1333 (2000) 8 kohdan c alakohdassa määrättyjä toimenpiteitä, erityisesti varojen jäädyttämistä. Päätöslauselman 1390 (2002) 3 kohdan mukaan turvallisuusneuvosto tarkastelee näitä toimenpiteitä 12 kuukauden kuluttua niiden hyväksymisestä, minkä jälkeen se joko pitää ne ennallaan tai päättää tehostaa niitä.

27 Neuvosto katsoi, että tämän päätöslauselman täytäntöönpano edellyttää yhteisön toimia, ja antoi 27.5.2002 yhteisen kannan 2002/402/YUTP Osama bin Ladeniin, Al-Qaida-järjestön ja Talebanin jäseniin sekä niitä lähellä oleviin henkilöihin, ryhmiin, yrityksiin ja yhteisöihin kohdistuvista rajoittavista toimenpiteistä ja yhteisten kantojen 96/746/YUTP, 1999/727/YUTP, 2001/154/YUTP ja 2001/771/YUTP kumoamisesta (EYVL L 139, s. 4). Tämän yhteisen kannan 3 artiklassa määrätään pakotekomitean turvallisuusneuvoston päätöslauselmien 1267 (1999) ja 1333 (2000) mukaisesti laatimassa luettelossa tarkoitettujen henkilöiden, ryhmien, yritysten ja yhteisöjen varojen, muiden rahoituksen lähteiden tai taloudellisten resurssien jäädyttämisestä.

28 Neuvosto antoi EY 60, EY 301 ja EY 308 artiklan nojalla 27.5.2002 asetuksen (EY) N:o 881/2002 tiettyihin Osama bin Ladenia, Al-Qaida-verkostoa ja Talebania lähellä oleviin henkilöihin ja yhteisöihin kohdistuvista erityisistä rajoittavista toimenpiteistä sekä asetuksen N:o 467/2001 kumoamisesta (EYVL L 139, s. 9).

29 Tämän asetuksen neljännen perustelukappaleen mukaan erityisesti turvallisuusneuvoston päätöslauselmassa 1390 (2002) tarkoitetut toimenpiteet "kuuluvat Euroopan yhteisön perustamissopimuksen soveltamisalaan. Tämän vuoksi ja erityisesti kilpailun vääristymisen välttämiseksi tarvitaan yhteisön lainsäädäntöä turvallisuusneuvoston asiaa koskevien päätösten täytäntöön panemiseksi sikäli kuin on kyse yhteisön alueesta".

30 Asetuksen N:o 881/2002 1 artiklassa "varat" ja "varojen jäädyttäminen" määritetään samalla tavoin kuin asetuksen N:o 467/2001 1 artiklassa.

31 Asetuksen N:o 881/2002 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.

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

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."

32 Asetuksen N:o 881/2002 liite I sisältää luettelon 2 artiklassa tarkoitetuista henkilöistä, ryhmistä ja yhteisöistä, joita varojen jäädyttäminen koskee. Tämä luettelo sisältää muun muassa seuraavan yhteisön ja seuraavan kolmen henkilön nimen:

— "Barakaat International Foundation, Box 4036, Spånga, Tukholma, Ruotsi; Rinkebytorget 1, 04, Spånga, Ruotsi"

— "Aden, Adirisak, Skaftingebacken 8, 16367 Spånga, Ruotsi, syntynyt 1.6.1968"

— "Ali, Abdi Abdulaziz, Drabantvagen 21, 17750 Spånga, Ruotsi, syntynyt 1.1.1955"

— "Ali, Yusaf Ahmed, Hallbybacken 15, 70 Spånga, Ruotsi, syntynyt 20.11.1974".

33 Pakotekomitea päätti 26.8.2002 poistaa nimet Abdi Abdulaziz Ali ja Abdirisak Aden niiden henkilöiden, ryhmien ja yhteisöjen luettelosta, joiden varat ja muut taloudelliset resurssit on jäädytettävä.

34 Tämän vuoksi komissio antoi 4.9.2002 asetuksen (EY) N:o 1580/2002 asetuksen (EY) N:o 881/2002 muuttamisesta toisen kerran (EYVL L 237, s. 3).

35 Asetuksen N:o 1580/2002 1 artiklan 2 kohdan mukaan asetuksen N:o 881/2002 liitteessä I olevasta luettelosta poistetaan muun muassa seuraavat henkilöt:

— "Ali, Abdi Abdulaziz, Drabantvägen 21, 17750 Spånga, Ruotsi, syntynyt 1.1.1955"

— "Aden, Adirisak, Skäftingebacken 8, 16367 Spånga, Ruotsi, syntynyt 1.6.1968".

36 Turvallisuusneuvosto hyväksyi 20.12.2002 päätöslauselman 1452 (2002), jonka tarkoituksena oli edistää terrorismin vastaiseen taisteluun liittyvien velvoitteiden noudattamista. Tämän päätöslauselman 1 kohdassa määrätään joistakin sellaisista poikkeuksista päätöslauselmilla 1267 (1999), 1333 (2000) ja 1390 (2002) määrättyyn varojen ja taloudellisten resurssien jäädyttämiseen, joita valtiot voivat myöntää humanitaarisista syistä pakotekomitean luvalla.

37 Turvallisuusneuvosto hyväksyi 17.1.2003 päätöslauselman 1455 (2003), jonka tarkoituksena oli tehostaa päätöslauselman 1267 (1999) 4 kohdan b alakohdassa, päätöslauselman 1333 (2000) 8 kohdan c alakohdassa ja päätöslauselman 1390 (2002) 1 ja 2 kohdassa määrättyjen toimenpiteiden täytäntöönpanoa. Päätöslauselman 1455 (2003) 2 kohdan mukaan näitä toimenpiteitä tehostetaan uudelleen 12 kuukauden kuluttua tai aiemmin, jos se on tarpeen.

38 Neuvosto katsoi, että turvallisuusneuvoston päätöslauselman 1452 (2002) täytäntöönpano edellyttää yhteisön toimia, ja antoi 27.2.2003 yhteisen kannan 2003/140/YUTP poikkeuksista yhteisellä kannalla 2002/402/YUTP määrättyihin rajoittaviin toimenpiteisiin (EUVL L 53, s. 62). Tämän yhteisen kannan 1 artiklan mukaan pannessaan täytäntöön yhteisen kannan 2002/402/YUTP 3 artiklassa määrätyt

toimenpiteet Euroopan yhteisö ottaa huomioon turvallisuusneuvoston päätöslauselman 1452 (2002) mukaiset poikkeukset.

39 Neuvosto antoi 27.3.2003 asetuksen (EY) N:o 561/2003 asetuksen (EY) N:o 881/2002 muuttamisesta siltä osin kuin on kyse varojen ja taloudellisten resurssien jäädyttämistä koskevista poikkeuksista (EYVL L 82, s. 1). Tämän asetuksen neljännessä perustelukappaleessa neuvosto toteaa, että yhteisön määräämiä toimenpiteitä on päätöslauselman 1452 (2002) johdosta tarpeen mukauttaa.

40 Asetuksen N:o 561/2003 1 artiklassa säädetään seuraavaa:

"Lisätään asetukseen — — N:o 881/2002 artikla seuraavasti:

'2 a artikla

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;

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.

3. Varoihin, jotka vapautetaan ja siirretään yhteisössä menojen kattamiseksi tai tunnustetaan tämän artiklan nojalla, ei kohdisteta muita 2 artiklan mukaisia rajoittavia toimenpiteitä.

— —"

41 Komissio antoi 19.5.2003 asetuksen (EY) N:o 866/2003 asetuksen N:o 881/2002 muuttamisesta 18. kerran (EUVL L 124, s. 19). Tämän asetuksen 1 artiklan ja liitteen 1 kohdan mukaan asetusta N:o 881/2002 muutetaan siten, että luonnollisten henkilöiden luettelossa merkintä "Ali, Yusaf Ahmed, Hallbybacken 15, 70 Spånga, Ruotsi, syntynyt 20.11.1974" korvataan seuraavalla merkinnällä:

"Ali Ahmed YUSAF (alias Ali Galoul), Krälingegränd 33, S-16362 Spånga, Ruotsi; syntynyt 20.11.1974 Garbahareyssa Somaliassa; Ruotsin kansalainen; passin numero 1041635 (Ruotsi); henkilötunnus 741120-1093."

Oikeudenkäyntimenettely ja asianosaisten vaatimukset

42 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimeen 10.12.2001 jättämällään kannekirjelmällä, joka on kirjattu asianumerolla T-306/01, Abdirisak Aden, Abdulaziz Ali ja Ahmed Yusuf sekä Al Barakaat International Foundation (jäljempänä Al Barakaat) ovat nostaneet EY 230 artiklan nojalla neuvostoa ja komissiota vastaan kanteen, jossa he vaativat, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin

— kumoaa asetuksen N:o 2199/2001

— kumoaa asetuksen N:o 467/2001 ja toissijaisesti toteaa, ettei sitä voida soveltaa EY 241 artiklan nojalla

— antaa ratkaisun oikeudenkäyntikuluista, joiden määrä täsmennetään myöhemmin.

43 Kantajat vaativat samassa kirjelmässä EY 243 artiklan nojalla, että asetuksen N:o 2199/2001 täytäntöönpanoa lykätään.

44 Kantajat vaativat erillisellä ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimeen 10.12.2001 jättämällään hakemuksella, että asia käsitellään nopeutetussa menettelyssä ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen työjärjestyksen 76 a artiklan mukaisesti. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin (ensimmäinen jaosto) hylkäsi vastaajia kuultuaan tämän hakemuksen 22.1.2002 asian sisältämien oikeuskysymysten monitahoisuuden ja arkaluonteisuuden vuoksi.

45 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen kirjaamon 24.1.2002 päivätyllä kirjeellä kantajille ilmoitettiin, ettei hakemusta asetuksen N:o 2199/2001 täytäntöönpanon lykkäämisestä voida käsitellä, koska sitä ei ole tehty erillisellä asiakirjalla, kuten työjärjestyksen määräyksissä edellytetään. Tässä kirjeessä kuitenkin todettiin, että välitoimihakemuksen tekeminen on edelleen mahdollista työjärjestyksen määräysten mukaisesti.

46 Neuvosto ja komissio vaativat ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimeen 19.2.2002 jättämissään vastineissa, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin

— hylkää kanteen

— velvoittaa kantajat korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

47 Kantajat ovat ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimeen 8.3.2002 jättämällään hakemuksella vaatineet asetuksen N:o 467/2001 ja asetuksen N:o 2199/2001 täytäntöönpanon lykkäämistä pääasian ratkaisemiseen asti siltä osin kuin asetukset koskevat heitä.

48 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen presidentti kuuli asianosaisia 22.3.2002 Ruotsin kuningaskunnan, jolla oli kuulemistilaisuudessa edustaja, läsnä ollessa.

49 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen presidentti hylkäsi 7.5.2002 antamallaan määräyksellä (asia T-306/01 R, Aden ym. v. neuvosto ja komissio, Kok. 2002, s. II-2387) välitoimihakemuksen sillä perusteella, ettei kiireellisyysedellytys täyttynyt, ja päätti, että oikeudenkäyntikuluista päätetään myöhemmin.

50 Asianosaisia on kehotettu 27.6.2002 päivätyllä kirjeellä esittämään huomautuksensa seurauksista, joita on asetuksen N:o 467/2001 kumoamisella ja sen korvaamisella asetuksella N:o 881/2002.

51 Kantajat ovat ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimeen 29.7.2002 toimittamissaan huomautuksissa ilmoittaneet muokkaavansa vaatimuksiaan, kanneperusteitaan ja väitteitään siten, että niissä vaaditaan asetuksen N:o 881/2002 (jäljempänä riidanalainen asetus), joka on annettu turvallisuusneuvoston päätöslauselman 1390 (2002) vuoksi, jossa pysytetään voimassa heitä vastaan määrätyt pakotteet, kumoamista. Kantajat huomauttavat, että asetuksesta N:o 467/2001 nostetun alkuperäisen kanteen on katsottava jääneen vaille kohdetta, koska se on kumottu riidanalaisella asetuksella.

52 Neuvosto myöntää ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimeen 12.7.2002 jättämissään huomautuksissa, että kantajilla on oikeus laajentaa tai muuttaa kanteensa alkuperäisiä vaatimuksia siten, että niissä vaaditaan vastedes riidanalaisen asetuksen kumoamista.

53 Komissio toteaa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimeen 10.7.2002 jättämissään huomautuksissa, että kun otetaan huomioon se, että asetuksen N:o 2199/2001 oikeusvaikutukset jatkuvat riidanalaisessa asetuksessa, se ei vastusta sitä, että kantajat muuttavat vaatimuksiaan siten, että ne koskevat viimeksi mainittua asetusta.

54 Komissio vaatii ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuinta toteamaan työjärjestyksensä 113 artiklan mukaisesti, että kanteesta on tullut perusteeton siltä osin kuin ne on nostettu asetuksesta N:o 2199/2001 ja että lausunnon antaminen siitä raukeaa tältä osin.

55 Lisäksi komissio vaatii työjärjestyksen 115 artiklan 1 kohdan ja 116 artiklan 6 kohdan nojalla, että sille myönnetään neuvoston vaatimuksia tukevan väliintulijan asema. Komissio pysyttää kuitenkin vaatimuksensa kantajien velvoittamisesta korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jotka sille on aiheutunut aikana, jolloin kantajat ovat riitauttaneet asetuksen N:o 2199/2001.

56 Yhteisöjen tuomioistuimen presidentin 12.7.2002 antamalla määräyksellä Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta hyväksyttiin väliintulijaksi tukemaan vastaajien vaatimuksia.

57 Kantajia on kehotettu ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen kirjaamon 11.9.2002 päivätyllä kirjeellä esittämään huomautuksensa asetuksen N:o 1580/2002 antamisen mahdollisista seurauksista kanteen ajamiselle.

58 Kun ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen jaostojen kokoonpanoa muutettiin uuden, 1.10.2002 alkaneen istuntovuoden alussa, esittelevä tuomari määrättiin toiseen jaostoon, jonka käsiteltäväksi esillä oleva asia tämän vuoksi siirrettiin.

59 Kantajat toteavat ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimeen 11.11.2002 toimitetuissa huomautuksissaan asetuksen N:o 1580/2002 antamisen seurauksista, että heidän kanteensa ei enää kohdistu komissioon ja että Abdirisak Adenilla ja Abdulaziz Alilla ei ole enää erityistä ja henkilökohtaista intressiä jatkaa kanteensa ajamista muutoin kuin oikeudenkäyntikulujen osalta.

60 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen kirjaaja kieltäytyi 20.11.2002 tekemällään päätöksellä lisäämästä asian asiakirjoihin kantajien näissä huomautuksissa esittämiä kommentteja neuvoston ja komission vastauskirjelmistä sillä perusteella, että työjärjestyksessä ei määrätä tällaisista kommenteista.

61 Yhdistynyt kuningaskunta vaatii ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimeen 27.2.2003 toimittamassaan väliintulokirjelmässä ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuinta hylkäämään kanteen.

62 Yusufia on kehotettu ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen kirjaamon 13.6.2003 päivätyllä kirjeellä esittämään huomautuksensa asetuksen N:o 866/2003 antamisen seurauksista menettelyn jatkamiselle.

63 Yusuf totesi ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimeen 7.7.2003 toimittamissaan huomautuksissa, että asetuksella N:o 866/2003 tehdyt muutokset kohdistuivat ainoastaan kirjoitusasuun eikä niillä pitäisi olla mitään vaikutusta menettelyn jatkamiseen.

64 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin siirsi asianosaisia kuultuaan asian työjärjestyksen 51 artiklan mukaisesti viiden tuomarin jaoston käsiteltäväksi.

65 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin (laajennettu toinen jaosto) päätti esittelevän tuomarin kertomuksen perusteella aloittaa suullisen käsittelyn ja esittää työjärjestyksen 64 artiklan mukaisina prosessinjohtotoimina neuvostolle ja komissiolle kirjallisesti yhden kysymyksen, johon ne ovat vastanneet määräajassa.

66 Käsiteltävänä oleva asia ja asia T-315/01, Kadi vastaan neuvosto ja komissio, yhdistettiin ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen laajennetun toisen jaoston puheenjohtajan 18.9.2003 antamalla määräyksellä suullista käsittelyä varten työjärjestyksen 50 artiklan mukaisesti.

67 Kantaja pyysi 8.10.2003 päivätyllä kirjeellään ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuinta lisäämään oikeudenkäyntiasiakirjoihin "[pakotekomitean] työskentelytapoja koskevat määräykset", jotka pakotekomitea on antanut 7.11.2002 ja joita on muutettu 10.4.2003. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen laajennetun toisen jaoston presidentti on hyväksynyt tämän pyynnön 9.10.2003 tekemällään päätöksellä.

68 Koska Aden ja Ali ilmoittivat ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimelle työjärjestyksen 99 artiklan mukaisesti, että he peruuttavat kanteensa ja että he olivat sopineet vastaajien kanssa oikeudenkäyntikuluista, ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen laajennetun toisen jaoston puheenjohtaja määräsi 9.10.2003 antamallaan määräyksellä näiden kahden kantajan nimet poistettavaksi asian T-306/01 rekisteristä ja teki oikeudenkäyntikuluja koskevan ratkaisun asianosaisten sopimuksen mukaisesti.

69 Yusuf ja Al Barakaat hakivat 13.10.2003 jätetyillä erillisillä kirjelmillä maksutonta oikeudenkäyntiä. Nämä hakemukset hylättiin ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen laajennetun toisen jaoston puheenjohtajan 3.5.2004 antamilla määräyksillä.

70 Asianosaisten lausumat ja vastaukset ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen esittämiin kysymyksiin kuultiin 14.10.2003 pidetyssä istunnossa.

Riidanalaisen asetuksen antamisen vaikutukset menettelyyn

71 Riita-asian asianosaiset myöntävät, että kantajilla on oikeus muuttaa vaatimuksiaan ja kanneperusteitaan siten, että niissä vaaditaan ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuinta kumoamaan riidanalainen asetus, jolla kumotaan ja korvataan asetus N:o 467/2001, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella N:o 2199/2001. Kantajat totesivat todellakin ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimeen 29.7.2002 toimittamissaan huomautuksissa muuttavansa kanteissaan esittämiään vaatimuksia, kanneperusteita ja väitteitä tällä tavoin.

72 Tältä osin on huomautettava, että silloin, kun päätös oikeudenkäynnin aikana korvataan toisella samaa asiaa koskevalla päätöksellä, sitä on pidettävä uutena seikkana, jonka vuoksi kantaja voi mukauttaa vaatimuksensa ja kanneperusteensa. Se, että kantajalta vaadittaisiin uuden kanteen nostamista yhteisöjen tuomioistuimessa, olisi nimittäin hyvän oikeudenhoidon ja prosessiekonomian vaatimuksen vastaista. Lisäksi olisi epäoikeudenmukaista, jos kyseessä oleva toimielin voisi yhteisöjen tuomioistuimessa päätöksestä nostetussa kanteessa esitetyistä arvosteluista selviytyäkseen muuttaa riidanalaista päätöstä tai korvata sen uudella ja vedota kanteen käsittelyn aikana tähän muutokseen tai uuteen päätökseen, jotta toinen vastapuoli ei voisi ulottaa alkuperäisiä vaatimuksiaan ja kanneperusteitaan koskemaan myöhempää päätöstä tai esittää tätä vastaan uusia vaatimuksia ja kanneperusteita (asia 14/81, Alpha Steel v. komissio, tuomio 3.3.1982, Kok. 1982, s. 749, 8 kohta; yhdistetyt asiat 351/85 ja 360/85, Fabrique de fer de Charleroi ja Dillinger Hüttenwerke v. komissio, tuomio 29.9.1987, Kok. 1987, s. 3639, 11 kohta; asia 103/85, Stahlwerke Peine-Salzgitter v. komissio, tuomio 14.7.1988, Kok. 1988, s. 4131, 11 ja 12 kohta ja yhdistetyt asiat T-46/98 ja T-151/98, CCRE v. komissio, tuomio 3.2.2000, Kok. 2000, s. II-167, 33 kohta).

73 Tätä oikeuskäytäntöä voidaan soveltaa tilanteeseen, jossa yksityishenkilöä suoraan ja erikseen koskeva asetus korvataan menettelyn aikana samaa asiaa koskevalla asetuksella.

74 Koska käsiteltävänä olevan asian tilanne vastaa täysin tätä tilannetta, kantajien vaatimukset on hyväksyttävä, heidän kanteensa on katsottava koskevan riidanalaisen asetuksen kumoamista siltä osin kuin se koskee heitä ja asianosaisten on annettava muotoilla vaatimuksensa, kanneperusteensa ja väitteensä uudelleen tämän uuden seikan valossa.

75 Kantajat väittävät lisäksi, että heidän asetuksen N:o 467/2001 kumoamista koskevan vaatimuksensa on katsottava jääneen vaille kohdetta, koska kyseinen asetus on kumottu riidanalaisella asetuksella (ks. edellä 51 kohta). Tässä tilanteessa lausunnon antaminen tästä vaatimuksesta sekä näin ollen myös asetuksen N:o 2199/2001 kumoamista koskevasta vaatimuksesta raukeaa, koska tämäkin vaatimus on jäänyt vaille kohdetta.

76 Edellä esitetystä seuraa, että lausunnon antaminen komissiota vastaan nostetusta kanteesta raukeaa. Käsiteltävänä olevan asian olosuhteissa hyvän oikeudenhoidon periaatteen ja prosessiekonomian vaatimuksen, joihin edellä 72 kohdassa mainittu oikeuskäytäntö tukeutuu, perusteella on otettava huomioon komission vaatimukset, vastaperusteet ja väitteet, jotka on muotoiltu uudelleen edellä 74 kohdassa esitetyllä tavalla, ilman, että olisi tarpeen hyväksyä komissio uudelleen muodollisesti työjärjestyksen 115 artiklan 1 kohdan ja 116 artiklan 6 kohdan mukaisesti väliintulijaksi tukemaan neuvoston vaatimuksia.

77 Kun otetaan huomioon edellä esitetty, on katsottava, että käsiteltävänä oleva kanne on tästä lähtien suunnattu ainoastaan neuvostoa vastaan, jota tukevat komissio ja Yhdistynyt kuningaskunta, ja että kanteen ainoana kohteena on riidanalaisen asetuksen kumoaminen siltä osin kuin se koskee Yusufia ja Al Barakaatia.

Aineellinen kysymys

78 Kantajat vetoavat vaatimustensa tueksi kolmeen kumoamisperusteeseen, joista ensimmäisen mukaan neuvostolla ei ollut toimivaltaa antaa riidanalaista asetusta, toisen mukaan EY 249 artiklaa oli rikottu ja kolmannen mukaan heidän perusoikeuksiaan on loukattu.

1. *Ensimmäinen kanneperuste, jonka mukaan neuvostolla ei ollut toimivaltaa antaa riidanalaista asetusta*

79 Tämä kanneperuste jakautuu kolmeen osaan.

Ensimmäinen osa

Asianosaisten lausumat

80 Asetuksesta N:o 467/2001 alun perin nostetussa kanteessaan kantajat väittivät, että EY 60 ja EY 301 artiklassa, joiden perusteella tämä asetus oli annettu, neuvostolle annetaan yksinomaan oikeus toteuttaa toimenpiteitä kolmansia maita kohtaan eikä jäsenvaltiossa asuvia jäsenvaltion kansalaisia kohtaan, kuten se oli tehnyt käsiteltävänä olevassa asiassa.

81 Tältä osin kantajat kiistivät väitteen, jonka mukaan niille olisi määrätty pakotteita siksi, että heillä on yhteyksiä Afganistanin Taleban-hallintoon. Heitä vastaan määrätyt pakotteet eivät heidän mukaansa perustuneet mitenkään yhteyteen tämän hallinnon kanssa, vaan turvallisuusneuvoston tahtoon taistella kansainvälistä terrorismia vastaan, jota pidetään uhkana kansainväliselle rauhalle ja turvallisuudelle. Kantajat korostivat, että turvallisuusneuvoston päätöslauselman 1333 (2000) 8 kohdan c alakohdassa tarkoitettu luettelo, johon heidät oli sisällytetty pakotekomitean 9.11.2001 tekemällä päätöksellä (ks. edellä 24 kohta), koski pikemminkin Osama bin Ladenia ja hänen lähipiiriinsä kuuluvia yksityishenkilöitä ja yhteisöjä kuin Talebania.

82 Koska yhteisön toimielinten hyväksymien pakotteiden pitää vastata täysin turvallisuusneuvoston hyväksymiä pakotteita, kantajat toteavat, ettei asetusta N:o 467/2001 ollut myöskään suunnattu kolmatta maata vastaan vaan yksityishenkilöitä vastaan kansainvälisen terrorismin vastaisen taistelun tarkoituksessa. Tällaiset toimenpiteet eivät kantajien mukaan kuulu yhteisön toimivaltaan, toisin kuin Irakin vastaiset kauppasaartotoimenpiteet, joita ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin tutki asiassa T-184/95, Dorsch Consult vastaan neuvosto ja komissio, 28.4.1998 antamassaan tuomiossa (Kok. 1998, s. II-667).

83 Kantajat väittivät myös, että EY 60 ja EY 301 artiklan sellainen tulkinta, jonka mukaan yhteisön kansalaisia kohdellaan kuin kolmansia maita, on EY 5 ja EY 7 artiklassa ilmoitetun laillisuusperiaatteen vastaista sekä sen periaatteen vastaista, jonka mukaan yhteisön lainsäädännön on oltava varmaa ja sen soveltamisen on oltava niiden ennakoitavissa, jotka ovat sen kohteena (asia 348/85, Tanska v. komissio, tuomio 15.12.1987, Kok. 1987, s. 5225).

84 Huomautuksissaan vaikutuksista, joita on asetuksen N:o 467/2001 kumoamisella ja sen korvaamisella riidanalaisella asetuksella, joka annettiin EY 60, EY 301 ja EY 308 artiklan perusteella, kantajat toteavat lisäksi, että myöskään EY 308 artiklassa, erikseen tai yhdessä EY 60 ja EY 301 artiklan kanssa tarkasteltuna, neuvostolle ei myönnetä toimivaltaa määrätä välittömiä tai välillisiä pakotteita unionin kansalaisia vastaan. Tällaista toimivaltaa ei voida nimittäin pitää implisiittisenä tai tarpeellisena

jonkin yhteisön tavoitteen saavuttamiseksi EY 308 artiklassa tarkoitetulla tavalla. Erityisesti kantajien varojen jäädyttämisellä ei heidän mukaansa ole mitään yhteyttä riidanalaisen asetuksen neljännessä perustelukappaleessa mainitun tavoitteen "välttää erityisesti kilpailun vääristyminen" kanssa.

85 Toimielimet ja Yhdistynyt kuningaskunta ovat väittäneet vastineissaan ja väliintulokirjelmässään, ettei EY 60 ja EY 301 artiklan sanamuodon perusteella voida sulkea pois mahdollisuutta määrätä talouspakotteita yhteisöön sijoittautuneille yksityishenkilöille tai järjestöille, jos tällaisten toimenpiteiden tarkoituksena on kokonaan tai osittain keskeyttää taloudelliset suhteet yhden tai useamman kolmannen maan kanssa taikka vähentää niitä. On nimittäin myönnettävä, että jäsenvaltioiden kansalaiset voivat erikseen tai yhdessä toimittaa varoja ja resursseja kolmansille maille tai niiden sisäisille ryhmittymille, jolloin näiden yksityishenkilöiden varojen valvontaan tähtäävien toimenpiteiden seurauksena on taloudellisten suhteiden keskeyttäminen näiden kolmansien maiden kanssa taikka niiden vähentäminen. Yhteisön tuomioistuimet ovat näiden osapuolten mukaan lisäksi implisiittisesti myöntäneet tämän käytännön laillisuuden (asia T-189/00 R, "Invest" Import und Export ja Invest Commerce v. komissio, määräys 2.8.2000, Kok. 2000, s. II-2993, 34 kohta, joka vahvistettiin muutoksenhakumenettelyssä asiassa C-317/00 P(R), "Invest" Import und Export ja Invest Commerce v. komissio, määräys 13.11.2000, Kok. 2000, s. I-9541, 26 ja 27 kohta).

86 Toisaalta nämä osapuolet kiistivät kantajien väitteen, jonka mukaan asetuksessa N:o 467/2001 määrätyillä toimenpiteillä ei ollut yhteyttä Afganistaniin, ja korostivat, että tuolloin Osama bin Ladenin, Al-Qaidan ja Taleban-hallinnon välillä oli yhteyksiä.

87 Vastauskirjelmässään sekä huomautuksissaan vaikutuksista, joita on asetuksen N:o 467/2001 kumoamisella ja sen korvaamisella riidanalaisella asetuksella, neuvosto totesi kuitenkin, että viimeksi mainittua asetusta sovellettiin terroristeihin ja terroristijärjestöihin yleisesti ilman, että siinä vahvistettiin yhteyttä tiettyyn maahan tai tiettyihin maihin. Tältä osin asetus heijasteli turvallisuusneuvoston päätöslauselman 1333 (2000), joka koski Talebania ja sen lähellä olevia yksityis-

henkilöitä ja yhteisöjä, ja päätöslauselman 1390 (2002), jossa "Afganistanin islamilaisen emiraatin" katoamisen vuoksi ei enää yhdistetä määrättyjä pakotteita tiettyyn maahan tai alueeseen vaan joka koskee myös terroristiryhmiä ja terroristeja yleisesti, välistä eroa.

88 Ensimmäisessä tapauksessa neuvosto katsoi, että asetus N:o 467/2001 kuului EY 60 ja EY 301 artiklan alaan, koska olemassa oli ilmeinen yhteys Afganistaniin. Koska tällaista yhteyttä ei enää ollut riidanalaisen asetuksen yhteydessä, neuvosto katsoi, että asetuksen oikeusperustaa oli täydennettävä lisäämällä siihen EY 308 artikla. Neuvosto väitti, että tämä uuden asetuksen oikeusperustan muuttaminen tekee ensimmäisen kanneperusteen ensimmäisen osan vaikutuksettomaksi.

89 Neuvosto, jota ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen kirjallisella kysymyksellä pyydettiin ottamaan yhteisöjen tuomioistuimen 28.3.1996 antaman lausunnon 2/94 (Kok. 1996, s. I-1759, 29 ja 30 kohta) valossa kantaa edellä 84 kohdassa mainittuun kantajien väitteeseen ja erityisesti ilmoittamaan, mitä EY:n perustamissopimuksessa mainittua yhteisön tavoitetta riidanalaisen asetuksen säännöksillä pyritään saavuttamaan, vastasi pääpiirteittäin, että näillä säännöksillä tavoiteltiin taloudellisten ja rahoituksellisten pakotteiden asettamista, joka sen mukaan on eräs EY:n perustamissopimuksen tavoitteista.

90 Tältä osin neuvosto väittää, että yhteisön tavoitteita eivät ole ainoastaan EY 3 artiklassa määritetyt tavoitteet, vaan nämä tavoitteet voivat perustua myös erityismääräyksiin.

91 Tältä osin määräävä tekijä on neuvoston mukaan se, että Maastrichtin sopimuksesta johtuvien muutosten jälkeen EY 60 ja EY 301 artiklassa määritettiin yhteisön tehtävät ja toimet taloudellisten ja rahoituksellisten pakotteiden osalta, ja nämä määräykset toimivat oikeusperustana toimivallan nimenomaiselle siirtämiselle

yhteisölle näiden tehtävien toteuttamiseksi. Neuvoston mukaan tämä toimivalta on nimenomaisesti sidoksissa siihen, että toimi hyväksytään yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa (YUTP) koskevien EU:sta tehdyn sopimuksen määräysten nojalla, ja itse asiassa edellyttää sitä. Eräs YUTP:n tavoitteista on EU 11 artiklan 1 kohdan kolmannen luetelmakohdan mukaan "säilyttää rauha ja lujittaa kansainvälistä turvallisuutta Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan periaatteiden — — mukaisesti".

92 Näin ollen on myönnettävä, että poliittisista syistä toteutettavat taloudelliset ja rahoitukselliset pakotteet, varsinkin toimeenpantaessa turvallisuusneuvoston sitovaa päätöstä, muodostavat EY:n perustamissopimuksen nimenomaisen ja laillisen tavoitteen, vaikka tämä tavoite on marginaalinen ja välillisesti yhteydessä perustamissopimuksen päätavoitteisiin eli tavoitteisiin, jotka liittyvät pääomien vapaaseen liikkuvuuteen (EY 3 artiklan 1 kohdan c alakohta), järjestelmään, jolla taataan, ettei kilpailu sisämarkkinoilla vääristy (EY 3 artiklan 1 kohdan g alakohta), ja EU:sta tehtyyn sopimukseen.

93 Käsiteltävänä olevassa asiassa EY 308 artikla lisättiin riidanalaisen asetuksen oikeusperustaksi EY 60 ja EY 301 artiklan muodostaman oikeusperustan täydentämiseksi, jolloin toimenpiteitä voidaan hyväksyä sekä kolmansien valtioiden että myös sellaisten henkilöiden ja muiden kuin valtiollisten yksikköjen osalta, joilla ei välttämättä ole yhteyksiä näiden valtioiden hallitukseen tai hallintoon, tilanteessa, jossa EY:n perustamissopimuksessa ei määrätä tällöin tarvittavasta toimivallasta.

94 Neuvoston mukaan yhteisö saattoi näin toimiessaan mukautua sellaisten kansainvälisten käytäntöjen kehittymiseen, jotka muodostuvat nykyisin "älykkäiden pakotteiden" toteuttamisesta, jotka kohdistetaan kansainvälistä rauhaa uhkaaviin henkilöihin eikä viattomaan väestöön.

95 Neuvosto väittää, että olosuhteet, joissa se käsiteltävänä olevassa asiassa turvautui EY 308 artiklaan, eivät poikkea olosuhteista, joissa tätä määräystä on aiemmin käytetty sisämarkkinoilla jonkin EY:n perustamissopimuksen tavoitteen saavuttami-

seksi ilman, että perustamissopimuksessa olisi määrätty tätä varten tarvittavasta toimivallasta. Neuvosto mainitsee tältä osin

— sosiaalipolitiikan alalta useita direktiivejä, joilla EY:n perustamissopimuksen 235 artiklan (josta on tullut EY 308 artikla) perusteella, täydennettynä joskus EY:n perustamissopimuksen 100 artiklalla (josta on tullut EY 94 artikla), on laajennettu EY:n perustamissopimuksen 119 artiklassa (EY:n perustamissopimuksen 117–120 artikla on korvattu EY 136–EY 143 artiklalla) tarkoitettua miespuolisten ja naispuolisten työntekijöiden samapalkkaisuuden periaatetta siten, että se muodostaa yhdenvertaisen kohtelun yleisen periaatteen kaikilla aloilla, joilla voi esiintyä mahdollista syrjintää, ja että siitä voivat hyötyä myös itsenäiset ammatinharjoittajat, maatalousalalla toimivat ammatinharjoittajat mukaan lukien, ja erityisesti miesten ja naisten tasa-arvoisen kohtelun periaatteen toteuttamisesta mahdollisuuksissa työhön, ammatilliseen koulutukseen ja uralla etenemiseen sekä työoloissa 9 päivänä helmikuuta 1976 annetun neuvoston direktiivin 76/207/ETY (EYVL L 39, s. 40); miesten ja naisten tasa-arvoisen kohtelun periaatteen asteittaisesta toteuttamisesta sosiaaliturvaa koskevissa kysymyksissä 19 päivänä joulukuuta 1978 annetun neuvoston direktiivin 79/7/ETY (EYVL 1979, L 6, s. 24); miesten ja naisten tasa-arvoisen kohtelun periaatteen toteuttamisesta ammatillisissa sosiaaliturvajärjestelmissä 24 päivänä heinäkuuta 1986 annetun neuvoston direktiivin 86/378/ETY (EYVL L 225, s. 40) ja miesten ja naisten tasa-arvoisen kohtelun periaatteen soveltamisesta itsenäisiin ammatinharjoittajiin, maatalousalalla toimivat ammatinharjoittajat mukaan lukien, ja itsenäisinä ammatinharjoittajina toimivien naisten suojeluun raskauden ja synnytyksen perusteella 11 päivänä joulukuuta 1986 annetun neuvoston direktiivin 86/613/ETY (EYVL L 359, s. 56)

— henkilöiden vapaan liikkuvuuden alalta useita toimia, joilla EY 235 artiklan ja EY:n perustamissopimuksen 51 artiklan (josta on muutettuna tullut EY 42 artikla) perusteella on laajennettu yhteisön alueella liikkuville palkatuille työntekijöille myönnetyt oikeudet ulottumaan myös itsenäisiin ammatinharjoittajiin, heidän perheisiinsä ja opiskelijoihin, ja erityisesti sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin ja heidän perheisiinsä annetun asetuksen (ETY) N:o 1408/71 laajentamisesta itsenäisiin ammatinharjoittajiin ja heidän perheenjäseniinsä 12 päivänä toukokuuta 1981 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1390/81 (EYVL L 143, s. 1)

— hiljattain EY:n perustamissopimuksen 213 artiklan (josta on tullut EY 284 artikla) ja 235 artiklan perusteella Euroopan rasismin ja muukalaisvihan seurantakeskuksen perustamisesta 2 päivänä kesäkuuta 1997 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1035/97 (EYVL L 151, s. 1).

96 Neuvoston mukaan yhteisöjen tuomioistuin on itsekin myöntänyt tämän käytännön lainmukaisuuden (asia C-114/88, Delbar, tuomio 5.12.1989, Kok. 1989, s. 4067).

97 Neuvoston mukaan yhteisön lainsäätäjä on lisäksi aiemmin jo turvautunut pakotteisiin oikeusperustanaan EY:n perustamissopimuksen 235 artikla. Tältä osin neuvosto toteaa, että ennen EY 301 ja EY 60 artiklan lisäämistä EY:n perustamissopimukseen, useat neuvoston asetukset, joissa on määrätty kaupallisista pakotteista, ovat perustuneet EY:n perustamissopimuksen 113 artiklaan (josta on muutettuna tullut EY 133 artikla) (ks. esimerkiksi tiettyjen Neuvostoliitosta peräisin olevien tuotteiden tuontijärjestelmän muuttamisesta 15 päivänä maaliskuuta 1982 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 596/82 (EYVL L 72, s. 15); Argentiinasta peräisin olevien tuotteiden tuonnin keskeyttämisestä 16 päivänä huhtikuuta 1982 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 877/82 (EYVL L 102, s. 1) ja Etelä-Afrikan tasavallasta peräisin olevien kultakolikoiden tuonnin keskeyttämisestä 27 päivänä lokakuuta 1986 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 3302/86 (EYVL L 305, s. 11)). Kuitenkin siltä osin kuin nämä toimenpiteet ulottuivat yhteisen kauppapolitiikan soveltamisalan ulkopuolelle tai siltä osin kuin ne koskivat yhteisöön sijoittautuneita luonnollisia henkilöitä tai oikeushenkilöitä, ne perustuivat myös EY:n perustamissopimuksen 235 artiklaan. Näin oli neuvoston mukaan erityisesti kiellosta täyttää sellaisia sopimuksia ja toimia koskevia Irakista tulevia vaatimuksia, joiden täytäntöönpanoon on vaikuttanut Yhdistyneiden Kansakuntien turvallisuusneuvoston päätöslauselma 661 (1990) ja siihen liittyvät päätöslauselmat, 7 päivänä joulukuuta 1992 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 3541/92 (EYVL L 361, s. 1) osalta, jonka 2 artiklassa säädettiin, että "on kiellettyä täyttää sellaisia vaatimuksia tai toteuttaa toimenpiteitä sellaisten vaatimusten täyttämiseksi, jotka esittää — — luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö, joka toimii suoraan tai välillisesti yhden tai useamman Irakissa olevan luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön puolesta tai hyväksi".

98 Vastauksessaan samaan ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen esittämään kirjalliseen kysymykseen komissio totesi, että turvallisuusneuvoston määräämien pakotteiden täytäntöönpano saattoi kuulua kokonaan tai osittain EY:n perustamissopimuksen soveltamisalaan joko yhteiseen kauppapolitiikkaan tai sisämarkkinoihin liittyen.

99 Käsiteltävänä olevassa asiassa komissio viittaa riidanalaisen asetuksen neljänteen perustelukappaleeseen ja väittää, että kyseiset toimenpiteet olivat tarpeen kyseessä olevien turvallisuusneuvoston päätöslauselmien mukaisesti täytäntöön pantujen pääomien liikkuvuuden rajoitusten yhdenmukaisen soveltamisen ja tulkinnan takaamiseksi, jotta voidaan säilyttää pääomien vapaa liikkuvuus yhteisössä ja välttää kilpailun vääristyminen.

100 Komissio katsoo, että kansainvälisen turvallisuuden turvaamisen sekä unionin ulkopuolella että sen sisällä on katsottava sisältyvän EY:n perustamissopimuksen määräysten yleiseen alaan. Tältä osin komissio viittaa yhtäältä EU 3 ja EU 11 artiklaan ja toisaalta EY:n perustamissopimuksen johdanto-osaan, jossa sopimuspuolet ovat vahvistaneet "sen yhteisvastuullisuuden, joka yhdistää Eurooppaa ja merentakaisia maita Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan periaatteiden mukaisesti" ja toteavat päättäneensä "turvata ja lujittaa rauhaa ja vapautta". Komissio katsoo tämän perusteella, että "yhteisölle on asetettu yleinen tavoite turvata rauhaa ja turvallisuutta" ja että tähän tavoitteeseen perustuvat EY 60 ja EY 301 artikla, jotka ilmentävät erityisesti yhteisön toimivaltaa säännellä sisäisiä ja ulkoisia pääomien liikkeitä.

101 Koska EY:n perustamissopimuksen III osaston 4 luvun määräyksissä, jotka liittyvät pääomien liikkeisiin, ei myönnetä yhteisölle minkäänlaista erityistä toimivaltaa, EY 308 artiklaa käytettiin käsiteltävänä olevassa asiassa täydentävänä oikeusperustana sen takaamiseksi, että yhteisö voi määrätä kyseessä olevista rajoituksista erityisesti yksityishenkilöiden suhteen neuvoston yhteisen kannan mukaisesti.

102 Suullisessa käsittelyssä Yhdistynyt kuningaskunta katsoi riidanalaisen asetuksen antamisella tavoitellun yhteisön tavoitteen olleen turvallisuusneuvoston jäsenvaltioille määräämien, pääomien liikkuvuuden rajoituksiin liittyvien velvoitteiden yhdenmukainen soveltaminen yhteisön sisällä.

103 Yhdistynyt kuningaskunta korostaa, että sisämarkkinoiden luominen pääomien liikkuvuuden alalla on yksi EY 3 artiklassa mainituista yhteisön tavoitteista. Yhdistynyt kuningaskunta katsoo, että kaikkien pääomien vapaata liikkuvuutta markkinoilla koskevien rajoitusten yhdenmukainen soveltaminen on olennainen osa sisämarkkinoiden luomista.

104 Jos turvallisuusneuvoston kyseisten päätöslauselmien täytäntöön panemiseksi ei sen sijaan olisi toteutettu yhteisön tason toimia, tämä olisi Yhdistyneen kuningaskunnan mukaan voinut aiheuttaa eroja varojen jäädyttämisen toteuttamisessa jäsenvaltioiden välillä. Jos jäsenvaltiot olisivat panneet nämä päätöslauselmat täytäntöön erikseen, niille asetettujen velvoitteiden laajuuden tulkinnassa olisi väistämättä ollut eroja ja nämä erot olisivat luoneet eroavaisuuksia pääomien vapaan liikkuvuuden alalla eri jäsenvaltioissa, mikä olisi aiheuttanut kilpailun vääristymisen vaaran.

105 Lisäksi Yhdistynyt kuningaskunta väittää, että toimenpiteillä, joilla pyritään jäädyttämään pikemminkin yksityishenkilöiden kuin kolmansien maiden varat kansainvälisten terroristijärjestöjen taloudellisten suhteiden keskeyttämiseksi, ei voida katsoa laajennettavan edellä 89 kohdassa mainitussa lausunnossa 2/94 tarkoitetulla tavalla "yhteisön valtuuksia sen yleisen alan ulkopuolelle, joka ilmenee perustamissopimuksen kaikista määräyksistä". Perustamissopimuksen mukaan yhteisöllä on toimivalta toteuttaa toimenpiteitä, joilla pyritään sääntelemään pääomien liikkuvuutta toteuttamalla toimenpiteitä yksityishenkilöitä vastaan. Tämän vuoksi vaikka toimenpiteet, joilla pyritään sääntelemään yksityishenkilöiden pääomien liikkuvuutta taloudellisten suhteiden keskeyttämiseksi kansainvälisten terroristijärjestöjen kanssa, kuuluvat alaan, jonka osalta EY:n perustamissopimuk-

sessa toimielimille ei ole annettu erityistä toimivaltaa, ja vaikka nämä toimenpiteet edellyttävät turvautumista EY 308 artiklaan, niiden ei voida katsoa menevän perustamissopimuksen yleisen alan ulkopuolelle.

106 Yhdistynyt kuningaskunta väittää, että EY 308 artiklan käyttäminen käsiteltävänä olevan asian olosuhteissa ei eroa siitä, kuinka tätä määräystä on käytetty erityisesti sosiaalipolitiikan alalla tilanteissa, joissa tämän artiklan perusteella on tavoiteltu muita yhteisön tavoitteita, kun perustamissopimuksessa ei ollut täsmällistä oikeusperustaa (ks. edellä 95 kohta).

Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta

107 Asetus N:o 467/2001 ja riidanalainen asetus perustuvat osittain eri oikeusperustaan: ensimmäisen osalta oikeusperustana ovat EY 60 ja EY 301 artikla ja toisen osalta EY 60, EY 301 ja EY 308 artikla. Vaikka kantajien alkuperäiset väitteet, joiden mukaan asetuksella N:o 467/2001 ei ollut riittävää oikeusperustaa, ovat jääneet vaille kohdetta, koska kyseinen asetus on kumottu riidanalaisella asetuksella, ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoo asianmukaiseksi esittää aluksi syyt, joilla se toteaa ne joka tapauksessa perusteettomiksi, koska nämä syyt muodostavat erään sen riidanalaisen asetuksen oikeusperustan tutkimiseen soveltaman päättelyn lähtökohdista.

— Asetuksen N:o 467/2001 oikeusperusta

108 Asetus N:o 467/2001 on annettu EY 60 ja EY 301 artiklan perusteella, joissa annetaan neuvostolle toimivalta toteuttaa tarpeelliset kiireelliset pääomien liikkuvuutta ja maksuja koskevat toimenpiteet, jos EU:sta tehdyn sopimuksen yhteistä

ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevien määräysten nojalla hyväksytyssä yhteisessä kannassa tai yhteisessä toiminnassa on päätetty yhteisön toimesta, jonka tarkoituksena on kokonaan tai osittain keskeyttää taloudelliset suhteet yhden tai useamman kolmannen maan kanssa taikka vähentää niitä.

109 Kuten asetuksen N:o 467/2001 johdanto-osasta ilmenee, tällä asetuksella toteutettiin yhteisön toimintaa, josta määrättiin yhteisessä kannassa 2001/154, joka annettiin YUTP:n puitteissa ja jossa ilmaistiin yhteisön ja sen jäsenvaltioiden tahto käyttää yhteisön instrumenttia turvallisuusneuvoston Afganistanin Talebania vastaan määräämien pakotteiden tiettyjen osien täytäntöön panemiseksi yhteisössä.

110 Kantajat väittivät kuitenkin ensinnäkin, että käsiteltävänä olevassa asiassa kyseessä olevat toimenpiteet kohdistuivat yksityishenkilöihin, vieläpä jäsenvaltion kansalaisiin, vaikka EY 60 ja EY 301 artiklassa neuvostolle annetaan yksinomaan oikeus toteuttaa toimenpiteitä kolmansia maita kohtaan; toiseksi, että kyseessä olevien toimenpiteiden tarkoituksena ei ollut keskeyttää taloudellisia suhteita kolmannen maan kanssa taikka vähentää niitä vaan taistella kansainvälistä terrorismia vastaan ja erityisesti Osama bin Ladenia vastaan, ja kolmanneksi, että kyseiset toimenpiteet olivat joka tapauksessa suhteettomia EY 60 ja EY 301 artiklassa tavoiteltuun tavoitteeseen nähden.

111 Mikään näistä väitteistä ei voi menestyä.

112 Ensinnäkin sellaisten toimenpiteiden osalta, joita neuvostolla on toimivalta toteuttaa EY 60 ja EY 301 artiklan nojalla, ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoo, ettei näiden määräysten sanamuodon perusteella voida mitenkään sulkea pois sitä, että rajoittavia toimenpiteitä kohdistetaan suoraan yksityishenkilöihin tai järjestöihin, olivatpa nämä sijoittautuneet yhteisöön tai eivät, siltä osin kuin tällaisten toimenpiteiden tarkoituksena on tosiasiallisesti vähentää kokonaan tai osittain taloudellisia suhteita yhden tai useamman kolmannen maan kanssa.

113 Kuten neuvosto oikeutetusti korostaa, käsiteltävänä olevassa asiassa kyseessä olevat toimenpiteet kuuluvat niin kutsuttuihin "älykkäisiin pakotteisiin" (smart sanctions), joita YK oli alkanut käyttää 90-luvulla. Tällaisilla pakotteilla klassiset tiettyä maata vastaan suunnatut yleiset kauppasaartotoimenpiteet korvataan tarkemmilla ja valikoivammilla toimenpiteillä, kuten taloudellisilla ja rahoituksellisilla pakotteilla, matkustuskielloilla, aseiden tai tiettyjen tuotteiden kauppasaarroilla, jotta kyseisen valtion siviiliväestön kärsimyksiä voidaan vähentää, siten, että kyseistä hallintoa ja sen johtajia vastaan asetetaan kuitenkin todellisia pakotteita.

114 Yhteisön toimielinten käytäntö on kehittynyt samaan suuntaan, ja neuvosto on useaan otteeseen katsonut voivansa toteuttaa EY 60 ja EY 301 artiklan perusteella rajoittavia toimenpiteitä sellaisia yhteisöjä tai henkilöitä vastaan, jotka hallitsevat fyysisesti osaa kolmannen maan alueesta (ks. esimerkiksi tiettyjen taloussuhteiden keskeyttämisestä Angolaan "União Nacional para a Independência Total de Angolan" (UNITA) taivuttamiseksi täyttämään velvollisuutensa rauhanprosessissa ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 2229/97 kumoamisesta 28 päivänä heinäkuuta 1998 annettu neuvoston asetus (EY) N:o 1705/98 (EYVL L 215, s. 1)), sellaisia yhteisöjä tai henkilöitä vastaan, jotka hallitsevat tosiasiallisesti kolmannen maan hallintokoneistoa, sekä sellaisia henkilöitä ja yhteisöjä vastaan, jotka kuuluvat viimeksi mainittujen lähipiiriin ja antavat niille taloudellista tukea (ks. esimerkiksi Jugoslavian liittotasavaltaan liittyvien varojen jäädyttämisestä ja sijoitusten kieltämisestä sekä asetusten (EY) N:o 1295/98 ja (EY) N:o 1607/98 kumoamisesta 15 päivänä kesäkuuta 1999 annettu neuvoston asetus (EY) N:o 1294/1999 (EYVL L 153, s. 63) ja Slobodan Milosevicin ja häntä lähellä olevien henkilöiden varojen jäädyttämisestä sekä asetusten (EY) N:o 1294/1999 ja (EY) N:o 607/2000 ja asetuksen (EY) N:o 926/98 2 artiklan kumoamisesta 10 päivänä marraskuuta 2000 annettu neuvoston asetus (EY) N:o 2488/2000 (EYVL L 287, s. 19)). Tämä kehitys on täysin yhteensopiva EY 60 ja EY 301 artiklassa tarkoitettujen toimenpiteiden kanssa.

115 Nimittäin samalla tavoin kuin taloudelliset ja rahoitukselliset pakotteet voivat laillisesti kohdistua erityisesti pikemminkin kolmannen maan johtajiin kuin tähän maahan sellaisenaan, ne on voitava myös kohdistaa näitä johtajia lähellä oleviin tai näiden johtajien suoraan tai välillisesti valvomiin yksityishenkilöihin ja yhteisöihin heidän oleskelupaikastaan riippumatta. Kuten komissio oikeutetusti toteaa, EY 60 ja

EY 301 artiklan avulla ei voitaisi tehokkaasti painostaa johtajia, joilla on vaikutusvaltaa kolmannen maan politiikassa, jos yhteisö ei voisi niiden perusteella hyväksyä toimenpiteitä sellaisia yksityishenkilöitä vastaan, jotka — vaikka eivät asu kyseisessä kolmannessa maassa — ovat riittävästi yhteydessä hallintoon, jota vastaan pakotteet on kohdistettu. Kuten neuvosto on korostanut, sillä, että jotkut näistä yksityishenkilöistä ovat jäsenvaltion kansalaisia, ei ole merkitystä, sillä jotta talouspakotteet olisivat tehokkaita pääomien vapaan liikkuvuuden yhteydessä, ne eivät voi rajoittua ainoastaan kyseisen kolmannen maan kansalaisiin.

116 Tätä tulkintaa, joka ei ole EY 60 ja EY 301 artiklan vastainen, perustellaan tehokkuusnäkökohdilla ja humanitaarisilla syillä.

117 Toiseksi asetuksen N:o 467/2001 tavoitteen osalta neuvosto viittasi yhteisessä kannassa 2001/154 ja tämän asetuksen ensimmäisessä ja toisessa perustelukappaleessa ja otsikossa turvallisuusneuvoston päätöslauselmiin 1267 (1999) ja 1333 (2000) ja väittää, että kyseiset toimenpiteet oli kohdistettu lähinnä Talebanhallintoa vastaan, joka tuolloin hallitsi tosiasiallisesti 80 prosenttia Afganistanin alueesta ja nimitti itseään "Afganistanin islamilaiseksi emiraattikunnaksi", ja toissijaisesti sellaisia henkilöitä ja yhteisöjä vastaan, jotka taloudellisten tai rahoituksellisten toimien avulla avustivat kyseistä hallintoa antamaan kansainvälisille terroristeille ja heidän järjestöilleen turvapaikan ja koulutusta ja toimivat näin tosiasiallisesti tämän hallinnon asiamiehinä tai kiinteässä yhteydessä siihen.

118 Siltä osin kuin kantajat väittivät, että asetus N:o 467/2001 koski Osama bin Ladenia eikä Taleban-hallintoa, neuvosto totesi, että Osama bin Laden oli tosiasiallisesti Taleban-hallinnon johtaja ja "harmaa eminenssi" ja että hänellä oli todellisuudessa valtaa Afganistanissa. Hänen maalliset ja uskonnolliset arvonimensä "Sheikh" (johtaja) ja "Emir" (prinssi, johtaja, ohjaaja) ja hänen asemansa Talebanin muiden uskonnollisten arvohenkilöiden rinnalla eivät jättäneet tästä epäilystä. Osama bin Laden vannoi jo ennen vuoden 2001 syyskuun 11:että uskollisuudenvalan (Bay'a), joka loi muodollisen uskonnollisen yhteyden hänen ja Talebanin uskonnollisen

johdon välille. Neuvoston mukaan hän oli näin ollen vastaavassa tilanteessa kuin Milosevic ja Jugoslavian sen hallituksen jäsenet, jotka olivat vallassa silloin kuin neuvosto toteutti taloudellisia ja rahoituksellisia pakotteita Jugoslavian liittotasavaltaa vastaan (ks. edellä 114 kohta). Al-Qaidan osalta neuvosto toteaa, että oli yleisesti tiedossa, että Al-Qaidalla oli useita sotilaallisia harjoitteluleirejä Afganistanissa ja että tuhannet sen jäsenet olivat taistelleet Talebanin riveissä vuoden 2001 lokakuun ja vuoden 2002 tammikuun välisenä aikana kansainvälisen yhteisrintaman väliintulon kuluessa.

119 Näiden toteamusten paikkansapitävyyttä ei ole kyseenalaistettava, sillä niistä vallitsee kansainvälisen yhteisön keskuudessa laaja yhteisymmärrys, joka ilmenee muun muassa useista turvallisuusneuvoston yksimielisesti hyväksymistä päätöslauselmista, eivätkä kantajat ole erityisesti osoittaneet niitä vääriksi tai edes riitauttaneet niitä.

120 Erityisesti käsiteltävänä olevassa asiassa kyseessä olevien pakotteiden pääasiallinen tavoite oli estää Taleban-hallintoa saamasta rahoitusta mistään lähteistä, kuten päätöslauselman 1267 (1999) 4 kohdan b alakohdasta ilmenee. Pakotteita olisi voitu kiertää, jos niitä ei olisi kohdistettu myös yksityishenkilöihin, joiden katsottiin tukevan tätä hallintoa. Aiemman Taleban-hallinnon ja Osama bin Ladenin välisten suhteiden osalta turvallisuusneuvosto on arvioinut, että viimeksi mainittu sai kyseessä olevalla ajanjaksolla tältä hallinnolta niin merkityksellistä tukea, että hänen voitiin katsoa olevan osa tätä hallintoa. Tämän vuoksi turvallisuusneuvosto valitteli päätöslauselman 1333 (2000) kymmenennessä perustelukappaleessa sitä, että Taleban tarjoaa yhä turvapaikan Osama bin Ladenille ja sallii hänen ja hänen lähipiirinsä johtaa terroristien koulutusleirien verkostoa Talebanin hallitsemalta alueelta käsin ja käyttää Afganistania kansainvälisten terroritoimien päämajana. Turvallisuusneuvosto toisti päätöslauselmansa 1333 (2000) seitsemännessä perustelukappaleessa vakaumuksensa siitä, että kansainvälisen terrorismin poistaminen on välttämätöntä kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpitämiseksi.

121 Toisin kuin kantajat väittivät, kyseessä olevien toimenpiteiden tarkoituksena oli siis keskeyttää taloudelliset suhteet kolmannen maan kanssa taikka vähentää niitä osana kansainvälisen yhteisön taistelua kansainvälistä terrorismia ja erityisesti Osama bin Ladenia ja Al-Qaida-verkostoa vastaan.

122 Kolmanneksi kyseessä olevien toimenpiteiden suhteellisuutta on arvioitava asetuksen N:o 467/2001 tarkoituksen valossa. Kuten edellä on esitetty, "älykkäiden" pakotteiden määräämisen tarkoituksena on nimenomaan kohdistaa tehokasta painetta kyseisen maan johtajia kohtaan ja rajoittaa samalla mahdollisimman paljon kyseisten toimenpiteiden vaikutusta tämän maan kansalaisiin, erityisesti rajoittamalla niiden henkilöllistä soveltamisalaa tiettyihin nimeltä määritettyihin henkilöihin. Käsiteltävänä olevassa asiassa asetuksella N:o 467/2001 pyrittiin lisäämään painetta Taleban-hallintoon nähden jäädyttämällä Osama bin Ladenin ja pakotekomitean yksilöimien häntä lähellä olevien henkilöiden ja yhteisöjen varat ja muut taloudelliset resurssit. Tällaiset toimenpiteet ovat suhteellisuusperiaatteen mukaisia, jossa edellytetään, että pakotteet eivät ylitä sitä, mikä on asianmukaista ja tarpeellista yhteisön lainsäädännöllä, jossa niistä määrätään, tavoitellun päämäärän saavuttamiseksi.

123 Sillä, että kyseiset toimenpiteet kohdistuivat myös täysin kansallisiin toimiin, ei sen sijaan ole merkitystä. Vaikka näiden toimenpiteiden laillinen tavoite oli tukkia Talebanin ja Afganistanista käsin toimivan kansainvälisen terrorismin rahoituslähteet, niiden piti väistämättä kohdistua niin kansainvälisiin toimiin kuin puhtaasti kansallisiin toimiin, koska viimeksi mainitut saattoivat aivan yhtä hyvin kuin ensiksi mainitut osallistua tällaiseen rahoitukseen, kun otetaan huomioon erityisesti henkilöiden ja pääomien vapaa liikkuvuus ja kansainvälisten rahamarkkinoiden läpinäkymättömyys.

124 Edellä esitetystä seuraa, että toisin kuin kantajat väittivät, neuvostolla oli toimivalta antaa asetus N:o 467/2001 EY 60 ja EY 301 artiklan perusteella.

— Riidanalaisen asetuksen oikeusperusta

125 Toisin kuin on asetuksen N:o 467/2001 osalta, riidanalaisen asetuksen oikeusperustana eivät ole ainoastaan EY 60 ja EY 301 artiklat vaan myös EY 308 artikla. Tämä heijastaa sen kansainvälisen tilanteen kehittymistä, jossa turvallisuusneuvoston hyväksymät ja yhteisön täytäntöön panemat pakotteet on yksi toisensa jälkeen toteutettu.

126 Turvallisuusneuvoston päätöslauselma 1333 (2000), joka on annettu kansainvälisen terrorismin poistamiseen — mitä on pidetty välttämättömänä kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpitämiseksi (ks. päätöslauselman seitsemäs perustelukappale) — tähtäävänä toimenpiteenä, koski erityisesti Taleban-hallintoa, joka tuolloin hallitsi suurinta osaa Afganistanin alueesta sekä tarjosi turvapaikan ja apua Osama bin Ladenille ja hänen lähipiirilleen.

127 Kuten edellä on jo todettu, juuri tämän kolmannen maan alueen ja sitä johtavan hallinnon välisen, nimenomaisesti osoitetun yhteyden vuoksi neuvosto on voinut käyttää asetuksen N:o 467/2001 perustana EY 60 ja EY 301 artiklaa.

128 Sen sijaan turvallisuusneuvoston päätöslauselma 1390 (2002) on annettu 16.1.2002 eli Taleban-hallinnon romahtamisen jälkeen, joka tapahtui kansainvälisen yhteisrintaman vuoden 2001 lokakuussa aloittaman aseellisen väliintulon seurauksena. Tämän vuoksi ja vaikka kyseinen päätöslauselma koskee vielä nimenomaisesti Talebania, se ei kohdistu enää Talebanin kaatuneeseen hallintoon vaan pikemminkin suoraan Osama bin Ladeniin, Al-Qaida-verkostoon ja niiden lähipiiriin kuuluviin henkilöihin ja yhteisöihin.

129 Neuvosto on vastauskirjelmänsä 4 ja 5 kohdassa myöntänyt nimenomaisesti sen, ettei sen tämän päätöslauselman nojalla toteuttamilla pakotteilla ollut mitään yhteyttä kolmannen maan alueeseen tai sitä johtavaan hallintoon, mikä on todettu jo komission 6.3.2002 esittämän neuvoston asetusta koskevan luonnoksen, jonka perusteella riidanalainen asetus on annettu (asiakirja KOM(2002) 117 lopullinen), johdanto-osan toisessa perustelukappaleessa.

130 Koska tällaista yhteyttä ei ollut, neuvosto ja komissio katsoivat, että EY 60 ja EY 301 artikla eivät yksinään muodosta riidanalaisen asetuksen antamiseksi riittävää oikeusperustaa. Nämä kannat on hyväksyttävä.

131 EY 60 artiklan 1 kohdassa nimittäin määrätään, että neuvosto voi "suhteessa niihin kolmansiin maihin, joita asia koskee", EY 301 artiklassa määrättyä menettelyä noudattaen toteuttaa tarpeelliset kiireelliset pääomien liikkuvuutta ja maksuja koskevat toimenpiteet. EY 301 artiklassa määrätään nimenomaisesti mahdollisuudesta antaa yhteisön toimi, jonka tarkoituksena on kokonaan tai osittain keskeyttää taloudelliset suhteet "yhden tai useamman kolmannen maan kanssa" taikka vähentää niitä.

132 Myöskään sen perusteella, että näissä määräyksissä hyväksytään "älykkäiden pakotteiden" toteuttaminen kolmannen maan johtajien lähipiiriin kuuluvia tai heidän suoraan tai välillisesti valvomia henkilöitä ja yhteisöjä vastaan (ks. edellä 115 ja 116 kohta), ei voida katsoa, että tällaiset henkilöt ja yhteisöt voisivat olla yhä toimenpiteiden kohteena, kun kyseistä kolmatta maata johtanut hallinto on syrjäytetty. Tällaisessa tilanteessa näiden henkilöiden tai yhteisöjen ja kolmannen maan välillä ei ole nimittäin enää riittävää yhteyttä.

133 Tästä seuraa, että EY 60 ja EY 301 artikla eivät missään tapauksessa yksinään muodosta riidanalaisen asetuksen antamiseksi riittävää oikeusperustaa.

134 Toisin kuin komissio on katsonut riidanalaisen asetuksen taustalla olevassa ehdotuksessaan neuvoston asetukseksi (ks. edellä 129 kohta), neuvosto katsoi, ettei myöskään EY 308 artikla yksinään ole kyseisen asetuksen antamisen perustaksi asianmukainen oikeusperusta. Myös tämä neuvoston kanta on hyväksyttävä.

135 Tältä osin on huomautettava, että oikeuskäytännön (asia 45/86, komissio v. neuvosto, tuomio 26.3.1987, Kok. 1987, s. 1493, Kok. Ep. IX, s. 55, 13 kohta) mukaan EY 308 artiklan sanamuodosta käy ilmi, että tämän artiklan käyttö toimen oikeudellisena perustana on perusteltua ainoastaan, jos perustamissopimuksen missään muussa määräyksessä ei anneta yhteisön toimielimille tämän toimen toteuttamiseen tarvittavaa toimivaltaa. Tällaisessa tilanteessa toimielimet voivat toimia EY 308 artiklan perusteella saavuttaakseen yhteisön tavoitteen riippumatta siitä, ettei missään määräyksessä anneta niille tähän tarvittavaa toimivaltaa.

136 Ensimmäisen EY 308 artiklan sovellettavuutta koskevan edellytyksen osalta on kiistatonta, ettei missään EY:n perustamissopimuksen määräyksessä määrätä sellaisten riidanalaisessa asetuksessa tarkoitettujen kaltaisten toimenpiteiden toteuttamisesta, joiden tarkoituksena on kansainvälisen terrorismin vastainen taistelu ja erityisesti taloudellisten ja rahoituksellisten pakotteiden, kuten varojen jäädyttämisen, määrääminen sellaisia henkilöitä ja yhteisöjä vastaan, joita epäillään terrorismin rahoittamisesta, ilman, että osoitetaan jonkinlainen yhteys kolmannen maan alueeseen tai maata johtavaan hallintoon. Käsiteltävänä olevassa asiassa tämä ensimmäinen edellytys siis täyttyy.

137 Jotta toinen EY 308 artiklan sovellettavuutta koskeva edellytys täyttyisi, edellä 135 kohdassa mainitun oikeuskäytännön mukaan kansainvälisen terrorismin vastainen taistelu ja erityisesti taloudellisten ja rahoituksellisten pakotteiden, kuten varojen jäädyttämisen, määrääminen sellaisia henkilöitä ja yhteisöjä vastaan, joita epäillään terrorismin rahoittamisesta, on voitava yhdistää johonkin yhteisölle perustamissopimuksessa asetettuun tavoitteeseen.

138 Käsiteltävänä olevassa asiassa riidanalaisen asetuksen johdanto-osa on erityisen lyhytsanainen tältä osin. Neuvosto on todennut lisäksi tämän asetuksen neljännessä perustelukappaleessa, että päätöslauselma 1390 (2002) ja yhteinen kanta 2002/402 "kuuluvat Euroopan yhteisön perustamissopimuksen soveltamisalaan" ja että yhteisön lainsäädäntöä tarvitaan "erityisesti kilpailun vääristymisen välttämiseksi".

139 Lähtökohtana olevan toteamuksen, jonka mukaan kyseiset toimenpiteet "kuuluvat Euroopan yhteisön perustamissopimuksen soveltamisalaan", osalta on päinvastoin todettava heti aluksi, että vaikuttaa siltä, ettei kyseessä olevilla toimilla voida toteuttaa mitään perustamissopimuksen tavoitetta, sellaisina kuin ne on nimenomaisesti ilmoitettu EY 2 ja EY 3 artiklassa.

140 Erityisesti toisin kuin asetuksella N:o 3541/92, johon neuvosto vetoaa väitteensä tueksi (ks. edellä 97 kohta), tiettyjä yhteisöön sijoittautuneita luonnollisia henkilöitä tai oikeushenkilöitä vastaan toteutetut toimenpiteet, riidanalaisessa asetuksessa säädetyt toimenpiteet eivät voineet olla sallittuja yhteisen kauppapolitiikan perustamista koskevan tavoitteen (EY 3 artiklan 1 kohdan b alakohta) perusteella, jonka puitteissa on todettu, että yhteisöllä oli toimivalta toteuttaa EY 133 artiklan nojalla kauppasaartotoimenpiteitä, koska käsiteltävänä olevassa asiassa ei ole kyse yhteisön kauppasuhteista kolmannen maan kanssa.

141 Sen tavoitteen osalta, jonka mukaan on luotava järjestelmä, jolla taataan, ettei kilpailu sisämarkkinoilla vääristy (EY 3 artiklan 1 kohdan g alakohta), väite kilpailun vääristymisestä, jota riidanalaisella asetuksella pyrittiin sen johdanto-osan mukaan estämään, ei ole uskottava.

142 EY:n perustamissopimuksen kilpailumääräykset koskevat yrityksiä ja jäsenvaltioita, kun ne poikkeavat yritysten välisestä kilpailua koskevasta yhdenvertaisuudesta (ks. EY 87 artiklan osalta asia 173/73, Italia v. komissio, tuomio 2.7.1974, Kok. 1974, s. 709, Kok. Ep. II, s. 323, 26 kohta ja asia 170/83, Hydrotherm, tuomio 12.7.1984, Kok. 1984, s. 2999, 11 kohta).

143 Käsiteltävänä olevassa asiassa ei ole kuitenkaan ensinnäkään väitetty, että riidanalainen asetus koskisi yksityishenkilöitä tai yhteisöjä EY:n perustamissopimuksen kilpailumääräyksissä tarkoitettuina yrityksinä.

144 Toiseksi ei ole esitetty minkäänlaista selitystä, jonka perusteella voitaisiin ymmärtää, miten se, että turvallisuusneuvoston päätöslauselmassa 1390 (2002) tiettyjä henkilöitä ja yhteisöjä vastaan asetetut erityiset rajoittavat toimenpiteet pannaan täytäntöön yhteisön tasolla tai yhteisön jäsenvaltioissa, voisi vaikuttaa kilpailuun.

145 Edellä esitettyjä huomioita ei kyseenalaista komission ja Yhdistyneen kuningaskunnan kirjelmissään esittämä yhteys EY 3 artiklan 1 kohdan g alakohdassa tarkoitetun tavoitteen ja sellaisten sisämarkkinoiden luomista koskevan tavoitteen välillä, joille on ominaista, että tavaroiden, henkilöiden, palvelujen ja pääomien vapaata liikkuvuutta rajoittavat esteet poistetaan jäsenvaltioiden väliltä (EY 3 artiklan 1 kohdan c alakohta) (ks. erityisesti edellä 99 ja 102–104 kohta).

146 Tältä osin on todettava, ettei yhteisöllä ole nimenomaista toimivaltaa rajoittaa pääomien liikkuvuutta ja maksuja. EY 58 artiklassa sen sijaan sallitaan se, että jäsenvaltiot toteuttavat tällaisia toimenpiteitä siltä osin kuin se on ja tulee edelleen olemaan perusteltua tässä artiklassa tarkoitettujen tavoitteiden saavuttamiseksi ja erityisesti oikeusjärjestyksen perusteisiin tai yleiseen turvallisuuteen liittyvistä syistä (ks. analogisesti EY 30 artiklan kanssa asia C-367/89, Richardt, tuomio 4.10.1991, Kok. 1991, s. I-4621, Kok. Ep. XI, s. I-433, 19 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Koska yleisen turvallisuuden käsite kattaa sekä valtion sisäisen että sen ulkoisen turvallisuuden, jäsenvaltioilla on näin ollen lähtökohtaisesti oikeus toteuttaa EY 58 artiklan 1 kohdan b alakohdan nojalla riidanalaisessa asetuksessa tarkoitettujen toimenpiteiden kaltaisia toimenpiteitä. Siltä osin kuin nämä toimenpiteet ovat EY 58 artiklan 3 kohdan mukaisia eivätkä ne ylitä sitä, mikä on tarpeen tavoitellun tavoitteen saavuttamiseksi, ne ovat EY:n perustamissopimuksella vahvistettujen, pääomien ja maksujen vapaata liikkuvuutta ja vapaata kilpailua koskevien järjestelmien mukaisia.

147 Jos sen perusteluksi, että EY 308 artiklaa, suhteessa EY 3 artiklan 1 kohdan c ja g alakohtaan, käytetään asetuksen oikeusperustana, riittäisi se, että todettaisiin olevan olemassa jäsenvaltioiden kansallisen lainsäädännön eroavaisuuksien vaara ja perusvapauksiin kohdistuvien esteiden tai tästä aiheutuvien kilpailun vääristymien abstrakti vaara, lainsäädäntöjen lähentämistä koskevat EY:n perustamissopimuksen VI osaston 3 luvun määräykset jäisivät vaille tehokasta vaikutusta, minkä lisäksi myös oikeusperustan noudattamisen tuomioistuinvalvonta voisi tulla täysin tehottomaksi. Yhteisöjen tuomioistuimet eivät tällöin voisi toteuttaa niille EY 220 artiklassa asetettua tehtävää varmistaa, että perustamissopimusta tulkittaessa ja sovellettaessa noudatetaan lakia (ks. vastaavasti EY:n perustamissopimuksen 100 A artiklan, josta on muutettuna tullut EY 95 artikla, osalta asia C-376/98, Saksa v. parlamentti ja neuvosto, tuomio 5.10.2000, Kok. 2000, s. I-8419, 84, 85 ja 106–108 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

148 Missään tapauksessa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimelle toimitettujen harkinnassa käytettävien tietojen perusteella ei voida katsoa, että riidanalaisella asetuksella pyrittäisiin tosiasiallisesti estämään pääomien vapaan liikkuvuuden rajoittamista tai kilpailun huomattavaa vääristymistä koskeva vaara.

149 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin toteaa erityisesti, että toisin kuin komissio ja Yhdistynyt kuningaskunta väittävät, se, että pikemminkin jäsenvaltiot kuin yhteisö panevat täytäntöön kyseiset turvallisuusneuvoston päätöslauselmat, ei voi aiheuttaa uskottavaa ja vakavaa vaaraa varojen jäädyttämisen soveltamista koskevista eroavaisuuksista jäsenvaltioiden kesken. Ensinnäkin nämä päätöslauselmat sisältävät nimittäin selkeitä, täsmällisiä ja yksityiskohtaisia määritelmiä ja määräyksiä, jotka eivät jätä käytännössä lainkaan tilaa tulkinnalle. Toiseksi näissä päätöslauselmissa niiden täytäntöön panemiseksi edellytetyt toimenpiteet eivät vaikuta niin merkittäviltä, että tällaisen vaaran olisi pelättävä olevan olemassa.

150 Näissä olosuhteissa käsiteltävänä olevassa asiassa kyseessä olevat toimenpiteet eivät voi olla sallittuja EY 3 artiklan 1 kohdan c ja g alakohdassa tarkoitetun tavoitteen perusteella.

151 Lisäksi neuvoston mainitsemat eri esimerkit EY 308 artiklan käyttämisestä ylimääräisenä oikeusperustana (ks. edellä 95 ja 97 kohta) ovat käsiteltävänä olevassa asiassa merkityksettömiä. Ensinnäkään näistä esimerkeistä ei ilmene, että EY 308 artiklan soveltamisedellytykset, ja erityisesti yhteisön tavoitteen toteuttamista koskeva edellytys, eivät olisi täyttyneet kyseisissä yksittäistapauksissa. Toiseksi näissä esimerkeissä kyseessä olleita oikeudellisia toimia ei ollut tältä osin millään tavoin riitautettu yhteisöjen tuomioistuimessa, ja näin on varsinkin edellä 96 kohdassa mainitussa asiassa Delbar. Missään tapauksessa vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan pelkkä neuvoston käytäntö ei voi olla perusteena perustamissopimuksen määräyksistä poikkeamiselle eikä tämän vuoksi voi luoda ennakkotapausta, joka sitoisi yhteisön toimielimiä määritettäessä asianmukaista oikeudellista perustaa (asia 68/86, Yhdistynyt kuningaskunta v. neuvosto, tuomio 23.2.1988, Kok. 1988, s. 855, Kok. Ep. IX, s. 371, 24 kohta ja yhteisöjen tuomioistuimen 15.11.1994 antama lausunto 1/94, Kok. 1994, s. I-5267, Kok. Ep. XVI, s. I-237, 52 kohta).

152 Edellä esitetystä seuraa, että kansainvälistä terrorismin vastaista taistelua ja erityisesti taloudellisten ja rahoituksellisten pakotteiden, kuten varojen jäädyttämisen, määräämistä sellaisia henkilöitä ja yhteisöjä vastaan, joita epäillään terrorismin rahoittamisesta, ei voida yhdistää mihinkään yhteisölle EY 2 ja EY 3 artiklassa nimenomaisesti määrätyistä tavoitteista.

153 EY 2 ja EY 3 artiklassa nimenomaisesti mainittujen perustamissopimuksen tavoitteiden lisäksi komissio on kirjelmissään maininnut myös yleisemmän yhteisön tavoitteen, jolla käsiteltävänä olevassa asiassa perusteltiin EY 308 artiklan käyttöä oikeusperustana. Komissio katsoi EY:n perustamissopimuksen johdanto-osan sisältävän "yhteisölle asetetun yleisen tavoitteen turvata [kansainvälistä] rauhaa ja turvallisuutta" (ks. edellä 100 kohta). Tätä väitettä ei voida hyväksyä.

154 Toisin kuin komissio väittää, EY:n perustamissopimuksen johdanto-osasta ei millään tavalla ilmene, että tällä perustamissopimuksella olisi laajempi tavoite turvata kansainvälinen rauha ja turvallisuus. Vaikka EY:n perustamissopimuksen kiistattomana ensimmäisenä tavoitteena on Euroopan kansojen menneiden kiistojen

lopettaminen luomalla näiden kansojen "yhä läheisempi liitto", siinä ei viitata lainkaan yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan toteuttamiseen. Viimeksi mainittu kuuluu yksinomaan EU:sta tehdyn sopimuksen tavoitteisiin, jonka tarkoituksena, kuten sen johdanto-osassa korostetaan, on toteuttaa "uusi vaihe siinä Euroopan yhdentymiskehityksessä, joka on aloitettu luomalla Euroopan yhteisöt".

155 Vaikka voidaan todeta, että unionin tämän tavoitteen on heijastuttava yhteisön toimintaan aloilla, joilla sillä on omaa toimivaltaa, kuten yhteisen kauppapolitiikan alalla, tällä ei voida sen sijaan perustella toimenpiteiden toteuttamista EY 308 artiklan nojalla erityisesti aloilla, joilla yhteisön toimivalta on marginaalista ja perustamissopimuksessa tyhjentävästi lueteltua.

156 Lopuksi EY 308 artiklaa ei voida tulkita siten, että siinä toimielinten sallittaisiin yleisesti käyttää tätä määräystä perustana jonkin EU:sta tehdyn sopimuksen tavoitteen toteuttamiseksi. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoo erityisesti, että tällä hetkellä voimassa olevien perustamissopimusten laatijoiden tahdon mukaiset unionin ja yhteisön rinnakkaiselo toisiinsa liittyvinä mutta erillisinä oikeusjärjestyksinä sekä perustuslaillinen pilarijärjestelmä eivät salli toimielinten tai jäsenvaltioiden käyttää perustana EY 308 artiklan "joustomääräystä" korvatakseen sen, että yhteisöltä puuttuu jonkin unionin tavoitteen toteuttamiseksi tarvittava toimivalta. Muunlainen ratkaisu merkitsisi viime kädessä sitä, että tätä määräystä voitaisiin soveltaa kaikkiin YUTP:n ja poliisiyhteistyön ja oikeudellisessa yhteistyön rikosasioissa (YOS) alaan kuuluviin toimenpiteisiin, jolloin yhteisö voisi toimia aina politiikkojensa tavoitteiden toteuttamiseksi. Tällainen lopputulos poistaisi useilta EU:sta tehdyn sopimuksen määräyksiltä soveltamisalan eikä sopisi yhteen YUTP:n (yhteiset strategiat, yhteinen toiminta, yhteiset kannat) ja YOS:n (yhteiset kannat, päätökset, puitepäätökset) omien instrumenttien käyttöönoton kanssa.

157 Näin ollen on todettava, että kuten EY 60 ja EY 301 artikla yksinään, myöskään EY 308 artikla ei yksinään ole riidanalaisen asetuksen perustaksi riittävä oikeusperusta.

158 Neuvosto on kuitenkin väittänyt sekä riidanalaisen asetuksen perustelukappaleissa että kirjelmissään, että EY 308 artiklassa, käytettynä yhdessä EY 60 ja EY 301 artiklan kanssa, myönnetään sille toimivalta antaa yhteisön asetus, jonka tarkoituksena on kansainvälisen terrorismin rahoituksen vastainen taistelu, jota toteuttavat unioni ja sen jäsenvaltiot YUTP:n nojalla, ja jossa asetetaan tässä tarkoituksessa taloudellisia ja rahoituksellisia pakotteita yksityishenkilöille ilman, että siinä osoitetaan minkäänlaista yhteyttä kolmannen maan alueeseen tai sitä johtavaan hallintoon. Nämä kannat on hyväksyttävä.

159 Tässä yhteydessä on näet otettava huomioon Maastrichtin sopimukseen perustuvalla muutoksella nimenomaisesti luotu yhteys EY 60 ja EY 301 artiklaan perustuvien talouspakotteita koskevien yhteisön toimien ja ulkosuhteita koskevien EU:sta tehdyn sopimuksen tavoitteiden välille.

160 On nimittäin todettava, että EY 60 ja EY 301 artikla ovat aivan erityisiä EY:n perustamissopimuksen määräyksiä, koska niissä määrätään nimenomaisesti, että yhteisön toimi saattaa olla tarpeen, ei jonkin EY:n perustamissopimuksessa vahvistetun yhteisön tarkoituksen toteuttamiseksi, vaan tietyn unionille EU 2 artiklassa nimenomaisesti asetetun tavoitteen eli yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan toimeenpanon toteuttamiseksi.

161 EY 60 ja EY 301 artiklan puitteissa yhteisön toimi on näin ollen todellisuudessa unionin toimi, joka on pantu täytäntöön yhteisön pilarin perusteella sen jälkeen, kun neuvosto on hyväksynyt YUTP:n nojalla yhteisen kannan tai yhteisen toiminnan.

162 Tältä osin on todettava, että EU 3 artiklan mukaan unionilla on yhteinen toimielinjärjestelmä, joka turvaa unionin tavoitteiden saavuttamiseksi suoritettavien toimien johdonmukaisuuden ja jatkuvuuden yhteisön säännöstöä noudattaen ja kehittäen. Unioni huolehtii erityisesti kaiken ulkoisen toimintansa johdonmukai-

suudesta ulkosuhde-, turvallisuus-, talous- ja kehityspolitiikassaan. Neuvosto ja komissio vastaavat tämän johdonmukaisuuden varmistamisesta ja toimivat tätä varten yhteistyössä. Ne turvaavat, kumpikin toimivaltansa mukaisesti, tällaisen politiikan toteuttamisen.

163 Samoin kuin EY:n perustamissopimuksen mukainen toimivalta voi osoittautua riittämättömäksi, jotta toimielimet voisivat toimia toteuttaakseen yhteismarkkinoilla jonkin yhteisön tavoitteista, myös EY 60 ja EY 301 artiklassa myönnetty taloudellisia ja rahoituksellisia pakotteita, eli yhden tai useamman kolmannen maan kanssa olemassa olevien taloudellisten suhteiden keskeyttämistä taikka vähentämistä erityisesti pääomien ja maksujen liikkuvuuden osalta, koskeva toimivalta voi osoittautua riittämättömäksi, jotta toimielimet voisivat toteuttaa EU:sta tehdyn sopimuksen alaan kuuluvan YUTP:n tavoitteen, jota ajatellen nämä määräykset on nimenomaan lisätty EY:n perustamissopimukseen.

164 Näin ollen on myönnettävä, että EY 60 ja EY 301 artiklassa tarkoitetussa erityistapauksessa EY 308 artiklan käyttö täydentävänä oikeusperustana on perusteltua EU 3 artiklassa mainitun johdonmukaisuusvaatimuksen nimissä, kun näissä määräyksissä ei myönnetä yhteisön toimielimille taloudellisten ja rahoituksellisten pakotteiden alalla tarvittavaa toimivaltaa, jotta ne voisivat toimia unionin ja sen jäsenvaltioiden YUTP:n nojalla tavoitteleman tavoitteen toteuttamiseksi.

165 Näin ollen on mahdollista, että YUTP:n nojalla hyväksytyssä yhteisessä kannassa tai yhteisessä toiminnassa yhteisöltä edellytetään taloudellisia ja rahoituksellisia pakotetoimia, jotka ylittävät ne EY 60 ja EY 301 artiklassa nimenomaisesti määrätyt toimet, joilla keskeytetään taloudelliset suhteet yhden tai useamman kolmannen maan kanssa taikka vähennetään niitä erityisesti pääomien liikkuvuuden ja maksujen osalta.

166 Tällaisessa tilanteessa käyttämällä EY 60, EY 301 ja EY 308 artiklaa samanaikaisesti oikeusperustana voidaan taloudellisten ja rahoituksellisten pakotetoimien alalla toteuttaa unionin ja sen jäsenvaltioiden YUTP:n nojalla tavoittelema tavoite, sellaisena kuin se ilmaistaan yhteisessä kannassa tai yhteisessä toiminnassa, huolimatta siitä, että yhteisölle ei ole annettu nimenomaista toimivaltaa toteuttaa taloudellisia ja rahoituksellisia pakotteita, jotka koskevat yksityishenkilöitä tai yhteisöjä, joilla ei ole riittävää yhteyttä tiettyyn kolmanteen maahan.

167 Käsiteltävänä olevassa asiassa kansainvälisen terrorismin ja sen rahoittamisen vastainen taistelu kuuluu kiistatta YUTP:n mukaisiin unionin tavoitteisiin, sellaisina kuin ne on määritelty EU 11 artiklassa, vaikka tämä taistelu ei kohdistu erityisesti kolmansiin maihin tai niiden johtajiin.

168 On kiistatonta, että neuvosto on hyväksynyt yhteisen kannan 2002/402 yksimielisesti tämän taistelun yhteydessä ja että tässä yhteisessä kannassa edellytetään, että yhteisö toteuttaa taloudellisia ja rahoituksellisia pakotteita sellaisia yksityishenkilöitä vastaan, joita epäillään osallistumisesta kansainvälisen terrorismin rahoittamiseen, ilman, että siinä osoitettaisiin minkäänlaista yhteyttä kolmannen maan alueeseen tai sitä johtavaan hallintoon.

169 Tässä yhteydessä EY 308 artiklan käyttäminen EY 60 ja EY 301 artiklassa yhteisölle myönnetyn taloudellisia ja rahoituksellisia pakotteita koskevan toimivallan täydentämiseksi on perusteltua sen vuoksi, että nykymaailmassa valtioiden ei voida enää katsoa olevan ainoita kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden uhkaajia. Kuten kansainvälistä yhteisöä, myöskään unionia ei voida estää sopeutumasta näihin uusiin uhkiin asettamalla taloudellisia ja rahoituksellisia pakotteita, ei pelkästään kolmansia maita vastaan, vaan myös sellaisia henkilöitä, ryhmiä, yrityksiä ja yhteisöjä vastaan, jotka edistävät kansainvälistä terrorismia tai vaarantavat muutoin kansainvälistä rauhaa ja turvallisuutta.

170 Näin ollen toimielimet ja Yhdistynyt kuningaskunta väittävät oikeutetusti, että neuvostolla oli toimivalta antaa yhteisesti EY 60, EY 301 ja EY 308 artiklan perusteella riidanalainen asetus, jolla pannaan yhteisössä täytäntöön yhteisessä kannassa 2002/402 määrätyt taloudelliset ja rahoitukselliset pakotteet.

171 Tämän vuoksi ensimmäisen kanneperusteen ensimmäinen osa on hylättävä.

Toinen osa

Asianosaisten lausumat

172 Ensimmäisen kanneperusteen toisessa osassa kantajat väittävät, että komissiolle ensin asetuksen N:o 467/2001 10 artiklan 1 kohdassa ja sittemmin riidanalaisen asetuksen 7 artiklan 1 kohdassa annettu valtuutus on huomattavasti laajempi kuin pelkkä neuvoston asetuksen täytäntöönpanoa koskeva toimivalta ja että se on näin ollen EY 202 artiklan vastainen. Kantajien mukaan komission päätös sisällyttää henkilö riidanalaisen asetuksen liitteeseen I merkitsee nimittäin itse asiassa tämän asetuksen 2 artiklan muuttamista.

173 Neuvosto ja komissio väittävät, että täytäntöönpanoa koskevan toimivallan siirto komissiolle käsiteltävänä olevassa asiassa on EY 202 artiklan mukainen.

Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta

174 Ensimmäisen kanneperusteen toinen osa on tullut tehottomaksi, kun asetus N:o 467/2001 on kumottu ja korvattu riidanalaisella asetuksella. Vaikka on totta, että kantajat oli alun perin sisällytetty asetuksen N:o 467/2001 liitteeseen I komission asetuksella N:o 2199/2001, joka on annettu neuvoston ensiksi mainitun asetuksen 10 artiklan 1 kohdassa antaman valtuutuksen nojalla, heidät on sisällytetty riidanalaisen asetuksen liitteeseen I itse tällä asetuksella, jonka neuvosto on antanut ilman komission uutta puuttumista asiaan.

175 Asetuksella N:o 866/2003 tehdyt muutokset (edellä 41 kohta) kohdistuivat ainoastaan kirjoitusasuun, kuten Yusuf myöntää (edellä 63 kohta), ja niiden on näin ollen katsottava kuuluvan pelkän täytäntöönpanoa koskevan toimivallan käyttöön, jonka siirtäminen komissiolle on EY 202 artiklan mukaista.

176 Tästä seuraa, että kanneperusteen toinen osa on hylättävä.

Kolmas osa

Asianosaisten lausumat

177 Ensimmäisen kanneperusteen kolmannessa osassa kantajat väittävät, että neuvoston toimivaltaan ei sisältynyt se, että yhteisön ulkopuoliselle elimelle — käsiteltävänä olevassa asiassa pakotekomitealle — siirretään toimivalta tehdä päätöksiä jäsenvaltioiden ja niiden kansalaisten kansalaisoikeuksien ja taloudellisten oikeuksien osalta.

178 Yhdistynyt kuningaskunta vastaa, että käsiteltävänä olevassa asiassa yhteisön toimivaltaa ei ole siirretty Yhdistyneiden Kansakuntien elimille. Päinvastoin toimielimet ovat toimineet yksinomaan taatakseen sen, että yhteisön jäsenvaltiot täyttävät Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan mukaiset velvoitteensa, joilla tämän peruskirjan 103 artiklan mukaan on etusija kaikkiin muihin velvoitteisiin nähden.

Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta

179 Pakotekomitean käsiteltävänä olevassa asiassa kantajia vastaan tekemät päätökset on tehty turvallisuusneuvoston siirtämän toimivallan nojalla käyttäen tietoja, joiden keräämisestä se on itse vastuussa. Turvallisuusneuvoston kyseessä olevat päätöslauselmat eivät merkitse yhteisön siirtämän toimivallan käyttöä, vaan turvallisuusneuvoston Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan mukaisen oman toimivallan käyttöä. Sillä, että yhteisön toimielimet ovat yhteisen kannan 2002/402 antamisen jälkeen katsoneet olevansa velvoitettuja toimimaan omaa toimivaltaansa käyttäessään näiden päätösten ja päätöslauselmien mukaisesti, ei tältä osin ole merkitystä.

180 Ensimmäisen kanneperusteen kolmas osa perustuu näin ollen virheelliseen olettamaan ja on näin ollen hylättävä.

2. *Toinen kanneperuste, jonka mukaan EY 249 artiklaa on rikottu*

Asianosaisten lausumat

181 Kantajat väittävät, että koska riidanalaisella asetuksella loukataan välittömästi yksityisten oikeussubjektien oikeuksia ja siinä määrätään yksilökohtaisia pakotteita,

se ei ole yleisesti sovellettava ja on näin ollen EY 249 artiklan vastainen. Tässä määräyksessä edellytetyn yleisesti sovellettavuuden ehdon vastaista on nimittäin se, että yksittäistapauksia ratkaistaan asetuksella, kuten käsiteltävänä olevassa asiassa. Kantajien mukaan tämä ehto johtuu yleisestä periaatteesta, joka koskee yhdenvertaisuutta lain edessä, ja se on ehdoton edellytys sille, että yhteisön oikeus ei ole ristiriidassa jäsenvaltioiden perustuslakien tai ihmisoikeuksiin ja perusvapauksiin liittyvien yleisten periaatteiden kanssa. Menettelytapa, jossa säännös laaditaan luettelon perusteella, on kantajien mukaan myös laillisuusperiaatteen ja oikeusvarmuuden periaatteen vastaista.

182 Kantajat korostavat vastauskirjelmässään, että riidanalaisessa asetuksessa tarkoitetut henkilöt ja yhteisöt eivät kuulu abstraktisti yksilöityjen henkilöiden piiriin vaan vastaavat nimi nimeltä pakotekomitean luettelossa mainittuja henkilöitä. Kyse ei ole myöskään objektiivisesti määritetystä tilanteesta, jota määrittävät olosuhteet olisi kuvattu yleisesti, ja joka voisi selittää sen, miksi kantajien nimet sisältyivät nimenomaisesti riidanalaisen asetuksen liitteeseen I. Näissä olosuhteissa riidanalaista toimea ei voida tarkastella asetuksena vaan sellaisena yksittäistapauksia koskevien päätösten joukkona, jota tarkoitettiin yhteisöjen tuomioistuimen yhdistetyissä asioissa 41/70–44/70, International Fruit ym. vastaan komissio, 13.5.1971 antamassa tuomiossa (Kok. 1971, s. 411).

183 Toimielimet ja Yhdistynyt kuningaskunta väittävät, että riidanalainen asetus on yleisesti sovellettava.

Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta

184 EY 249 artiklan toisen kohdan mukaan asetus pätee yleisesti ja sitä sovelletaan sellaisenaan kaikissa jäsenvaltioissa, kun taas päätös velvoittaa ainoastaan niitä, joille se on osoitettu.

185 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan se, onko kyseessä asetus vai päätös, on ratkaistava sen perusteella, onko kyseinen toimi yleisesti sovellettava vai ei. Päätökselle on ominaista se, että siinä rajataan ne henkilöt, joille se on osoitettu, kun taas asetusta, joka on luonteeltaan lähinnä normatiivinen, sovelletaan objektiivisesti määriteltyihin tilanteisiin, ja se saa aikaan oikeusvaikutuksia yleisesti ja abstraktisti määritellyille henkilöryhmille. Lisäksi säädöksen normatiivista luonnetta ei aseta kyseenalaiseksi se, että voidaan jokseenkin täsmällisesti määritellä niiden oikeussubjektien lukumäärä, joihin säädöstä sovelletaan tiettynä ajankohtana, tai jopa nimetä nämä oikeussubjektit, jos on selvää, että tällainen soveltaminen perustuu sellaiseen objektiiviseen oikeudelliseen tai tosiasialliseen tilanteeseen, joka määritellään säädöksessä tämän säädöksen tarkoituksen mukaan (yhdistetyt asiat 19/62–22/62, Fédération nationale de la boucherie en gros ym. v. neuvosto, tuomio 14.12.1962, Kok. 1962, s. 943, 2 kohta; asia 6/68, Zuckerfabrik Watenstedt v. neuvosto, tuomio 11.7.1968, Kok. 1968, s. 595, Kok. Ep. I, s. 349, 604 kohta; asia 242/81, Roquette Frères v. neuvosto, tuomio 30.9.1982, Kok. 1982, s. 3213, 6 ja 7 kohta; asia C-298/89, Gibraltar v. neuvosto, tuomio 29.6.1993, Kok. 1993, s. I-3605, Kok. Ep. XIV, s. I-277, 17 kohta ja asia C-41/99 P, Sadam Zuccherifici ym. v. neuvosto, tuomio 31.5.2001, Kok. 2001, s. I-4239, 24 kohta; asia C-87/95 P, CNPAAP v. neuvosto, määräys 24.4.1996, Kok. 1996, s. I-2003, 33 kohta ja asia T-45/02, DOW AgroSciences v. parlamentti ja neuvosto, määräys 6.5.2003, Kok. 2003, s. II-1973, 31 kohta).

186 Käsiteltävänä olevassa asiassa riidanalainen asetus on kiistatta yleisesti sovellettava, sillä siinä kielletään kaikkia luovuttamasta varoja tai taloudellisia resursseja tietyille henkilöille. Se, että nämä henkilöt on mainittu nimeltä tämän asetuksen liitteessä I siten, että asetus koskee heitä suoraan ja erikseen EY 230 artiklan neljännessä kohdassa tarkoitetulla tavalla, ei vaikuta mitenkään tämän erga omnes sovellettavan kiellon yleisyyteen, kuten ilmenee erityisesti 11 artiklasta, jonka mukaan riidanalaista asetusta sovelletaan

— yhteisön alueella sen ilmatila mukaan luettuna

— jäsenvaltion lainkäyttövallan alaisessa ilma-aluksessa tai muussa aluksessa

— missä tahansa muualla olevaan jäsenvaltion kansalaiseen

— oikeushenkilöön, ryhmään tai yhteisöön, joka on perustettu tai muodostettu jonkin jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti, ja

— yhteisössä liiketoimintaa harjoittavaan oikeushenkilöön, ryhmään tai yhteisöön.

187 Kantajan väitteet pohjautuvat todellisuudessa sekaannukseen toimen adressaatin ja toimen kohteen käsitteiden välillä. EY 249 artikla koskee ainoastaan ensimmäistä käsitettä, ja siinä määrätään, että asetus pätee yleisesti, kun taas päätös velvoittaa ainoastaan niitä, joille se on osoitettu. Sen sijaan toimen kohteella ei ole merkitystä määritettäessä sitä, onko toimi asetuksen vai päätöksen luonteinen.

188 Toimi, jonka kohteena on terroritekojen toteuttajien, joita käsitellään yleisenä ja abstraktina ryhmänä, varojen jäädyttäminen, on päätös, jos se on osoitettu yhdelle tai useammalle nimeltä mainitulle henkilölle. Sen sijaan toimi, jonka kohteena on yhden tai useamman nimeltä mainitun henkilön varojen jäädyttäminen, on asetus, jos se on osoitettu yleisesti ja abstraktisti henkilöille, joilla voi tosiasiallisesti olla kyseisiä varoja. Juuri näin on käsiteltävänä olevassa asiassa.

189 Toinen kanneperuste on tämän vuoksi hylättävä.

3. *Kolmas kanneperuste, jonka mukaan kantajien perusoikeuksia on loukattu*

Asianosaisten lausumat

190 Hakijat, jotka viittaavat sekä EU 6 artiklan 2 kohtaan että yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntöön (asia 29/69, Stauder, tuomio 12.11.1969, Kok. 1969, s. 419; Kok. Ep. I, s. 419; asia 11/70, Internationale Handelsgesellschaft, tuomio 17.12.1970, Kok. 1970, s. 1125, Kok. Ep. I, s. 501 ja asia 4/73, Nold v. komissio, tuomio 14.5.1974, Kok. 1974, s. 491, 13 kohta), väittävät, että riidanalaisella asetuksella loukataan heidän perusoikeuksiaan, erityisesti heidän oikeuttaan hallita omaisuuttaan ja puolustautumisoikeuksia, jotka taataan ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen (jäljempänä Euroopan ihmisoikeussopimus) 6 artiklassa, kun tässä asetuksessa määrätään heille sekä siviili- että rikosoikeudellisia raskaita seuraamuksia ilman, että heitä olisi etukäteen kuultu tai heille olisi annettu mahdollisuus puolustautua tai että kyseistä toimea olisi saatettu tuomioistuinvalvonnan kohteeksi.

191 Erityisesti puolustautumisoikeuksien väitetyn loukkaamisen osalta kantajat korostavat, ettei heille ole ilmoitettu heille määrättyjen pakotteiden syistä eikä heitä vastaan esitetyistä todisteista ja olosuhteista eikä heillä ole myöskään ollut tilaisuutta esittää kantaansa (asia 17/74, Transocean Marine Paint v. komissio, tuomio 23.10.1974, Kok. 1974, s. 1063, Kok. Ep. II, s. 363; yhdistetyt asiat 100/80–103/80, Musique Diffusion française ym. v. komissio, tuomio 7.6.1983, Kok. 1983, s. 1825, Kok. Ep. VII, s. 133, 14 kohta; asia 40/85, Belgia v. komissio, tuomio 10.7.1986, Kok. 1986, s. 2321 ja asia C-49/88, Al-Jubail Fertilizer ja Saudi Arabian Fertilizer v. neuvosto, tuomio 27.6.1991, Kok. 1991, s. I-3187). Heidän lisäämisensä riidanalaisen asetuksen liitteessä I olevaan luetteloon perustui heidän mukaansa yksinomaan siihen, että heidät oli sisällytetty pakotekomitean laatimaan luetteloon valtioiden ja kansainvälisten tai alueellisten järjestöjen toimittamien tietojen perusteella. Neuvosto tai komissio eivät kumpikaan tutkineet syitä, joilla pakotekomitea sisällytti heidät tähän luetteloon. Pakotekomitean saamien tietojen alkuperä oli kantajien mukaan erityisen hämärä eikä syitä tiettyjen henkilöiden, joita ei ollut etukäteen kuultu, sisällyttämi-

selle tähän luetteloon esitetty. Kantajien mukaan menettelyä, jonka päätteeksi kantajat lisättiin riidanalaisen asetuksen liitteessä I olevaan luetteloon, leimaa kauttaaltaan luottamuksellisuus. Tällaisia heitä koskevia virheellisyyksiä ei voida korjata jälkikäteen (asia C-51/92 P, Hercules Chemicals v. komissio, tuomio 8.7.1999, Kok. 1999, s. I-4235).

192 Erityisesti sen väitteen osalta, jonka mukaan oikeutta tuomioistuinvalvontaan on loukattu, kantajat toteavat, että yhteisöjen tuomioistuin totesi asiassa C-424/99, komissio vastaan Itävalta, 27.11.2001 antamassaan tuomiossa (Kok. 2001, s. I-9285, 45 kohta), että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan tällaista valvontaa koskeva vaatimus on yhteisön oikeuden yleinen periaate, joka johtuu jäsenvaltioiden yhteisestä valtiosääntöperinteestä ja joka on vahvistettu Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 ja 13 artiklassa. Tämä oikeus edellyttää tehokkaita oikeussuojakeinoja tuomioistuimessa, joka täyttää tietyt edellytykset, kuten itsenäisyys ja neutraalisuus.

193 Käsiteltävänä olevassa asiassa ei komissio eikä neuvosto täytä näitä edellytyksiä.

194 Kantajien mukaan sama koskee turvallisuusneuvostoa ja sen pakotekomiteaa, jotka ovat poliittisia elimiä, joiden edessä voivat esiintyä ainoastaan valtiot. Käsiteltävänä olevassa asiassa pakotekomitea oli ilmoittanut Ruotsin hallitukselle, ettei kantajien pyyntöä heidän poistamisekseen pakotekomitean luettelosta voida tutkia aineellisesti. Tämä pyyntö oli kuitenkin annettu tiedoksi pakotekomitean viidelletoista jäsenelle päätösehdotuksena. Tätä pyyntöä vastusti ainoastaan kolme pakotekomitean jäsentä, nimittäin Yhdysvallat, Yhdistynyt kuningaskunta ja Venäjä. Pakoteko-

mitean työskentelyä määräävän yksimielisyyssäännön vuoksi kantajien nimet pysytettiin kyseisessä luettelossa.

195 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen käsiteltävänä olevassa asiassa harjoittaman valvonnan osalta kantajat väittävät, että kumoamiskanne, joka koskee ainoastaan itse riidanalaisen asetuksen laillisuutta, ei mahdollista pakotteiden laillisuuden aineellista tutkimista niiden perusoikeuksien valossa, joita on väitetty loukatun. Lisäksi kun otetaan huomioon käytetty lainsäädäntötekniikka, jossa laaditaan luetteloita henkilöistä ja yhteisöistä, joihin nämä pakotteet kohdistetaan, tällaisessa aineellisessa tutkimuksessa ei kantajien mukaan ole mieltä, sillä se rajoittuu sen tutkimiseen, vastaavatko näissä luetteloissa mainitut nimet pakotekomitean luetteloissa mainittuja nimiä.

196 Kantajat mainitsevat kuitenkin tiettyjä riidanalaista asetusta rasittavia virheitä tai määräystenvastaisuuksia. Kyseisen asetuksen liitteessä I otsikon "Oikeushenkilöt, ryhmät ja yhteisöt" alla mainittu yhteisö "Barakaat International, Hallbybacken 15, 70 Spånga, Ruotsi" on sama yhteisö kuin saman otsikon alla mainittu kantaja Al Barakaat. Kantajat selvittävät, että Al Barakaat on vaihtanut kotipaikkaa. Mainittu osoite on lisäksi sellaisenaan virheellinen.

197 Samoin riidanalaisen asetuksen liitteessä I saman otsikon alla mainittu yhteisö "Somali Network AB, Hallbybacken 15, 70 Spånga, Ruotsi", jonka aiemmin omistivat kolme alkuperäistä kantajaa, Aden, Ali ja Yusuf, ja joka myi puhelinkortteja, oli lopettanut toimintansa vuoden 2000 lopussa ja myyty kesällä 2001, ja yrityksen nimeksi oli 4.10.2001 vaihdettu "Trä & Inredningsmontage i Kärrtorp". Uusilla omistajilla ei ollut mitään yhteyttä kantajiin, ja he toimivat rakennusalalla. Koska pakotekomitea oli kuitenkin lisännyt tämän yhteisön luetteloonsa 9.11.2001, kantajien mukaan oli ilmeistä, että sen hallussa olleet tiedot olivat puutteellisia eikä tapauskohtaista valvontaa ollut.

198 Kantajat toteavat lisäksi, että Al Barakaat toimitti omasta aloitteestaan kirjanpitotietonsa terrorismin vastaisesta taistelusta vastaavalle poliisiyksikölle, SÄPO:lle. Tarkasteltuaan niitä SÄPO palautti nämä asiakirjat kantajille ilmoittaen, että ne olivat kunnossa, mikä kantajien mukaan osoittaa, että Al Barakaatia vastaan toteutetut pakotteet ovat perusteettomia.

199 Todistelua varten ensimmäinen kantaja Yusuf vaatii, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin kuulee häntä. Hän vaatii myös Sir Jeremy Greenstockin kuulemista, joka oli pakotekomitean presidentti silloin, kun häntä vastaan määrättiin pakotteita.

200 Kantajat kiistävät lisäksi vastauskirjelmissään väitteen, jonka mukaan neuvoston piti panna turvallisuusneuvoston määräämät pakotteet täytäntöön sillä perusteella, että ne sitoivat yhteisön jäsenvaltioita Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan nojalla.

201 Kantajien mukaan Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan 25 artiklaan ei perustu mitään absoluuttista sitoumusta, ja tämän peruskirjan 103 artiklan määräys sitoo ainoastaan kansainvälisessä julkisoikeudessa eikä missään tapauksessa merkitse sitä, että Yhdistyneiden Kansakuntien jäsenten pitäisi rikkoa omia lakejaan.

202 Turvallisuusneuvoston päätöslauselmia ei ole sovellettava välittömästi Yhdistyneiden Kansakuntien jäsenten jäsenvaltioissa vaan ne on saatettava osaksi niiden sisäistä oikeutta perustuslakiensa säännösten ja perustavanlaatuisten oikeusperiaatteidensa mukaisesti. Jos tällainen toimeen paneminen on näiden säännösten vastaista, näitä säännöksiä on ensin muutettava, jotta toimeen paneminen mahdollistuisi.

203 Kantajien mukaan hallitus peruutti Ruotsissa lakiesityksen, jolla oli tarkoitus panna täytäntöön turvallisuusneuvoston 28.9.2001 hyväksymä päätöslauselma 1373 (2001), jossa määrätään erityisesti sellaisten henkilöiden ja yhteisöjen varojen jäädyttämisestä, jotka toteuttavat tai yrittävät toteuttaa terroritekoja, edistävät niitä tai osallistuvat niihin, sen jälkeen kun Lagrådet (lakivaliokunta) oli huomauttanut, että sisäasiainministeriön on tehtävä päätös varojen jäädyttämisestä ja päätös on voitava saattaa tuomioistuinvalvonnan kohteeksi.

204 Lisäksi Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan 24 artiklan 2 kohdasta seuraa kantajien mukaan, että turvallisuusneuvoston on toimittava aina Yhdistyneiden Kansakuntien tavoitteiden ja periaatteiden mukaisesti. Kantajien mukaan yksi peruskirjan 25 artiklan mukainen Yhdistyneiden Kansakuntien jäsenten sitoutumisen edellytys on se, että turvallisuusneuvoston toimivalta tehdä sitovia päätöksiä perustuu tämän peruskirjan muihin määräyksiin. Koska Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirja on osoitettu yksinomaan valtioille ja koska se ei luo oikeuksia eikä velvoitteita yksityishenkilöille, on mahdollista pohtia, sitovatko turvallisuusneuvoston päätökset, joissa määrätään pakotteita Osama bin Ladenia ja hänen lähipiiriinsä kuuluvia henkilöitä vastaan, Yhdistyneiden Kansakuntien jäsenvaltioita. Kantajien mukaan voidaan myös pohtia, eivätkö nämä päätökset ole Yhdistyneiden Kansakuntien sen nimenomaisen tavoitteen vastaisia, joka koskee ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamista kaikkien osalta Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan 1 artiklan 3 kohdan mukaisesti.

205 Neuvosto väittää ensisijaisesti, että olosuhteet, joissa riidanalainen asetus on annettu, sulkevat pois sen mahdollisuuden, että se olisi toiminut laittomasti.

206 Tältä osin neuvosto ja komissio, jotka viittaavat erityisesti Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan 24 artiklan 1 kappaleeseen sekä 25, 41, 48 ja 103 artiklaan, väittävät ensisijaisesti ensinnäkin, että toisin kuin YK:n jäsenvaltiot, yhteisö on kansainvälisen oikeuden nojalla velvollinen panemaan niillä aloilla, joilla sillä on toimivaltaa, täytäntöön turvallisuusneuvoston päätöslauselmat, ja erityisesti ne päätöslauselmat, jotka on annettu Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan VII

luvun yhteydessä; toiseksi, että yhteisön toimielinten toimivalta asiassa on sidottu eikä näillä toimielimillä ei ole lainkaan itsenäistä harkintavaltaa; kolmanneksi, että ne eivät voi näin ollen muuttaa näiden päätöslauselmien sisältöä eivätkä ottaa käyttöön mekanismeja, joilla niiden sisältöä voitaisiin muuttaa, ja neljänneksi, että sellaisia muita kansainvälisiä sopimuksia tai kansallisen oikeuden säännöksiä, jotka voivat estää tämän täytäntöönpanon, ei ole sovellettava.

207 Neuvosto ja komissio toteavat näin ollen, että turvallisuusneuvostolla, joka toimii Yhdistyneiden Kansakuntien jäsenten nimissä, on pääasiallinen vastuu kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpitämisessä. Ne korostavat, että turvallisuusneuvoston tämän peruskirjan VII luvun nojalla hyväksymiä päätöslauselmia sovelletaan yleisesti, ja ne sitovat kokonaisuudessaan ja varauksetta Yhdistyneiden Kansakuntien jäseniä, joiden on tunnustettava se, että niillä on etusija kaikkiin muihin kansainvälisiin velvoitteisiin nähden. Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan 103 artiklan nojalla voidaan neuvoston ja komission mukaan syrjäyttää muut kansainvälisen oikeuden sopimusmääräykset tai tapaoikeuden määräykset turvallisuusneuvoston päätöslauselmien soveltamiseksi, ja tällä määräyksellä luodaan jopa "laillisuusvaikutus".

208 Toimielinten mukaan myöskään kansallisilla oikeussäännöillä ei voida estää Yhdistyneiden Kansakuntien perussopimuksen mukaisesti hyväksyttyjä täytäntöönpanotoimia. Jos YK:n jäsenvaltiolla olisi mahdollisuus muokata turvallisuusneuvoston päätöslauselmien sisältöä, niiden soveltamisen yhdenmukaisuutta, joka on välttämätön niiden tehokkuuden takaamiseksi, ei voitaisi ylläpitää.

209 Komissio toteaa myös, että Wienissä 23 päivänä toukokuuta 1969 tehdyn valtiosopimusoikeutta koskevan yleissopimuksen 27 artiklan mukaan valtio ei voi vedota sisäisen oikeutensa määräyksiin perusteena valtiosopimuksen täyttämättä jättämiselle. Jos kansallinen oikeussääntö on ristiriidassa kansainvälisen oikeuden mukaisen velvoitteen kanssa, kyseessä olevan valtion on joko tulkittava kyseistä oikeussääntöä valtiosopimuksen tarkoituksen mukaisesti tai muutettava kansallista

lainsäädäntöään siten, ettei se ole enää ristiriidassa kansainvälisen oikeuden mukaisen velvoitteen kanssa.

210 Vaikka yhteisö ei itse ole YK:n jäsen, sen on toimittava toimivaltansa kattamilla aloilla siten, että sen jäsenvaltioille Yhdistyneisiin Kansakuntiin kuulumisesta johtuvat velvoitteet voidaan täyttää. Tältä osin komissio toteaa, että yhteisön toimivaltaa on käytettävä kansainvälisen oikeuden mukaisesti (asia C-286/90, Poulsen ja Diva Navigation, tuomio 24.11.1992, Kok. 1992, s. I-6019, Kok. Ep. XIII, s. I-191, 9 kohta ja asia C-162/96, Racke, tuomio 16.6.1998, Kok. 1998, s. I-3655, 45 kohta). Neuvosto ja komissio vetoavat myös edellä 82 kohdassa mainitussa asiassa Dorsch Consult vastaan neuvosto ja komissio annettuun tuomioon. Vaikka kyseinen tuomio koski kauppasaarron toteuttamista, joka on yhteisen kauppapolitiikan toimenpide, joka EY 133 artiklan nojalla kuuluu yhteisön yksinomaiseen toimialaan, neuvosto ja komissio katsovat, että siinä esitetty periaate pätee myös maksujen ja pääoman liikkuvuuden rajoituksiin, jotka on hyväksytty EY 60 ja EY 301 artiklan nojalla, kun otetaan huomioon yhteisön toimivallan kehitys kolmansiin valtioihin kohdistettavien pakotteiden alalla.

211 Neuvosto yleistää tämän toteamuksen ja väittää, että kun yhteisö toimii täyttääkseen sen jäsenvaltioille Yhdistyneisiin Kansakuntiin kuulumisesta aiheutuvat velvoitteet, johtuipa tämä toiminta siitä, että jäsenvaltiot ovat siirtäneet sille tarpeellisen toimivallan, tai siitä, että ne katsovat yhteisön toimien olevan poliittisesti tarkoituksenmukaisia, yhteisön on käytännössä katsottava olevan samassa asemassa kuin YK:n jäsenet, kun otetaan huomioon Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan 48 artiklan 2 kappale.

212 Tästä seuraa neuvoston mukaan, että kun yhteisö toteuttaa toimenpiteitä tarkoituksessa, joka vastaa sen jäsenvaltioiden pyrkimystä täyttää Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan mukaiset velvoitteensa, yhteisö nauttii neuvoston mukaan väistämättä peruskirjan ja erityisesti "laillisuusvaikutuksen" suojaa.

213 Neuvosto korostaa lisäksi, että kun yhteisö toimii tässä yhteydessä, sen toimivaltaa rajoittavat yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan päätökset, joilla pannaan täytäntöön turvallisuusneuvoston päätöslauselmat, ja erityisesti Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan VII luvun nojalla hyväksytyt päätöslauselmat, jotka on saatettava osaksi yhteisön oikeusjärjestelmää.

214 Käsiteltävänä olevassa asiassa riidanalainen asetus oli neuvoston mukaan annettu turvallisuusneuvoston päätöslauselmien 1267 (1999), 1333 (2000) ja 1390 (2002) saattamiseksi osaksi yhteisön oikeusjärjestelmää toimeenpanemalla automaattisesti kaikki pakotekomitean laatimat luettelot henkilöistä tai yhteisöistä sovellettavien menettelyiden mukaisesti käyttämättä minkäänlaista itsenäistä harkintavaltaa, kuten ilmenee selvästi sekä riidanalaisen asetuksen johdanto-osasta että sen 7 artiklan 1 kohdasta.

215 Neuvoston ja komission mukaan tällaiset olosuhteet sulkevat lähtökohtaisesti pois sen mahdollisuuden, että toimielimet olisivat toimineet laittomasti. Sen jälkeen kun yhteisö oli päättänyt toimia yhteisen kannan 2002/402 nojalla, sillä ei kansainvälisiä velvoitteitaan, jäsenvaltioidensa kansainvälisiä sitoumuksia ja EY 10 artiklassa mainittua jäsenvaltioiden ja yhteisön yhteistyövelvollisuutta laiminlyömättä ollut mahdollisuutta poistaa tiettyjä henkilöitä luettelosta tai ilmoittaa heille asiasta etukäteen taikka käyttää oikeussuojakeinoja, joilla olisi voitu valvoa, olivatko kyseessä olevat toimenpiteet perusteltuja.

216 Neuvoston mukaan tämä pätee, vaikka riidanalaisen asetuksen olisi katsottava loukkaavan kantajien perusoikeuksia. Neuvosto katsoo nimittäin, että "laillisuusvaikutus" pätee myös perusoikeuksien suhteen, jotka voidaan pidättää väliaikaisesti hätätapauksessa, kuten kansainvälisissä oikeussäännöissä määrätään.

217 Koska kantajat ovat vastauskirjelmässään kyseenalaistaneet turvallisuusneuvoston kyseisten päätöslauselmien yhteensopivuuden Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan 1 artiklan 3 kappaleen kanssa, neuvosto vastaa, että on oletettava, että turvallisuusneuvosto on sille tämän peruskirjan VII luvussa myönnetyn erityistoimivallan käytön yhteydessä punninnut keskenään pakotteiden uhrien perusoikeuksia ja terrorismin uhrien perusoikeuksia, erityisesti näiden oikeutta elämään.

218 Neuvosto ja komissio katsovat lisäksi, että sillä, miten kantajat katsoivat sellaiseen turvallisuusneuvoston päätöslauselman 1373 (2001) täytäntöönpanoon liittyvän lainsäädäntöprosessin edenneen Ruotsissa, jonka asiayhteys on täysin eri kuin päätöslauselman 1390 (2002) täytäntöönpanon asiayhteys, ei ole yhteyttä käsiteltävänä olevaan asiaan. Päätöslauselmaa 1373 (2001) täytäntöönpantaessa jäsenvaltioilla ja yhteisöllä oli nimittäin laaja harkintavalta.

219 Joka tapauksessa neuvosto ja komissio katsovat, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen toimivallan pitäisi käsiteltävänä olevassa asiassa rajoittua sen tutkimiseen, ovatko toimielimet tehneet ilmeisen virheen täyttäessään turvallisuusneuvoston päätöslauselmassa 1390 (2002) asetettuja velvoitteita. Tätä pidemmälle ulottuvan toimivallan käyttäminen, mikä merkitsisi turvallisuusneuvoston kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpitämiseksi hyväksymien sitovien toimenpiteiden välillistä ja valikoivaa tuomioistuinvalvontaa, uhkaisi järkyttää yhtä valtioiden vuonna 1945 luoman kansainvälisen järjestyksen perusteista, vahingoittaisi huomattavasti yhteisön ja sen jäsenvaltioiden kansainvälisiä suhteita, olisi kiistanalaista EY 10 artiklan valossa ja olisi ristiriidassa yhteisön sen velvoitteen kanssa, jonka mukaan yhteisön on noudatettava kansainvälistä oikeutta, johon kuuluvat turvallisuusneuvoston Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan VII luvun nojalla antamat päätöslauselmat. Toimielimet ja Yhdistynyt kuningaskunta katsovat, että tällaisia toimenpiteitä ei voida riitauttaa kansallisella tai yhteisön tasolla, vaan yksinomaan itse turvallisuusneuvostossa sen valtion hallituksen välityksellä, jonka kansalaisia kantajat ovat tai jossa he asuvat (edellä 85 kohdassa mainittu asia "Invest" Import und Export ja Invest Commerce v. komissio, määräyksen 40 kohta).

220 Toissijaisesti siltä varalta, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin päättäisi tutkia täysimääräisesti kantajien esittämien eri väitteiden paikkansapitävyyden, neuvosto ja komissio väittävät, että riidanalaisella asetuksella ei loukata niitä perusoikeuksia ja -vapauksia, joita on väitetty loukatun.

221 Ensinnäkin riidanalaisella asetuksella täytäntöön pannuilla toimenpiteillä ei loukata kantajien oikeutta hallita omaisuuttaan, koska tällä oikeudella ei ole absoluuttista suojaa ja koska sen käyttöä voidaan rajoittaa perustellusti yleisen edun mukaisten syiden vuoksi.

222 Toiseksi riidanalaisella asetuksella ei niiden mukaan myöskään loukata puolustautumisoikeuksia.

223 Kolmanneksi siltä osin kuin on kyse oikeudesta tehokkaaseen oikeussuojakeinoon, toimielimet ja Yhdistynyt kuningaskunta toteavat, että kantajilla oli mahdollisuus ilmaista kantansa turvallisuusneuvostolle ja että he ovat voineet nostaa EY 230 artiklan nojalla ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa käsiteltävänä olevan kanteen, jonka yhteydessä he voivat vedota muun muassa siihen, että yhteisön toimielimillä ei ollut toimivaltaa antaa riidanalaista asetusta, ja siihen, että heidän omistusoikeuksiensa loukkaaminen oli lainvastaista.

224 Neuvoston mukaan asianosaisten välinen kiista ei koske sitä, onko kantajilla oikeutta saada asiansa tosiasiallisesti tuomioistuimen käsiteltäväksi, vaan sitä, kuinka laaja tuomioistuinvalvonta käsiteltävänä olevassa asiassa on perusteltua tai asianmukaista.

225 Tältä osin neuvosto myöntää, että kun yhteisö päättää omasta aloitteestaan toteuttaa yksipuolisia taloudellisia ja rahoituksellisia pakotteita, tuomioistuinvalvonnan on ulotuttava pakotteiden kohteina olevia henkilöitä vastaan esitettyjen todisteiden tutkimiseen. Neuvoston ja Yhdistyneen kuningaskunnan mukaan sen sijaan, kun yhteisö toimii käyttämättä lainkaan harkintavaltaa sellaisen elimen tekemän päätöksen perusteella, jolle kansainvälinen yhteisö on myöntänyt huomattavan toimivallan kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden turvaamiseksi, täysimääräinen tuomioistuinvalvonta uhkaisi järkyttää vuonna 1945 luotua Yhdistyneiden Kansakuntien järjestelmää, voisi vahingoittaa huomattavasti yhteisön ja sen jäsenvaltioiden kansainvälisiä suhteita ja olisi ristiriidassa yhteisön sen velvoitteen kanssa, jonka mukaan yhteisön on noudatettava kansainvälistä oikeutta. Neuvosto katsoo, että käsiteltävänä olevassa asiassa yhteisön tuomioistuimen harjoittama valvonta ei voi ylittää valvontaa, jota jäsenvaltiot voivat harjoittaa saattaessaan kansainvälisen yhteisön elinten kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden turvaamiseksi tekemiä päätöksiä osaksi kansallista oikeusjärjestelmää. Tältä osin neuvosto huomauttaa, että useissa jäsenvaltioissa turvallisuusneuvoston päätöslauselmien soveltamistoimia pidetään "hallintotoimina", jotka eivät lainkaan kuulu tuomioistuimen toimivaltaan. Muissa jäsenvaltioissa tuomioistuinvalvonnan ala on hyvin rajoitettu.

Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta

Alustavat huomiot

226 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin voi lausua tehokkaasti kanneperusteesta, jonka mukaan kantajien perusoikeuksia on loukattu, ainoastaan siltä osin kuin se kuuluu sen harjoittaman tuomioistuinvalvonnan piiriin ja siltä osin kuin se voi, jos se on perusteltu, johtaa riidanalaisen asetuksen kumoamiseen.

227 Käsiteltävänä olevassa asiassa toimielimet ja Yhdistynyt kuningaskunta kuitenkin väittävät, ettei kumpikaan näistä edellytyksistä täyty, koska yhteisölle ja sen jäsenvaltioille Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjassa asetetuilla velvoitteilla on etusija kaikkiin muihin kansainvälisen oikeuden, yhteisön oikeuden ja kansallisen oikeuden mukaisiin velvoitteisiin nähden. Näiden osapuolten väitteet on näin ollen tutkittava ennen kuin käsitellään kantajien väitteitä.

228 Tältä osin ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoo tarpeelliseksi tutkia ensin Yhdistyneiden Kansakuntien luoman kansainvälisen oikeusjärjestyksen ja kansallisen tai yhteisön oikeusjärjestyksen välistä suhdetta sekä sitä, missä määrin yhteisön ja sen jäsenvaltioiden toimivalta on sidoksissa Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan VII luvun nojalla hyväksyttyihin turvallisuusneuvoston päätöslauselmiin.

229 Näiden seikkojen tutkiminen vaikuttaa nimittäin tutkintaan, joka koskee sitä, miten laajaa laillisuusvalvontaa erityisesti perusoikeuksien valossa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen on harjoitettava sellaisten yhteisön toimien suhteen, joilla pannaan täytäntöön tällaiset päätöslauselmat, ja johon ryhdytään näin ollen toiseksi.

230 Kolmanneksi ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin lausuu kantajien perusoikeuksien väitetyistä loukkauksista siltä osin kuin tämä tuomioistuin toteaa, että nämä loukkaukset kuuluvat sen harjoittaman tuomioistuinvalvonnan alaan ja että ne voivat aiheuttaa riidanalaisen asetuksen kumoamisen.

Yhdistyneiden Kansakuntien luoman kansainvälisen oikeusjärjestyksen ja kansallisen tai yhteisön oikeusjärjestyksen välinen suhde

231 On todettava, että kansainvälisen oikeuden näkökulmasta Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjassa YK:n jäsenvaltioille asetetuilla velvoitteilla on kiistaton etusija muihin kansallisessa oikeudessa tai yleissopimuksiin perustuvassa kansainvälisessä oikeudessa asetettuihin velvoitteisiin nähden, Euroopan neuvoston jäseninä olevien YK:n jäsenvaltioiden osalta myös niille Euroopan ihmisoikeussopimuksessa asetettuihin velvoitteisiin nähden ja yhteisön jäseninä olevien YK:n jäsenvaltioiden osalta myös niille EY:n perustamissopimuksessa asetettuihin velvoitteisiin nähden.

232 Ensinnäkin Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan ja YK:n jäsenvaltioiden kansallisen oikeuden välisen suhteen osalta tämä etusijasääntö johtuu kansainvälisen tapaoikeuden periaatteista. Wienissä 23 päivänä toukokuuta 1969 tehdyn valtiosopimusoikeutta koskevan yleissopimuksen, jossa vahvistetaan nämä periaatteet (ja jonka 5 artiklassa määrätään, että sitä sovelletaan "jokaiseen kansainvälisen järjestön perusasiakirjana olevaan valtiosopimukseen sekä valtiosopimukseen, joka on hyväksytty kansainvälisessä järjestössä"), 27 artiklan mukaan osapuoli ei voi vedota sisäisen oikeutensa määräyksiin perusteena valtiosopimuksen täyttämättä jättämiselle.

233 Toiseksi Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan ja kansainvälisen tapaoikeuden välisen suhteen osalta tämä etusijasääntö on vahvistettu nimenomaisesti kyseisen peruskirjan 103 artiklassa, jonka mukaan "jos Yhdistyneiden Kansakuntien jäsenten peruskirjaan ja johonkin muuhun kansainväliseen sopimukseen perustuvat velvoitteet ovat ristiriidassa keskenään, on peruskirjan velvoitteilla etusija". Valtiosopimusoikeutta koskevan Wienin yleissopimuksen 30 artiklan mukaan ja toisin kuin perättäisiin valtiosopimuksiin normaalisti sovellettavissa määräyksissä määrätään, tämä koskee sekä Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjaa ennen että sen jälkeen tehtyjä valtiosopimuksia. Kansainvälisen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan kaikkien alueellisten, kahdenvälisten ja jopa monenvälisten sopimusten, joita osapuolet ovat voineet tehdä, on aina oltava Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan 103 artiklan säännösten mukaisia (tuomio 26.11.1984, Sotatoimet ja puolisotilaalliset toimet Nicaraguassa ja sitä vastaan (Nicaragua v. Amerikan yhdysvallat), Kok. 1984, s. 392, 107 kohta).

234 Tämä etusija ulottuu turvallisuusneuvoston päätöslauselmaan sisältyviin päätöksiin Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan 25 artiklan mukaisesti, jonka mukaan YK:n jäsenten on hyväksyttävä ja täytettävä turvallisuusneuvoston päätökset. Kansainvälisen tuomioistuimen mukaan peruskirjan 103 artiklan mukaisesti osapuolten tätä koskevilla velvoitteilla on etusija kaikissa muissa kansainvälisissä sopimuksissa asetettuihin velvoitteisiin nähden (määräys 14.4.1992 (välitoimet), Lockerbien lento-onnettomuudesta johtuvat vuoden 1971 Montrealin yleissopimuksen tulkinta- ja soveltamiskysymykset (Libyan arabijamahiriya v. Amerikan yhdysvallat), Kok. 1992, s. 16, 42 kohta ja määräys 14.4.1992 (välitoimet), Lockerbien lento-onnettomuudesta johtuvat vuoden 1971 Montrealin yleissopimuksen tulkinta- ja soveltamiskysymykset (libyalainen arabi Jamahiriya v. Yhdistynyt kuningaskunta), Kok. 1992, s. 113, 39 kohta).

235 Erityisesti yhteisön jäsenvaltioille Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjassa asetettujen velvoitteiden ja niille yhteisön oikeudessa asetettujen velvoitteiden välisestä suhteesta on todettava, että EY 307 artiklan ensimmäisen kohdan mukaan "tämän sopimuksen määräykset eivät vaikuta sellaisiin oikeuksiin tai velvollisuuksiin, jotka johtuvat yhden tai useamman jäsenvaltion yhden tai useamman kolmannen maan kanssa ennen 1 päivää tammikuuta 1958 tai, kun on kyse jäseneksi liittyneestä valtiosta, ennen liittymispäivää tekemästä sopimuksesta".

236 Yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan tämän säännöksen tavoitteena on täsmentää kansainvälisen oikeuden periaatteiden mukaisesti, että EY:n perustamissopimuksen soveltaminen ei vaikuta kyseisen jäsenvaltion sitoutumiseen kunnioittaa niitä kolmansien valtioiden oikeuksia, jotka johtuvat perustamissopimusta edeltävästä sopimuksesta, ja noudattaa vastaavia velvollisuuksiaan (asia C-324/93, Evans Medical ja Macfarlan Smith, tuomio 28.3.1995, Kok. 1995, s. I-563, 27 kohta; ks. myös asia 10/61, komissio v. Italia, tuomio 27.2.1962, Kok. 1962, s. 1; asia C-158/91, Levy, tuomio 2.8.1993, Kok. 1993, s. I-4287, Kok. Ep. XIV, s. I-329 ja asia C-124/95, Centro-Com, tuomio 14.1.1997, Kok. 1997, s. I-81, 56 kohta).

237 Viisi kuudesta valtiosta, jotka allekirjoittivat 25.3.1957 sopimuksen Euroopan talousalueen perustamisesta, olivat jo YK:n jäseniä 1.1.1958. Vaikka Saksan liittotasavalta hyväksyttiin muodollisesti YK:n jäseneksi vasta 18.9.1973, se oli sitoutunut noudattamaan Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjasta johtuvia velvoitteita jo ennen 1.1.1958, kuten Lontoossa 28.9.–3.10.1954 pidetyn konferenssin (niin kutsuttu "yhdeksän vallan" konferenssi) päätösasiakirjasta ja 23.10.1954 tehdyistä Pariisin sopimuksista ilmenee. Lisäksi kaikki jäsenvaltiot, jotka ovat liittyneet yhteisöön myöhemmin, ovat olleet YK:n jäseniä ennen liittymistään.

238 Lisäksi Euroopan talousyhteisön perustamissopimuksen 224 artikla (josta on tullut EY 297 artikla) on lisätty tähän sopimukseen nimenomaan, jotta edellä määritettyä ensisijaisuusperiaatetta noudatettaisiin. Tämän määräyksen mukaan "jäsenvaltiot neuvottelevat keskenään, jotta ne voivat yhdessä antaa tarvittavat säännökset estääkseen sen, että toimenpiteet, joihin jäsenvaltio voi joutua turvautumaan — — täyttääkseen velvoitteet, joihin se on sitoutunut rauhan ja kansainvälisen turvallisuuden ylläpitämiseksi, vaikuttaisivat yhteismarkkinoiden toimintaan".

239 Turvallisuusneuvoston Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan VII luvun nojalla hyväksymillä päätöslauselmilla on näin ollen sitova vaikutus kaikkiin yhteisön jäsenvaltioihin, joiden on siis tässä ominaisuudessaan ryhdyttävä kaikkiin näiden päätöslauselmien täytäntöönpanemiseksi tarpeellisiin toimenpiteisiin (julkisasiamies Jacobsin ratkaisuehdotus asiassa C-84/95, Bosphorus, tuomio 30.7.1996, Kok. 1996, s. I-3953, I-3956, ratkaisuehdotuksen 2 kohta ja asiassa C-177/95, Ebony Maritime ja Loten Navigation, tuomio 27.2.1997, Kok. 1997, s. I-1111, I-1115, ratkaisuehdotuksen 27 kohta).

240 Edellä esitetystä seuraa myös, että sekä yleisen kansainvälisen oikeuden sääntöjä että perustamissopimuksen yksittäisiä määräyksiä soveltaessaan jäsenvaltioilla on mahdollisuus ja jopa velvollisuus jättää soveltamatta sellaiset yhteisön oikeuden säännökset, olivatpa ne primaarioikeuden määräyksiä tai yhteisön oikeuden yleisiä periaatteita, jotka estävät niille Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjassa asetettujen velvoitteiden täytäntöönpanon.

241 Edellä 236 kohdassa mainitussa asiassa Centro-Com yhteisöjen tuomioistuin on todennut nimenomaisesti, että kansalliset toimenpiteet, jotka ovat perustamissopimuksen 113 artiklan vastaisia, voivat olla perusteltuja perustamissopimuksen 234 artiklan (josta on muutettuna tullut EY 307 artikla) nojalla, jos tällaiset toimenpiteet ovat välttämättömiä, jotta kyseinen jäsenvaltio voi täyttää velvoitteensa, joita sillä on Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan ja turvallisuusneuvoston päätöslauselman nojalla.

242 Oikeuskäytännöstä (ks. edellä 82 kohdassa mainittu asia Dorsch Consult v. neuvosto ja komissio, tuomion 74 kohta) seuraa sen sijaan, että toisin kuin yhteisön jäsenvaltioita, Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirja ei sido yhteisöä sellaisenaan eikä yhteisön ole näin ollen yleisen kansainvälisen julkisoikeuden nojalla hyväksyttävä ja sovellettava turvallisuusneuvoston päätöslauselmia kyseisen peruskirjan 25 artiklan mukaisesti. Tämä johtuu siitä, ettei yhteisö ole YK:n jäsen eikä turvallisuusneuvoston päätöslauselmien adressaatti, eikä kansainvälisessä julkisoikeudessa tarkoitetulla tavalla jäsenvaltioidensa oikeuksien ja velvoitteiden sijaantulija.

243 Näin ollen Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjasta johtuvien velvoitteiden on katsottava sitovan yhteisöä samalla tavoin kuin ne sitovat sen jäsenvaltioita yhteisön perustamissopimuksen nojalla.

244 Tältä osin on kiistatonta, että silloin kun Euroopan talousyhteisön perustamissopimusta tehtiin, Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan mukaiset jäsenvaltioiden velvoitteet olivat niitä sitovia.

245 Jäsenvaltiot eivät ole voineet keskinäisin sopimuksin siirtää yhteisölle enempää toimivaltaa kuin mitä niillä oli eivätkä vapautua kyseiseen peruskirjan mukaisista velvoitteistaan suhteessa kolmansiin maihin (ks. analogisesti yhdistetyt asiat 21/72–24/72, International Fruit Company ym., tuomio 12.12.1972, Kok. 1972, s. 1219, Kok. Ep. II, s. 49, 11 kohta, jäljempänä asia International Fruit).

246 Päinvastoin niiden tahto noudattaa tämän peruskirjan mukaisia velvoitteita johtuu itse Euroopan talousyhteisön perustamissopimuksen määräyksistä ja on ilmaistu erityisesti sen 224 artiklassa ja 234 artiklan ensimmäisessä kohdassa (ks. analogisesti asia International Fruit, tuomion 12 ja 13 kohta ja julkisasiamies Mayrasin kyseisessä asiassa esittämä ratkaisuehdotus, Kok. 1972, s. 1231–1237).

247 Vaikka viimeksi mainitussa määräyksessä mainitaan ainoastaan jäsenvaltioiden velvoitteet, siinä asetetaan yhteisöjen toimielimille velvoite olla estämättä jäsenvaltioiden kyseisestä peruskirjasta johtuvien velvoitteiden täytäntöönpanoa (asia 812/79, Burgoa, tuomio 14.10.1980, Kok. 1980, s. 2787, Kok. Ep. V, s. 323, 9 kohta).

248 On myös korostettava, että siltä osin kuin jäsenvaltioiden Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjasta johtuvien velvoitteiden täyttämiseksi tarvittava toimivalta on siirretty yhteisölle, jäsenvaltiot ovat kansainvälisen julkisoikeuden mukaan sitoutunet siihen, että itse yhteisö käyttää tätä toimivaltaa tässä tarkoituksessa.

249 Tässä yhteydessä on huomautettava yhtäältä, että Yhdistyneiden kansakuntien peruskirjan 48 artiklan 2 kohdan mukaan turvallisuusneuvoston päätökset

kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpitämiseksi on Yhdistyneiden Kansakuntien jäsenten pantava täytäntöön "välittömästi ja toiminnallaan niissä kysymykseen tulevissa kansainvälisissä elimissä, joissa ne ovat jäseninä", ja toisaalta, että oikeuskäytännön (edellä 210 kohdassa mainittu asia Poulsen ja Diva Navigation, tuomion 9 kohta, edellä 210 kohdassa mainittu asia Racke, tuomion 45 kohta; ks. myös asia 41/74, Van Duyn, tuomio 4.12.1974, Kok. 1974, s. 1337, Kok. Ep. II, s. 395, 22 kohta) mukaan yhteisöjen toimivaltaa on käytettävä kansainvälisen oikeuden mukaisesti ja tämän vuoksi yhteisön oikeutta on tulkittava ja sen soveltamisala on määriteltävä kansainvälisen oikeuden asiaa koskevat säännöt huomioon ottaen.

250 Siirtämällä toimivaltansa yhteisölle jäsenvaltiot ovat näin ollen ilmaisseet tahtonsa sitoa yhteisö velvoitteisiin, joihin ne ovat sitoutuneet Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan nojalla (ks. analogisesti asia International Fruit, tuomion 15 kohta).

251 Euroopan talousyhteisön perustamissopimuksen voimaantulosta alkaen toimivallan siirto jäsenvaltioiden ja yhteisön suhteissa on ilmentynyt eri tavoin niiden Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjasta johtuvien velvoitteiden täyttämisen yhteydessä (ks. analogisesti asia International Fruit, tuomion 16 kohta).

252 Erityisesti EY:n perustamissopimuksen 228 a artikla (josta on tullut EY 301 artikla) on lisätty perustamissopimukseen Euroopan unionin perustamissopimuksella erityisen perustan antamiseksi talouspakotteille, joita yhteisö, jolla on yksinomainen toimivalta yhteisen kauppapolitiikan alalla, voi joutua toteuttamaan kolmansia maita kohtaan jäsenvaltioidensa YUTP:n puitteissa määrittämistä poliittisista syistä, useimmiten turvallisuusneuvoston sellaisen päätöslauselman soveltamiseksi, jossa jäsenvaltioille asetetaan velvoite toteuttaa tällaiset pakotteet.

253 Näin ollen aina kun yhteisö EY:n perustamissopimuksen nojalla vastaa aikaisemmin jäsenvaltioille kuuluneesta toimivallasta Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan soveltamisalalla, kyseisen peruskirjan määräykset ovat yhteisöä sitovia (ks. analogisesti sen kysymyksen osalta, sitooko vuonna 1947 tehty tullitariffeja ja kauppaa koskeva yleissopimus (GATT) yhteisöä, asia International Fruit, tuomion 18 kohta; ks. myös siltä osin kuin siinä myönnetään, että yhteisö käyttää sidottua toimivaltaa, kun se panee täytäntöön turvallisuusneuvoston päätöslauselmassa määrätyn kauppasaartotoimenpiteen, edellä 82 kohdassa mainittu asia Dorsch Consult v. neuvosto ja komissio, tuomion 74 kohta).

254 Tämän päättelyn jälkeen on katsottava ensinnäkin, ettei yhteisö voi laiminlyödä jäsenvaltioilleen Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjassa asetettuja velvoitteita eikä estää niiden täyttämistä, ja toiseksi, että yhteisö on perustamissopimuksensa nojalla velvollinen antamaan toimivaltaansa käyttäen kaikki tarpeelliset säännökset, jotta sen jäsenvaltiot voivat noudattaa näitä velvoitteitaan.

255 Käsiteltävänä olevassa asiassa neuvosto on todennut yhteisessä kannassa 2002/402, joka on annettu EU:sta tehdyn sopimuksen V osaston määräysten mukaisesti, että yhteisön toiminta EY:n perustamissopimuksella sille myönnetyn toimivallan puitteissa oli tarpeen tiettyjen Osama bin Ladeniin, Al-Qaida-järjestön ja Talebanin jäseniin sekä niitä lähellä oleviin henkilöihin, ryhmiin, yrityksiin ja yhteisöihin kohdistuvien toimenpiteiden panemiseksi täytäntöön turvallisuusneuvoston päätöslauselmien 1267 (1999), 1333 (2000) ja 1390 (2002) mukaisesti.

256 Yhteisö pani nämä toimenpiteet täytäntöön antamalla riidanalaisen asetuksen. Kuten edellä 170 kohdassa todetaan, neuvostolla oli toimivalta antaa tämä asetus EY 60, EY 301 ja EY 308 artiklan perusteella.

257 Näin ollen toimielinten esittämien, edellä 206 kohdassa yhteenvedonomaisesti esitettyjen väitteiden on todettava olevan perusteltuja sillä varauksella, että yhteisön on pantava turvallisuusneuvoston päätöslauselmat täytäntöön toimivaltansa puitteissa, ei yleisen kansainvälisen oikeuden nojalla, kuten nämä asianosaiset väittävät, vaan itse EY:n perustamissopimuksen nojalla.

258 Sen sijaan kantajien väitteet, jotka perustuvat yhtäältä siihen, että yhteisön oikeusjärjestys on Yhdistyneiden Kansakuntien luomaan oikeusjärjestykseen nähden itsenäinen oikeusjärjestys, ja toisaalta siihen, että turvallisuusneuvoston päätöslauselmat on saatettava osaksi jäsenvaltioiden kansallista oikeutta kansallisten perustuslaillisten säännösten ja perusperiaatteiden mukaisesti, on hylättävä.

259 Kantajien väitettä, jonka mukaan turvallisuusneuvoston kyseiset päätöslauselmat eivät ole itse Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan määräysten mukaisia, ei voida erottaa heidän väitteistään, jotka liittyvät yhtäältä tuomioistuinvalvontaan, jota ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen on heidän mukaansa harjoitettava sellaisten yhteisön toimien osalta, joilla tällaiset päätöslauselmat pannaan täytäntöön, ja toisaalta asianosaisten perusoikeuksien väitettyyn loukkaamiseen. Tämä väite tutkitaan näin ollen näiden muiden väitteiden yhteydessä.

Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tehtävänä olevan laillisuusvalvonnan laajuus

260 Aluksi on huomautettava, että Euroopan yhteisö on oikeusyhteisö, koska sekä sen jäsenvaltiot että sen toimielimet ovat sellaisen valvonnan alaisia, jonka kohteena on niiden toteuttamien toimenpiteiden yhteensoveltuvuus perustuslakia vastaavan asiakirjan eli perustamissopimuksen kanssa, ja perustamissopimuksessa on luotu täysin kattava oikeussuojakeinojen ja menettelyjen järjestelmä, jonka tarkoituksena on antaa toimielinten toimenpiteisiin kohdistuva laillisuusvalvonta yhteisöjen tuomioistuimen tehtäväksi (asia 294/83, Les Verts v. parlamentti, tuomio 23.4.1986, Kok. 1986, s. 1339, Kok. Ep. VIII, s. 551, 23 kohta; asia 314/85, Foto-

Frost, tuomio 22.10.1987, Kok. 1987, s. 4199, Kok. Ep. IX, s. 235, 16 kohta; asia C-314/91, Weber v. parlamentti, tuomio 23.3.1993, Kok. 1993, s. I-1093, 8 kohta; yhdistetyt asiat T-222/99, T-327/99 ja T-329/99, Martinez ym. v. parlamentti, tuomio 2.10.2001, Kok. 2001, s. II-2823, 48 kohta; ks. myös yhteisöjen tuomioistuimen 14.12.1991 antama lausunto 1/91, Kok. 1991, s. I-6079, Kok. Ep. XI, s. I-565, 21 kohta).

261 Kuten yhteisöjen tuomioistuin on useaan otteeseen todennut (asia 222/84, Johnston, tuomio 15.5.1986, Kok. 1986, s. 1651, Kok. Ep. XIII, s. 621, 18 kohta; ks. myös asia C-97/91, Oleifici Borelli v. komissio, tuomio 3.12.1992, Kok. 1992, s. I-6313, Kok. Ep. XIII, s. I-215, 14 kohta; asia C-1/99, Kofisa Italia, tuomio 11.1.2001, Kok. 2001, s. I-207, 46 kohta; edellä 192 kohdassa mainittu asia komissio v. Itävalta, tuomion 45 kohta ja asia C-50/00 P, Unión de Pequeños Agricultores v. neuvosto, tuomio 25.7.2002, Kok. 2002, s. I-6677, 39 kohta), "tuomioistuimen [harjoittama valvonta] — — on yhteisön oikeuden perusperiaate, joka perustuu jäsenvaltioiden yhteiseen valtiosääntöperinteeseen ja joka on vahvistettu [Euroopan ihmisoikeussopimuksen] 6 ja 13 artiklassa".

262 Käsiteltävänä olevassa asiassa tämä periaate ilmenee EY 230 artiklan neljännessä kohdassa kantajille myönnetyssä oikeudessa saattaa riidanalaisen asetuksen laillisuus ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tutkittavaksi siltä osin kuin tämä asetus koskee heitä suoraan ja erikseen sekä vedota kanteidensa tueksi perusteisiin, jotka koskevat toimivallan puuttumista, olennaisten menettelymääräysten rikkomista, EY:n perustamissopimuksen tai sen soveltamissääntöjen rikkomista tai harkintavallan väärinkäyttöä.

263 Käsiteltävänä olevassa asiassa on kuitenkin kyse siitä, asetetaanko yleisessä kansainvälisessä oikeudessa tai itse EY:n perustamissopimuksessa rakenteellisia rajoituksia tuomioistuinvalvonnalle, jota ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen on harjoitettava tämän asetuksen suhteen.

264 On nimittäin huomautettava, että yhteisen kannan 2002/402 valossa annettu riidanalainen asetus merkitsee yhteisön jäsenvaltioille YK:n jäseninä asetetun sellaisen velvoitteen täytäntöönpanoa yhteisön tasolla, joka koskee Osama bin Ladeniin, Al-Qaida-järjestön ja Talebanin jäseniin sekä niitä lähellä oleviin

henkilöihin, ryhmiin, yrityksiin ja yhteisöihin kohdistuvien sellaisten pakotteiden panemista täytäntöön tarvittaessa yhteisön toimella, joista on päätetty useilla Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan VII luvun nojalla annetuilla turvallisuusneuvoston päätöslauselmilla ja joita on tämän jälkeen vahvistettu tällaisilla päätöslauselmilla. Tämän asetuksen perustelukappaleissa viitataan nimenomaisesti päätöslauselmiin 1267 (1999), 1333 (2000) ja 1390 (2002).

265 Kuten yhteisön toimielimet ovat todenneet oikeutetusti, tässä yhteydessä ne ovat toimineet sidotun toimivallan rajoissa, joten niillä ei ollut lainkaan itsenäistä harkintavaltaa. Erityisesti ne eivät voineet muuttaa kyseisten päätöslauselmien sisältöä suoraan tai ottaa käyttöön menetelmää, jonka avulla tällainen muutos voitaisiin tehdä.

266 Riidanalaisen asetuksen laillisuuden valvonta erityisesti perusoikeuksien suojaamiseen liittyvien yhteisön oikeuden säännösten tai yleisten periaatteiden valossa merkitsisi näin ollen sitä, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin tutkisi välillisesti kyseisten päätöslauselmien laillisuutta. Tutkittavana olevassa tilanteessa kantajan väittämän lainvastaisuuden lähdettä ei ole nimittäin etsittävä riidanalaisen asetuksen antamisesta vaan turvallisuusneuvoston päätöslauselmista, joissa asetetaan pakotteita (ks. analogisesti edellä 82 kohdassa mainittu asia Dorsch Consult v. neuvosto ja komissio, tuomion 74 kohta).

267 Erityisesti jos ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen kumoaisi riidanalaisen asetuksen kantajien vaatimusten mukaisesti, vaikka se vaikuttaa olevan kansainvälisen oikeuden sanelema, sillä perusteella, että tämä toimi loukkaa yhteisön oikeusjärjestyksessä suojattuja kantajien perusoikeuksia, tällainen kumoaminen merkitsisi välillisesti, että turvallisuusneuvoston kyseessä olevat päätöslauselmatkin loukkaavat kyseisiä perusoikeuksia. Toisin sanoen kantajat vaativat ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuinta toteamaan implisiittisesti, että kyseessä olevalla kansainvälisen oikeuden määräyksellä loukataan yhteisön oikeusjärjestyksessä suojattuja yksityishenkilön perusoikeuksia.

268 Toimielimet ja Yhdistynyt kuningaskunta vaativat ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuinta kieltäytymään periaatteessa kokonaan tällaisesta toimivallasta valvoa välillisesti sellaisia päätöslauselmia, jotka yhteisön jäsenvaltioita velvoittavan kansainvälisen oikeuden säännöksinä velvoittavat sitä samoin kuin kaikkia yhteisön toimielimiä. Nämä osapuolet katsovat, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen valvonnan on rajoituttava yhtäältä sen tarkastamiseen, noudatetaanko käsiteltävänä olevassa asiassa yhteisön toimielimiä koskevia muoto-, menettely- ja toimivaltamääräyksiä, ja toisaalta sen tarkastamiseen, ovatko kyseessä olevat yhteisön toimenpiteet asianmukaisia ja suhteellisuusperiaatteen mukaisia suhteessa niillä täytäntöön pantaviin turvallisuusneuvoston päätöslauselmiin.

269 On myönnettävä, että tällainen toimivallan rajaus on edellä mainittujen periaatteiden välitön seuraus, kun tutkitaan Yhdistyneiden Kansakuntien luoman kansainvälisen oikeusjärjestyksen ja yhteisön oikeusjärjestyksen välistä suhdetta.

270 Kuten edellä todetaan, kyseessä olevat turvallisuusneuvoston päätöslauselmat on annettu Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan VII luvun nojalla. Tässä yhteydessä sen määrittäminen, mikä uhkaa kansainvälistä rauhaa ja turvallisuutta ja mitkä toimenpiteet ovat tarpeen niiden ylläpitämiseksi tai palauttamiseksi, on yksinomaan turvallisuusneuvoston vastuulla ja jää sellaisenaan kansallisten ja yhteisön viranomaisten ja tuomioistuinten toimivallan ulkopuolelle, ainoana poikkeuksenaan kyseisen peruskirjan 51 artiklassa tarkoitettu luonnollinen oikeus erilliseen tai yhteiseen puolustautumiseen.

271 Kun turvallisuusneuvosto toimiessaan Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan VII luvun nojalla pakotekomiteansa välityksellä päättää, että tiettyjen yksityishenkilöiden tai yhteisöjen varat on jäädytettävä, sen päätös velvoittaa kaikkia Yhdistyneiden Kansakuntien jäseniä peruskirjan 48 artiklan mukaisesti.

272 Kun otetaan huomioon edellä 243–254 kohdassa esitetyt seikat, ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen toimivaltaa valvoa välillisesti tällaisen päätöksen laillisuutta yhteisön oikeusjärjestyksessä vahvistettujen perusoikeuksien suojan tason valossa ei voida näin ollen perustella kansainvälisen oikeuden eikä yhteisön oikeuden perusteella.

273 Ensinnäkin tällainen toimivalta olisi yhteensopimaton jäsenvaltioille Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjassa ja erityisesti sen 25, 48 ja 103 artiklassa asetettujen velvoitteiden sekä valtiosopimusoikeutta koskevan Wienin yleissopimuksen 27 artiklan kanssa.

274 Toiseksi tällainen toimivalta olisi sekä EY:n perustamissopimuksen määräysten, erityisesti EY 5, EY 10 ja EY 297 artiklan ja EY 307 artiklan ensimmäisen kohdan, että EU:sta tehdyn sopimuksen määräysten, erityisesti EU 5 artiklan, jonka mukaan yhteisöjen tuomioistuimet käyttävät toimivaltuuksiaan EY:n ja EU:sta tehdyn sopimuksen määräyksissä määrätyin edellytyksin ja niissä määrätyssä tarkoituksessa, vastainen. Se olisi lisäksi yhteensopimaton sen periaatteen kanssa, jonka mukaan yhteisön ja näin ollen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen toimivaltaa on käytettävä kansainvälisen oikeuden mukaisesti (edellä 210 kohdassa mainittu asia Poulsen ja Diva Navigation, tuomion 9 kohta ja edellä 210 kohdassa mainittu asia Racke, tuomion 45 kohta).

275 On lisättävä, että erityisesti EY 307 artiklan ja Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan 103 artiklan valossa vetoamisella yhteisön oikeusjärjestyksessä suojattujen perusoikeuksien loukkauksiin tai tämän oikeusjärjestyksen periaatteisiin ei voi olla vaikutusta turvallisuusneuvoston päätöslauselman pätevyyteen tai sen oikeusvaikutukseen yhteisön alueella (ks. analogisesti edellä 190 kohdassa mainittu asia Internationale Handelsgesellschaft, tuomion 3 kohta; asia 234/85, Keller, tuomio 8.10.1986, Kok. 1986, s. 2897, 7 kohta ja yhdistetyt asiat 97/87–99/87, Dow Chemical Ibérica ym. v. komissio, tuomio 17.10.1989, Kok. 1989, s. 3165, Kok. Ep. X, s. 179, 38 kohta).

276 Näin ollen on katsottava, että kyseiset turvallisuusneuvoston päätöslauselmat eivät lähtökohtaisesti kuulu ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen valvonnan piiriin ja että tällä tuomioistuimella ei ole toimivaltaa kyseenalaistaa, edes välillisesti, niiden laillisuutta yhteisön oikeuden valossa. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen on päinvastoin mahdollisuuksiensa mukaan tulkittava ja sovellettava yhteisön oikeutta siten, että se olisi sopusoinnussa jäsenvaltioille Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjassa asetettujen velvoitteiden kanssa.

277 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimella on kuitenkin toimivalta valvoa välillisesti kyseisten turvallisuusneuvoston päätöslauselmien laillisuutta jus cogensin valossa, jolla tarkoitetaan kansainvälisen oikeusjärjestyksen perusteisiin (ordre public) kuuluvia sääntöjä, jotka velvoittavat kaikkia kansainvälisen oikeuden oikeussubjekteja, mukaan lukien YK:n elimet, ja joista ei ole mahdollista poiketa.

278 Tältä osin on todettava, että valtiosopimusoikeutta koskevan Wienin yleissopimuksen, jolla kodifioidaan kansainvälisen tapaoikeuden säännöt (ja jonka 5 artiklassa määrätään, että sitä sovelletaan "jokaiseen kansainvälisen järjestön perusasiakirjana olevaan valtiosopimukseen sekä valtiosopimukseen, joka on hyväksytty kansainvälisessä järjestössä"), 53 artiklassa määrätään, että valtiosopimus on mitätön, jos se sen tekemisen aikana on ristiriidassa yleisen kansainvälisen oikeuden ehdottoman normin (jus cogens) kanssa, jolla tarkoitetaan "kansainvälisen valtioyhteisön kokonaisuudessaan hyväksymää ja tunnustamaa normia, josta poikkeaminen ei ole sallittu ja jota voidaan muuttaa vain myöhemmällä samanluonteisella yleisen kansainvälisen oikeuden normilla". Samoin Wienin yleissopimuksen 64 artiklassa määrätään, että "yleisen kansainvälisen oikeuden uuden ehdottoman normin syntyessä jokainen olemassa oleva valtiosopimus, joka on ristiriidassa tämän normin kanssa, tulee mitättömäksi ja päättyy".

279 Lisäksi itse Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjassa lähdetään liikkeelle kansainvälisen oikeuden pakottavien periaatteiden olemassaolosta ja erityisesti ihmisyksilön perusoikeuksien suojelusta. Peruskirjan johdanto-osassa Yhdistyneiden Kansakuntien kansat toteavat, että heidän vakaana tahtonaan on "uudelleen vakuuttaa uskova[nsa] ihmisen perusoikeuksiin, ihmisyksilön arvoon ja merkitykseen". Peruskirjan ensimmäisestä luvusta, jonka otsikkona on "Päämäärät ja periaatteet", ilmenee

lisäksi, että Yhdistyneiden Kansakuntien päämääränä on muun muassa kehittää ihmisoikeuksien ja perusvapauksien kunnioittamista.

280 Nämä periaatteet velvoittavat sekä YK:n jäseniä että sen elimiä. Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan 24 artiklan 2 kappaleen mukaan velvollisuuksiaan, jotka johtuvat siitä, että sillä on ensisijainen vastuu kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpitämisestä, täyttäessään turvallisuusneuvoston on toimittava "Yhdistyneiden Kansakuntien päämäärien ja periaatteiden mukaisesti". Turvallisuusneuvostolle tämän vastuun kantamiseksi myönnettyä pakotetoimivaltaa on näin ollen käytettävä kansainvälisen oikeuden ja erityisesti Yhdistyneiden Kansakuntien päämäärien ja periaatteiden mukaisesti.

281 Kansainvälisen oikeuden perusteella voidaan näin ollen todeta, että turvallisuusneuvoston päätöslauselmien sitovuuden periaatteella on rajansa: päätöslauselmissa on noudatettava yleisen kansainvälisen oikeuden perusteisiin kuuluvia pakottavia säännöksiä (jus cogens). Jos näin ei olisi — vaikkakin tämä on hyvin epätodennäköistä — päätöslauselmat eivät sitoisi YK:n jäseniä eivätkä näin ollen yhteisöä.

282 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen harjoittama välillinen tuomioistuinvalvonta sellaisesta yhteisön toimesta nostetun kumoamiskanteen yhteydessä, joka on ilman minkäänlaisen harkintavallan käyttöä annettu turvallisuusneuvoston päätöslauselman täytäntöönpanemiseksi, voi näin ollen tarpeen mukaan ulottua sen tarkastamiseen, onko noudatettu jus cogensiin kuuluvia kansainvälisen oikeuden ylemmäntasoisia sääntöjä ja erityisesti ihmisoikeuksien yleiseen suojaamiseen tähtääviä pakottavia normeja, joista jäsenvaltiot tai YK:n elimet eivät voi poiketa, sillä ne ovat "kansainvälisen tapaoikeuden rikkomattomia periaatteita" (kansainvälisen tuomioistuimen 8.7.1996 antama neuvoa-antava lausunto, ydinaseilla uhkaamisen tai niiden käytön laillisuus, Kok. 1996, s. 226, 79 kohta; ks. myös vastaavasti julkisasiamies Jacobsin ratkaisuehdotus edellä 239 kohdassa mainitussa asiassa Bosphorus, ratkaisuehdotuksen 65 kohta).

283 Kantajan perusoikeuksien loukkaamista koskevat kanneperusteet on tutkittava näiden yleisten huomioiden valossa.

Väitteet, joiden mukaan kantajien perusoikeuksia on loukattu

284 Kantajien väitteet, jotka liittyvät heidän perusoikeuksiensa loukkaamiseen, voidaan jakaa kolmen otsikon alle: heidän omaisuudestaan määräämistä koskevan oikeutensa loukkaaminen, puolustautumisoikeuksien loukkaaminen ja heidän oikeutensa saada asiansa tosiasiallisesti tuomioistuimen käsiteltäväksi loukkaaminen.

— Väite, jonka mukaan kantajien oikeutta määrätä omaisuudestaan on loukattu

285 Kantajat väittävät, että heidän omaisuudestaan määräämistä koskevaa oikeuttaan, jota suojataan yhteisön oikeusjärjestelmässä, on loukattu.

286 Kuitenkin siltä osin kuin väitetty loukkaaminen johtuu kantajien mukaan yksinomaan kantajien varojen jäädyttämisestä, josta turvallisuusneuvosto on päättänyt pakotekomiteansa välityksellä ja joka on pantu yhteisössä täytäntöön riidanalaisella asetuksella ilman minkäänlaista harkintavallan käyttöä, kantajien väitteitä on tutkittava lähtökohtaisesti pelkästään jus cogensiin kuuluvan ihmisyksilön perusoikeuksien yleisen suojaamisen standardin valossa edellä määritettyjen periaatteiden mukaisesti.

287 Koska kantajien varojen jäädyttämisen laajuus ja tehokkuus on vaihdellut aikojen kuluessa (ks. asetuksen N:o 467/2001 2 artikla, asetuksen N:o 881/2002 2 artikla alkuperäisessä muodossaan ja lopuksi riidanalaisen asetuksen 2 a artikla, sellaisena kuin se on lisättynä asetuksella N:o 561/2003), on täsmennettävä, että käsiteltävänä

olevan kumoamiskanteen yhteydessä ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomioistuinvalvonnan on ulotuttava yksinomaan nykyisin voimassa olevaan lainsäädäntöön. Kumoamiskanteiden yhteydessä yhteisöjen tuomioistuimet ottavat yleensä huomioon tapahtumat, jotka oikeudenkäynnin aikana vaikuttavat riita-asian kohteeseen, kuten riidanalaisen toimen kumoamisen, voimassaoloajan jatkamisen, korvaamisen toisella toimella tai muuttamisen (ks. lisäksi edellä 72 kohdassa mainitut asiat Alpha Steel v. komissio, Fabrique de fer de Charleroi ja Dillinger Hüttenwerke v. komissio ja CCRE v. komissio; asia C-123/92, Lezzi Pietro v. komissio, määräys 8.3.1993, Kok. 1993, s. I-809, 8–11 kohta). Kaikki asianosaiset ja muut osapuolet ovat ilmaisseet suullisessa käsittelyssä olevansa tästä yhtä mieltä.

288 Näin ollen on arvioitava, loukataanko riidanalaisessa asetuksessa, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella N:o 561/2003, ja välillisesti turvallisuusneuvoston päätöslauselmissa, jotka pannaan täytäntöön näillä asetuksilla, määrätyllä varojen jäädyttämisellä kantajan perusoikeuksia.

289 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoo, ettei näin ole jus cogensiin kuuluvan ihmisyksilön perusoikeuksien yleisen suojaamisen standardin valossa, ilman, että tässä olisi tarpeen erottaa toisistaan Al Barakaat -yhteisön, joka on oikeushenkilö, ja Yusufin, joka on luonnollinen henkilö, tilannetta.

290 Tältä osin on korostettava aluksi, että riidanalaisessa asetuksessa, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella N:o 561/2003, joka on annettu turvallisuusneuvoston päätöslauselman 1452 (2002) hyväksymisen jälkeen, säädetään muiden poikkeusten ohella, että jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset vahvistavat asianomaisen henkilön pyynnöstä ja jollei pakotekomitea sitä nimenomaisesti vastusta, ettei jäädyttäminen koske sellaisia varoja, jotka ovat tarpeen sellaisten perusluonteisten menojen kattamiseksi, jotka aiheutuvat muun muassa elintarvikkeiden hankinnasta, vuokrasta, sairaanhoidosta, veroista ja julkisten palvelujen käytöstä (ks. edellä 40 kohta). Lisäksi varat, jotka ovat tarpeen "poikkeuksellisia menoja" varten, voidaan vapauttaa pakotekomitean nimenomaisella luvalla.

291 Nimenomaiset poikkeusmahdollisuudet, jotka näin ollen koskevat pakotekomitean luetteloon merkittyjen henkilöiden varojen jäädyttämistä, osoittavat selvästi, ettei tämän toimenpiteen tarkoituksena tai seurauksena ole kohdella näitä henkilöitä epäinhimillisesti tai alentavasti.

292 Lisäksi on todettava, että Yhdistyneiden Kansakuntien yleiskokouksen 10.12.1948 hyväksymän ihmisoikeuksien yleismaailmallisen julistuksen 17 artiklan 1 kappaleessa määrätään, että "jokaisella on oikeus omistaa omaisuutta yksin tai yhdessä toisten kanssa", ja tämän yleismaailmallisen julistuksen 17 artiklan 2 kappaleessa määrätään, että "keltään älköön mielivaltaisesti riistettäkö hänen omaisuuttaan".

293 Sikäli kuin omistusoikeuden suojan on katsottava kuuluvan yleisen kansainvälisen oikeuden pakottaviin säännöksiin, joka tapauksessa ainoastaan tämän oikeuden mielivaltaista epäämistä voidaan pitää jus cogensin vastaisena.

294 On kuitenkin todettava, ettei kantajilta ole evätty tätä oikeutta mielivaltaisesti.

295 Ensinnäkin hänen varojensa jäädyttäminen on osa turvallisuusneuvoston Osama bin Ladenia, Al-Qaida-järjestöä sekä Talebania ja muita niitä lähellä olevia henkilöitä, ryhmiä, yrityksiä ja yhteisöjä vastaan määräämiä pakotteita.

296 Tältä osin on korostettava kansainvälisen terrorismin vastaisen taistelun tärkeyttä ja sitä, että Yhdistyneiden Kansakuntien suojaaminen terrorijärjestöjen toiminnalta on oikeutettua.

297 Päätöslauselman 1390 (2002) johdanto-osassa turvallisuusneuvosto muun muassa tuomitsi kategorisesti 11.9.2001 toteutetut terrori-iskut ja ilmoitti päättäväisyytensä estää kaikki terroriteot; se totesi, että Osama bin Laden ja Al-Qaida-verkosto jatkoivat toimintaansa kansainvälisen terrorismin tukemiseksi; se tuomitsi Al-Qaida-verkoston ja sitä lähellä olevat terroristijärjestöt niiden toteuttamien lukuisten rikollisten terroritekojen vuoksi, joiden tarkoituksena oli tappaa useita viattomia siviilejä ja tuhota omaisuutta, ja se toisti, että kansainväliset terroriteot uhkaavat kansainvälistä rauhaa ja turvallisuutta.

298 Näissä olosuhteissa pakotteiden tavoite, joka turvallisuusneuvoston 28.9.2001 antaman päätöslauselman 1373 (2001), johon riidanalaisen asetuksen kolmannessa perustelukappaleessa viitataan, mukaan on taistella kaikin Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan mukaisin keinoin sitä uhkaa vastaan, jonka terroriteot muodostavat kansainväliselle rauhalle ja turvallisuudelle. Kyseessä olevien toimenpiteiden tavoite on näin ollen kansainväliselle yhteisölle perustavanlaatuinen yleisen edun mukainen tavoite.

299 Toiseksi varojen jäädyttäminen on säilyttävä toimenpide, joka toisin kuin takavarikoiminen, ei loukkaa asianomaisten henkilöiden rahavaroja koskevan omistusoikeuden ydinsisältöä vaan ainoastaan estää varojen käytön.

300 Kolmanneksi turvallisuusneuvoston kyseessä olevissa päätöslauselmissa määrätään yleisen pakotejärjestelmän tarkistamisesta tietyin väliajoin (ks. edellä 16, 26 ja 37 kohta ja jäljempänä 313 kohta).

301 Neljänneksi, kuten jäljempänä esitetään, kyseisissä määräyksissä määrätään menettelystä, jonka avulla asianomaiset henkilöt voivat milloin hyvänsä saattaa asiansa pakotekomitean tarkastettavaksi sen jäsenvaltion avulla, jonka kansalaisia he ovat tai jossa he asuvat.

302 Näissä olosuhteissa sellaisten henkilöiden ja yhteisöjen varojen jäädyttämisen, joiden epäillään Yhdistyneiden Kansakuntien jäsenvaltioiden toimittamien ja turvallisuusneuvoston valvomien tietojen perusteella olevan yhteydessä Osama bin Ladeniin, Al-Qaida-verkostoon ja Talebaniin ja osallistuneen terroritekojen rahoittamiseen, suunnitteluun, valmisteluun tai toteuttamiseen, ei voida katsoa muodostavan mielivaltaista, epätarkoituksenmukaista tai kohtuutonta uhkaa asianosaisten perusoikeuksille.

303 Edellä esitetystä seuraa, että kantajien väitteet, joiden mukaan heidän oikeuttaan määrätä omaisuudestaan on loukattu, on hylättävä.

— Väite, jonka mukaan puolustautumisoikeuksia on loukattu

304 Kantajien väitteet, joiden mukaan puolustautumisoikeuksia on loukattu, koskevat lähinnä sitä, ettei heitä ollut kuultu eikä heille ollut annettu muutakaan mahdollisuutta puolustautua ennen heille määrättyjen pakotteiden hyväksymistä. Tässä yhteydessä kantajat korostavat, ettei heille ollut ilmoitettu näiden pakotteiden syitä tai perusteluja.

305 Tältä osin on erotettava toisistaan väitetty kantajien oikeus siihen, että pakotekomitea kuulee heitä ennen heidän lisäämistään niiden henkilöiden luetteloon, joiden varat on jäädytettävä turvallisuusneuvoston kyseessä olevien päätöslauselmien mukaisesti, ja heidän väitetty oikeutensa siihen, että yhteisön toimielimet kuulevat heitä ennen riidanalaisen asetuksen antamista.

306 Ensinnäkin siltä osin kuin on kyse kantajien oikeudesta siihen, että pakotekomitea kuulee heitä ennen heidän lisäämistään niiden henkilöiden luetteloon, joiden varat on jäädytettävä turvallisuusneuvoston kyseessä olevien päätöslauselmien mukaisesti, on todettava, ettei kyseisissä päätöslauselmissa määrätä tällaisesta oikeudesta.

307 Lisäksi koska missään kansainvälisen oikeusjärjestyksen perusteisiin kuuluvassa pakottavassa normissa ei näytetä edellytettävän asianomaisten henkilöiden kuulemista etukäteen käsiteltävänä olevan asian olosuhteiden kaltaisissa olosuhteissa, joissa turvallisuusneuvosto toimiessaan Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan VII luvun nojalla päättää pakotekomiteansa välityksellä, että tiettyjen sellaisten henkilöiden ja yhteisöjen varat, joita epäillään kansainvälisen terrorismin rahoittamisesta, on jäädytettävä.

308 Lisäksi on kiistatonta, että kantajien kuuleminen ennen heidän lisäämistään kyseiseen luetteloon olisi vaarantanut pakotteiden tehokkuuden ja olisi näin ollen ollut ristiriidassa tavoitellun yleisen edun mukaisen tavoitteen kanssa. Varojen jäädyttämistä koskevan toimenpiteen osalta on jo sen luonteen puolesta voitava hyötyä yllätysvaikutuksesta ja sitä on voitava soveltaa välittömästi. Tällaisesta toimenpiteestä ei näin ollen voida ilmoittaa ennen sen täytäntöönpanemista.

309 On kuitenkin todettava, että vaikka kyseisissä turvallisuusneuvoston päätöslauselmissa ja niiden täytäntöönpanemiseksi yhteisössä annetuissa myöhemmissä asetuksissa ei määrätä henkilökohtaisesta oikeudesta tulla kuulluksi, niissä luodaan yksittäisten tapausten tarkastusjärjestelmä ja määrätään, että asianomaiset henkilöt voivat kääntyä pakotekomitean puoleen jäsenvaltion viranomaisten välityksellä, jotta heidät poistettaisiin niiden henkilöiden luettelosta, joita pakotteet koskevat, tai jotta heille myönnettäisiin poikkeus varojen jäädyttämisestä (ks. erityisesti edellä 11, 21, 36 ja 38–40 kohta).

310 Pakotekomitea on turvallisuusneuvoston alainen toimielin, joka koostuu sellaisten jäsenvaltioiden edustajista, jotka ovat turvallisuusneuvoston jäseniä. Komitea on kehittynyt tärkeäksi pysyväksi elimeksi päivittäisessä pakotteiden täytäntöönpanon valvonnassa, ja se voi edistää kansainvälisen yhteisön päätöslauselmien tulkinnan ja täytäntöönpanon yhdenmukaisuutta (julkisasiamies Jacobsin ratkaisuehdotus edellä 239 kohdassa mainitussa asiassa Bosphorus, ratkaisuehdotuksen 46 kohta).

311 Erityisesti yksittäisen tapauksen tarkastusta koskevan sellaisen pyynnön osalta, jolla pyritään siihen, että asianomaisen henkilön nimi poistetaan niiden henkilöiden luettelosta, joihin pakotteet kohdistetaan, "[pakotekomitean] työskentelytapoja koskevien määräysten", jotka on annettu 7.11.2002 ja joita on muutettu 10.4.2003 (ks. edellä 67 kohta), 7 kohdassa säädetään seuraavaa:

"a) Kantaja (henkilöt, ryhmät, yritykset ja/tai yhteisöt, jotka kuuluvat komitean yhdistettyyn luetteloon) voi esittää sen valtion hallitukselle, jossa hän asuu tai jonka kansalainen hän on, asiansa tarkastamista koskevan pyynnön, tämän kuitenkaan rajoittamatta olemassa olevien menettelyiden soveltamista. Tällöin kantajan on perusteltava luettelosta poistamista koskeva pyyntönsä, toimitettava merkitykselliset tiedot ja pyydettävä tukea pyynnölleen.

b) Sen hallituksen, jolle pyyntö on osoitettu (kohdehallitus), on tutkittava kaikki merkitykselliset tiedot ja tämän jälkeen otettava kahdenvälisesti yhteyttä hallitukseen, joka on ehdottanut lisäämistä luetteloon (ehdotuksen tehnyt hallitus), saadakseen lisätietoja ja neuvotellakseen luettelosta poistamista koskevasta pyynnöstä.

c) Hallitus, joka on alun perin pyytänyt lisäämistä luetteloon, voi myös pyytää lisätietoja siltä maalta, jossa kantaja asuu tai jonka kansalainen hän on. Kohdehallitus ja ehdotuksen tehnyt hallitus voivat tarpeen mukaan neuvotella komitean puheenjohtajan kanssa kahdenvälisten neuvottelujen kuluessa.

d) Jos kohdehallitus tutkittuaan lisätiedot haluaa hyväksyä luettelosta poistamisen, sen on pyrittävä saamaan ehdotuksen tehnyt hallitus vakuuttuneeksi esittämään

yhdessä tai erikseen komitealle luettelosta poistamista koskevan pyynnön. Kohdehallitus voi ilman ehdotuksen tehneen hallituksen pyyntöä esittää komitealle luettelosta poistamista koskevan pyynnön hyväksymismenettelyn mukaisesti.

e) Komitea tekee päätöksensä yksimielisesti. Jollei komitea pääse yksimielisyyteen tietystä kysymyksestä, puheenjohtaja toteuttaa lisäneuvotteluja sopimukseen pääsemiseksi. Jos näiden neuvottelujen jälkeen ei vieläkään päästä yksimielisyyteen, kysymys voidaan antaa turvallisuusneuvoston ratkaistavaksi. Tietojen erityisluonteen vuoksi puheenjohtaja voi edistää asianomaisten jäsenvaltioiden kahdenvälisiä neuvotteluja asian selvittämiseksi ennen päätöksen tekemistä."

312 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin toteaa, että hyväksymällä nämä määräykset turvallisuusneuvosto pyrki mahdollisuuksiensa mukaan ottamaan huomioon pakotekomitean luetteloon merkittyjen henkilöiden perusoikeudet ja erityisesti puolustautumisoikeudet.

313 Turvallisuusneuvoston näille oikeuksille antama merkitys ilmenee selvästi sen 30.1.2004 antamasta päätöslauselmasta 1526 (2004), jolla pyritään yhtäältä tehostamaan päätöslauselman 1267 (1999) 4 kohdan b alakohdassa, päätöslauselman 1333 (2000) 8 kohdan c alakohdassa ja päätöslauselman 1390 (2002) 1 ja 2 kohdassa määrättyjen toimenpiteiden täytäntöönpanoa ja toisaalta vahvistamaan pakotekomitean toimivaltaa. Päätöslauselman 1526 (2004) 18 kohdan mukaan turvallisuusneuvosto "kehottaa voimakkaasti kaikkia valtioita tiedottamaan mahdollisuuksien mukaan [pakotekomitean] luetteloon lisätyille henkilöille ja yhteisöille [niitä vastaan] toteutetuista toimenpiteistä, [pakotekomitean] määräyksistä ja päätöslauselmasta 1452 (2002)". Päätöslauselman 1526 (2004) 3 kohdan mukaan näitä toimenpiteitä tehostetaan 18 kuukauden kuluttua tai aiemmin, jos se on tarpeen.

314 On totta, että edellä kuvattu menettely ei takaa itse asianomaisille henkilöille välitöntä oikeutta siihen, että pakotekomitea, joka on ainoa toimivaltainen viranomainen, joka voi valtion pyynnöstä päättää heidän asiansa tarkastamisesta, kuulee heitä. Nämä henkilöt ovat näin ollen olennaisilta osin riippuvaisia valtioiden kansalaisilleen myöntämästä diplomaattisesta suojasta.

315 Tällaista rajoitusta, joka koskee oikeutta siihen, että toimivaltainen viranomainen kuulee henkilöä suoraan ja henkilökohtaisesti, ei voida kuitenkaan pitää kansainvälisen julkisoikeuden pakottavien normien vastaisena. Päinvastoin turvallisuusneuvoston pakotekomiteansa välityksellä ja Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan VII luvun nojalla tekemien sellaisten päätösten, joissa määrätään sellaisten henkilöiden tai yhteisöjen varojen jäädyttämisestä, joiden epäillään rahoittavan kansainvälistä terrorismia, pätevyyden kyseenalaistamisen osalta on normaalia, että asianomaisten henkilöiden oikeutta tulla kuulluksi on rajoitettu sellaisessa monitasoisessa hallinnollisessa menettelyssä, jossa riidanalaisen asetuksen liitteessä II tarkoitetuilla kansallisilla viranomaisilla on merkittävä rooli.

316 Yhteisön oikeudessa tunnustetaan tällaisten menettelyllisten rajoitusten laillisuus yksityishenkilöitä koskevien pakotteiden yhteydessä (ks. analogisesti edellä 85 kohdassa mainittu asia "Invest" Import und Export ja Invest Commerce v. komissio).

317 On lisättävä, kuten Yhdistynyt kuningaskunta totesi oikeutetusti suullisessa käsittelyssä, että asianomaisilla henkilöillä on mahdollisuus nostaa tuomioistuimessa kansalliseen oikeuteen tai jopa suoraan riidanalaiseen asetukseen sekä turvallisuusneuvoston merkityksellisiin päätöslauselmiin, jotka sillä pannaan täytäntöön, perustuva kanne mahdollisesta toimivaltaisen kansallisen viranomaisen lainvastaisesta kieltäytymisestä toimittaa heidän asiansa pakotekomitean tarkastettavaksi (ks. analogisesti asia T-47/03 R, Sison v. neuvosto, määräys 15.5.2003, Kok. 2003, s. II-2047, 39 kohta).

318 Käsiteltävänä olevassa asiassa pakotekomitea on lisäksi kuullut kantajia Ruotsin hallituksen välityksellä, ja heidän kuulemisensa on ollut niin tehokas, että kaksi alkuperäistä kantajaa, Aden ja Ali, on poistettu niiden henkilöiden luettelosta, joihin varojen jäädyttäminen kohdistetaan, ja tämän vuoksi myös riidanalaisen asetuksen liitteessä I olevasta luettelosta (ks. edellä 33–35 kohta). Tältä osin on lainattava pakotekomitean vuoden 2002 vuosikertomuksen 11 kohtaa:

"Komitea päätti 11.2.2002 pitämässään yhdennessätoista kokouksessa tutkittuaan kahta suullista huomautusta, joissa Ruotsi pyysi kolmen Ruotsin kansalaisen ja yhden yhteisön poistamista luettelosta, tutkia vakavasti tämän pyynnön. Ruotsia, jota oli pyydetty osallistumaan kokoukseen, edusti Ruotsin ulkoasiainministeriön oikeusasioista vastaava pääjohtaja. Komitean jäsenet myönsivät, että on tärkeää löytää tasapaino yhtäältä terrorismin vastaisen taistelun nopeuden ja tehokkuuden ja toisaalta henkilöiden perusoikeuksien kansainvälisen ja kansallisen suojelun välille. Kokouksen päätteeksi puheenjohtaja järjesti lehdistölle ja kiinnostuneille jäsenvaltioille tiedotustilaisuuden, jossa oli paljon yleisöä, mikä antoi aiheen ajatella, että Ruotsin esille ottamalla kysymyksellä on merkitystä myös muille maille."

319 Vielä on todettava, että kantajien mahdollisuus ilmaista tehokkaasti kantansa niiden tosiseikkojen paikkansapitävyydestä ja merkityksellisyydestä, joiden perusteella heidän varansa on jäädytetty, sekä varsinkin heitä vastaan esitetyistä todisteista vaikuttaa joka tapauksessa täysin poissuljetulta. Koska valtio, joka on saattanut nämä tosiseikat ja todisteet pakotekomitean tietoon, on julistanut ne luottamuksellisiksi tai salaisiksi, niitä ei ole ilmeisestikään ilmoitettu heille eikä myöskään YK:n jäsenvaltioille, joille kyseiset turvallisuusneuvoston päätöslauselmat on osoitettu.

320 Käsiteltävänä olevan asian olosuhteissa, joissa on kyse kantajien omaisuuden käyttöä rajoittavasta turvaamistoimesta, ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoo

kuitenkin, että asianomaisten henkilöiden perusoikeuksien kunnioittaminen ei edellytä sitä, että heille ilmoitetaan heitä vastaan esitetyistä tosiseikoista ja todisteista, kun turvallisuusneuvosto tai sen pakotekomitea katsoo, että tämä olisi kansainvälisen yhteisön turvallisuutta koskevien syiden vastaista.

321 Tästä seuraa, että on hylättävä kantajien väitteet, joiden mukaan heidän oikeuttaan siihen, että pakotekomitea kuulee heitä sen osalta, että heidät on lisätty niiden henkilöiden luetteloon, joiden varat on jäädytettävä turvallisuusneuvoston kyseessä olevien päätöslauselmien mukaisesti, on loukattu.

322 Toiseksi siltä osin kuin on kyse kantajien oikeudesta siihen, että heitä kuullaan ennen riidanalaisen asetuksen antamista, on huomautettava, että sitä ei voida evätä pelkästään siitä neuvoston ja Yhdistyneen kuningaskunnan esittämästä syystä, ettei Euroopan ihmisoikeussopimuksessa tai yhteisön oikeuden yleisissä periaatteissa myönnetä yksityishenkilöille minkäänlaista oikeutta tulla kuulluksi ennen normatiivisen toimen antamista.

323 On totta, että oikeuskäytäntöä, joka koskee oikeutta tulla kuulluksi, ei voida laajentaa koskemaan yhteisön lainsäädäntömenettelyä, jonka päätteeksi annetaan sellaisia säädöksiä, jotka edellyttävät talouspoliittisia valintoja ja joita sovelletaan yleisesti asianomaisiin toimijoihin (asia T-521/93, Atlanta ym., tuomio 11.12.1996, Kok. 1996, s. II-1707, 70 kohta, joka on vahvistettu muutoksenhakumenettelyssä asiassa C-104/97 P, Atlanta v. Euroopan yhteisö, tuomio 14.10.1999, Kok. 1999, s. I-6983, 31–38 kohta).

324 Käsiteltävänä olevassa asiassa riidanalainen asetus ei kuitenkaan ole yksinomaan normatiivinen. Vaikka sitä sovelletaan yleisesti asianomaisiin taloudellisiin toimijoihin (ks. edellä 186 kohta), se koskee suoraan ja erikseen kantajia, jotka mainitaan siinä lisäksi nimeltä pakotteiden kohteina. Edeltävässä kohdassa mainitulla oikeuskäytännöllä ei näin ollen ole merkitystä.

325 On siis paikallaan huomauttaa, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan puolustautumisoikeuksien kunnioittaminen missä tahansa menettelyssä, jota käydään tiettyä henkilöä vastaan ja joka voi päätyä hänelle vastaiseen päätökseen, on yhteisön oikeuden perusperiaate, jota on noudatettava, vaikka tästä menettelystä ei olisi annettu mitään määräyksiä. Tämä periaate edellyttää, että henkilöille, joille voidaan määrätä seuraamus, annetaan mahdollisuus ilmaista tehokkaasti kantansa seuraamuksen perustelemiseksi häntä vastaan esitetyt seikat (asia C-135/92, Fiskano v. komissio, tuomio 29.6.1994, Kok. 1994, s. I-2885, 39 ja 40 kohta; asia C-32/95 P, komissio v. Lisrestal ym., tuomio 24.10.1996, Kok. 1996, s. I-5373, 21 kohta ja asia C-462/98 P, Mediocurso v. komissio, tuomio 21.9.2000, Kok. 2000, s. I-7183, 36 kohta).

326 Neuvosto ja komissio toteavat kuitenkin oikeutetusti, että tätä oikeuskäytäntöä on kehitetty kilpailu-, polkumyynti- ja valtiontukioikeutta sekä kurinpito-oikeutta tai tukien vähentämistä koskevien alojen kaltaisilla aloilla, joilla yhteisön toimielimillä on laajat tutkintavaltuudet sekä laaja harkintavalta.

327 Oikeuskäytännön mukaan yhteisön oikeusjärjestyksessä annettujen takeiden ja erityisesti asianosaisen kantansa ilmoittamista koskevan oikeuden kunnioittaminen riippuu kyseessä olevan päätöksen tehneen viranomaisen harkintavallan käytöstä (asia C-269/90, Technische Universität München, tuomio 21.11.1991, Kok. 1991, s. I-5469, Kok. Ep. XI, s. I-485, 14 kohta).

328 Kuten edellä esitetyistä Yhdistyneiden Kansakuntien luoman kansainvälisen oikeusjärjestyksen ja yhteisön oikeusjärjestyksen välistä suhdetta koskevista alustavista huomioista ilmenee, käsiteltävänä olevassa asiassa yhteisön toimielinten oli pantava täytäntöön yhteisön oikeusjärjestyksessä sellaiset turvallisuusneuvoston päätöslauselmat ja pakotekomitean päätökset, joissa niille ei konkreettisen täytäntöönpanon vaiheessa annettu minkäänlaista toimivaltaa määrätä yhteisön tasolla minkäänlaisesta yksittäisten tapausten tutkinta- tai tarkastusjärjestelmästä, koska turvallisuusneuvosto ja pakotekomitea vastasivat täysimääräisesti sekä kyseisten toimenpiteiden sisällöstä että tarkastusjärjestelmistä (ks. edellä 309 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

Tämän vuoksi yhteisön toimielimillä ei ollut minkäänlaista tutkintatoimivaltaa, minkäänlaista mahdollisuutta tarkistaa turvallisuusneuvoston ja pakotekomitean toteamia tosiseikkoja, minkäänlaista harkintavaltaa näiden seikkojen suhteen eikä minkäänlaista harkintavaltaa sen suhteen, oliko pakotteiden määrääminen kantajia kohtaan tarkoituksenmukaista. Yhteisön oikeuden periaatetta, joka koskee oikeutta tulla kuulluksi, ei voida soveltaa tällaisissa olosuhteissa, joissa asianomaisen henkilön kuuleminen ei voi missään tapauksessa johtaa siihen, että toimielin muuttaisi kantaansa.

329 Tästä seuraa, ettei yhteisön toimielinten tarvinnut kuulla kantajia ennen riidanalaisen asetuksen antamista.

330 Tämän vuoksi on hylättävä kantajien väitteet, joiden mukaan heidän oikeuttaan siihen, että yhteisön toimielimet kuulevat heitä ennen riidanalaisen asetuksen antamista, on loukattu.

331 Edellä esitetystä seuraa, että kantajien väitteet, joiden mukaan heidän puolustautumisoikeuksiaan on loukattu, on hylättävä.

— Väite, jonka mukaan oikeutta saada asiansa tosiasiallisesti tuomioistuimen käsiteltäväksi on loukattu

332 Tutkittaessa kantajien väitteitä, joiden mukaan heidän oikeuttaan saada asiansa tosiasiallisesti tuomioistuimen käsiteltäväksi on loukattu, on otettava huomioon niitä koskevat yleiset huomiot, jotka on esitetty ennen sen valvonnan laajuuden tutkimista, joka koskee laillisuutta erityisesti perusoikeuksien valossa ja jota ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen asiana on harjoittaa sellaisten yhteisön toimien suhteen, joilla pannaan täytäntöön turvallisuusneuvoston Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan VII luvun nojalla annetut päätöslauselmat.

333 Käsiteltävänä olevassa asiassa kantajat ovat voineet nostaa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa kumoamiskanteen EY 230 artiklan nojalla.

334 Tämän kanteen yhteydessä ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin tutkii riidanalaisen asetuksen laillisuuden täysimääräisesti siltä osin, ovatko yhteisön toimielimet noudattaneet toimivaltaa sekä ulkoista laillisuutta koskevia määräyksiä ja niiden toimintaa koskevia olennaisia menettelymääräyksiä.

335 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin tutkii riidanalaisen asetuksen laillisuuden myös niiden turvallisuusneuvoston päätöslauselmien suhteen, jotka tällä asetuksella on tarkoitus panna täytäntöön, erityisesti muodollisen ja aineellisen asianmukaisuuden, sisäisen johdonmukaisuuden ja sen kannalta, onko asetus oikeasuhteinen päätöslauselmiin nähden.

336 Tämän laillisuusvalvonnan yhteydessä ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin toteaa, että väitetyillä riidanalaista asetusta rasittavilla virheillä, jotka koskevat kantajien ja kahden muun yhteisön yksilöimistä (ks. edellä 196 ja 197 kohta), ei ole merkitystä käsiteltävänä olevassa asiassa, koska ei ole kiistetty, että toinen kantajista on yksi pakotekomitean luetteloon 9.11.2001 sisällytetyistä luonnollisista henkilöistä ja toinen on yksi tähän luetteloon sisällytetyistä yhteisöistä (ks. edellä 24 kohta). Sama koskee sitä, että Ruotsin poliisiviranomaiset ovat väitteen mukaan todenneet tarkastuksen jälkeen, että toisen kantajan kirjanpitotiedot olivat kunnossa (ks. edellä 198 kohta).

337 Tämän kumoamiskanteen yhteydessä ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on lisäksi todennut olevansa toimivaltainen tutkimaan riidanalaisen asetuksen laillisuuden ja välillisesti kyseessä olevien turvallisuusneuvoston päätöslauselmien laillisuuden jus cogensiin kuuluvien kansainvälisen oikeuden ylemmäntasoisten normien, erityisesti ihmisyksilön oikeuksien yleismaailmallista suojelua koskevien pakottavien normien valossa.

338 Kuten edellä 276 kohdassa on jo mainittu, ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen asiana ei sen sijaan ole valvoa välillisesti sitä, ovatko itse kyseessä olevat turvallisuusneuvoston päätöslauselmat perusoikeuksien mukaisia, sellaisina kuin näitä suojataan yhteisön oikeusjärjestyksessä.

339 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen asiana ei myöskään ole tarkastaa, ettei neuvoston toteuttamiensa toimenpiteiden perusteluina käyttämiä tosiseikkoja ja todisteita ole arvioitu virheellisesti, eikä muutoin kuin edellä 337 kohdassa mainitussa rajoitetussa tapauksessa valvoa välillisesti näiden toimenpiteiden tarkoituksenmukaisuutta ja suhteellisuutta. Tällaista valvontaa ei voitaisi toteuttaa loukkaamatta Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan VII luvun mukaista turvallisuusneuvoston etuoikeutta määrittää ensinnäkin uhka kansainväliselle rauhalle ja turvallisuudelle ja toiseksi määrittää asianmukaiset toimenpiteet taistelemiseksi tätä uhkaa vastaan tai sen poistamiseksi. Lisäksi kysymys siitä, uhkaako yksityishenkilö tai järjestö kansainvälistä rauhaa ja turvallisuutta, sekä kysymys siitä, mitä toimenpiteitä on toteutettava asianomaisia henkilöitä kohtaan tätä uhkaa vastaan taistelemiseksi, edellyttävät poliittista harkintaa ja arvopohdintoja, jotka kuuluvat lähtökohtaisesti ainoastaan sen viranomaisen toimivaltaan, jolle kansainvälinen yhteisö on uskonut päävastuun kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden turvaamiseksi.

340 Näin ollen on todettava, että edellä 339 kohdassa todetulla tavalla kantajilla ei ole mitään mahdollisuutta saattaa asiaa tuomioistuimen käsiteltäväksi, koska turvallisuusneuvosto ei ole pitänyt tarkoituksenmukaisena luoda sellaista itsenäistä kansainvälistä tuomioistuinta, jonka tehtävänä olisi lausua oikeuskysymysten ja tosiseikkojen osalta kanteista, jotka on nostettu pakotekomitean tekemistä yksittäisistä päätöksistä.

341 On kuitenkin myönnettävä, että tällainen aukko kantajien oikeusturvassa ei sellaisenaan ole jus cogensin vastainen.

342 Tältä osin ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin toteaa, että oikeus saattaa asia tuomioistuimen käsiteltäväksi, jota koskeva periaate on vahvistettu sekä ihmisoikeuksien yleismaailmallisen julistuksen 8 artiklassa että Yhdistyneiden Kansakuntien yleiskokouksen 16.12.1966 tekemän kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen 14 artiklassa, ei ole ehdoton. Ensinnäkin tähän oikeuteen voidaan tehdä poikkeuksia kansakunnan olemassaoloa uhkaavan yleisen hätätilan aikana, kuten tämän yleissopimuksen 4 artiklan 1 kappaleessa määrätään tietyillä edellytyksillä. Toiseksi näiden poikkeuksellisten olosuhteiden puuttuessakin tähän oikeuteen on katsottava kuuluvan olennaisena osana tiettyjä rajoituksia, kuten rajoituksia, jotka kansojen yhteisö yleisesti katsoo kuuluvan valtioiden (ks. tältä osin Euroopan ihmisoikeustuomioistuin, asia Liechtensteinin prinssi Hans-Adam II v. Saksa, tuomio 12.7.2001, Kok. 2001-VIII, 52, 55, 59 ja 68 kohta ja asia McElhinney v. Irlanti, tuomio 21.11.2001, Kok. 2001-XI, erityisesti 34–37 kohta) ja kansainvälisten järjestöjen koskemattomuutta koskevan opin piiriin (ks. tältä osin Euroopan ihmisoikeustuomioistuin, asia Waite ja Kennedy v. Saksa, tuomio 18.2.1999, Kok. 1999-I, 63 ja 68–73 kohta).

343 Käsiteltävänä olevassa asiassa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoo, että rajoitus, joka koskee kantajien oikeutta saattaa asia tuomioistuimen käsiteltäväksi ja joka johtuu siitä, ettei Yhdistyneiden Kansakuntien jäsenvaltioiden sisäisten oikeusjärjestyksen mukaan ja kansainvälisen oikeuden merkityksellisten periaatteiden mukaisesti (erityisesti perussäännön 25 ja 103 artikla) Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan VII luvun nojalla hyväksyttyjä turvallisuusneuvoston päätöslauselmia voida lähtökohtaisesti saattaa tuomioistuimen käsiteltäviksi, on olennainen osa tätä oikeutta, sellaisena kuin se taataan jus cogensissa.

344 Tällaisen rajoituksen perusteluina ovat sekä niiden päätösten luonne, joita turvallisuusneuvosto joutuu tekemään Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan VII luvun nojalla, että niiden laillinen tavoite. Käsiteltävänä olevan asian olosuhteissa kantajien intressi saattaa asiansa tuomioistuimen käsiteltäväksi asiakysymyksen osalta ei ole riittävä, jotta se voisi ylittää olennaisen yleisen edun mukaisen intressin taata kansainvälinen rauha ja turvallisuus turvallisuusneuvoston Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan määräysten mukaisesti ja selvästi yksilöimän vaaran uhatessa. Tältä osin huomattavan merkityksellisenä on pidettävä sitä, että turvallisuusneuvoston yksi toisensa jälkeen antamissa päätöslauselmissa ei ole suinkaan määrätty toimenpiteistä, joita sovellettaisiin rajoittamattoman tai määrittämättömän

ajan, vaan niissä on aina määrätty järjestelmästä, jolla tarkastetaan 12 tai korkeintaan 18 kuukauden ajanjakson jälkeen, onko näitä toimenpiteitä tarkoituksenmukaista jatkaa (ks. edellä 16, 26, 37 ja 313 kohta).

345 Lopuksi ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoo, että koska ei ole sellaista kansainvälistä tuomioistuinta, jolla olisi toimivalta valvoa turvallisuusneuvoston toimien laillisuutta, pakotekomitean kaltaisen elimen perustaminen ja teksteissä annettu mahdollisuus kääntyä pakotekomitean puoleen milloin tahansa yksittäistapauksen tarkastamiseksi sellaisen muodollisen menettelyn mukaisesti, johon osallistuvat sekä "kohdehallitus" että "ehdotuksen tehnyt hallitus" (ks. edellä 310 ja 311 kohta), on toinen kohtuullinen tapa turvata asianmukaisesti jus cogensissa tunnustetut kantajien perusoikeudet.

346 Edellä esitetystä seuraa, että kantajien väitteet, joiden mukaan heidän oikeuttaan saada asiansa tosiasiallisesti tuomioistuimen käsiteltäväksi on loukattu, on hylättävä.

347 Koska yksikään kantajien kanneperusteista tai väitteistä ei ole menestynyt ja koska ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoo saaneensa riittävästi tietoja asian asiakirjoista ja asianosaisten suullisessa käsittelyssä esittämistä toteamuksista, kanne on hylättävä ilman, että on tarpeen hyväksyä ensimmäisen kantajan ja pakotekomitean aiemman puheenjohtajan Sir Jeremy Greenstockin kuulemista koskevaa vaatimusta (ks. edellä 199 kohta).

Oikeudenkäyntikulut

348 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen työjärjestyksen 87 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, on velvoitettava korvaamaan oikeuden-

käyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Lisäksi työjärjestyksen 87 artiklan 4 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaan väliintulijoina esiintyvät jäsenvaltiot ja toimielimet vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan. Työjärjestyksen 87 artiklan 6 kohdan mukaan jos lausunnon antaminen asiassa raukeaa, yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin määrää oikeudenkäyntikuluista harkintansa mukaan.

349 Käsiteltävänä olevan asian olosuhteisiin ja asianosaisten vaatimuksiin nähden näitä säännöksiä sovelletaan oikein, kun päätetään, että kantajat vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan ja heidät velvoitetaan korvaamaan neuvoston oikeudenkäyntikulut sekä komissiolle ennen 10.7.2002 aiheutuneet oikeudenkäyntikulut, välitoimimenettelystä aiheutuneet oikeudenkäyntikulut mukaan lukien. Yhdistynyt kuningaskunta ja komissio vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan, viimeksi mainittu 10.7.2002 jälkeiseltä ajalta.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN ENSIMMÄISEN OIKEUSASTEEN TUOMIOISTUIN
(laajennettu toinen jaosto)

on ratkaissut asian seuraavasti:

1) **Lausunnon antaminen Afganistaniin suuntautuvan tiettyjen tavaroiden ja palvelujen viennin kieltämisestä, Afganistanin Talebania koskevien lentokiellon ja varojen sekä muiden taloudellisten resurssien jäädyttämisen laajentamisesta ja asetuksen (EY) N:o 337/2000 kumoamisesta 6 päivänä maaliskuuta 2001 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 467/2001 ja asetuksen N:o 467/2001 muuttamisesta neljännen kerran 12 päivänä marraskuuta 2001 annetun komission asetuksen (EY) N:o 2199/2001 kumoamista koskevasta vaatimuksesta raukeaa.**

2) **Kanne hylätään siltä osin kuin se kohdistuu tiettyihin Osama bin Ladenia, al-Qaida-verkostoa ja Talebania lähellä oleviin henkilöihin ja yhteisöihin kohdistuvista erityisistä rajoittavista toimenpiteistä sekä asetuksen N:o 467/2001 kumoamisesta 27 päivänä toukokuuta 2002 annettuun neuvoston asetukseen (EY) N:o 881/2002.**

3) **Kantajat vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan, ja heidät velvoitetaan korvaamaan neuvoston oikeudenkäyntikulut ja komissiolle ennen 10.7.2002 aiheutuneet oikeudenkäyntikulut, välitoimimenettelystä aiheutuneet oikeudenkäyntikulut mukaan lukien.**

4) **Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta ja komissio vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan, viimeksi mainittu 11.7.2002 jälkeiseltä ajalta.**

Forwood Pirrung Mengozzi

Meij Vilaras

Julistettiin Luxemburgissa 21 päivänä syyskuuta 2005.

H. Jung

kirjaaja

J. Pirrung

laajennetun toisen jaoston puheenjohtaja

Sisällys

Asiaa koskevat oikeussäännöt ..... II - 3546

Asian tausta ..... II - 3549

Oikeudenkäyntimenettely ja asianosaisten vaatimukset ..... II - 3562

Riidanalaisen asetuksen antamisen vaikutukset menettelyyn ..... II - 3568

Aineellinen kysymys ..... II - 3570

1. Ensimmäinen kanneperuste, jonka mukaan neuvostolla ei ollut toimivaltaa antaa riidanalaista asetusta ..... II - 3570

Ensimmäinen osa ..... II - 3570

Asianosaisten lausumat ..... II - 3570

Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta ..... II - 3579

— Asetuksen N:o 467/2001 oikeusperusta ..... II - 3579

— Riidanalaisen asetuksen oikeusperusta ..... II - 3585

Toinen osa ..... II - 3596

Asianosaisten lausumat ..... II - 3596

Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta ..... II - 3597

Kolmas osa ..... II - 3597

Asianosaisten lausumat ..... II - 3597

Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta ..... II - 3598

2. Toinen kanneperuste, jonka mukaan EY 249 artiklaa on rikottu ..... II - 3598

Asianosaisten lausumat ..... II - 3598

Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta ..... II - 3599

3. Kolmas kanneperuste, jonka mukaan kantajien perusoikeuksia on loukattu ... II - 3602

Asianosaisten lausumat ... II - 3602

Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta ... II - 3612

Alustavat huomiot ... II - 3612

Yhdistyneiden Kansakuntien luoman kansainvälisen oikeusjärjestyksen ja kansallisen tai yhteisön oikeusjärjestyksen välinen suhde ... II - 3614

Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tehtävänä olevan laillisuusvalvonnan laajuus ... II - 3621

Väitteet, joiden mukaan kantajien perusoikeuksia on loukattu ... II - 3628

— Väite, jonka mukaan kantajien oikeutta määrätä omaisuudestaan on loukattu ... II - 3628

— Väite, jonka mukaan puolustautumisoikeuksia on loukattu ... II - 3632

— Väite, jonka mukaan oikeutta saada asiansa tosiasiallisesti tuomioistuimen käsiteltäväksi on loukattu ... II - 3640

Oikeudenkäyntikulut ... II - 3644