Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
YVES BOT
31 päivänä tammikuuta 2012 [1]

Asia C-130/10

Euroopan parlamentti
vastaan

Euroopan unionin neuvosto

Yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka — Asetus (EY) N:o 881/2002 — Asetus (EU) N:o 1286/2009 — Osama bin Ladenia, al-Qaida-verkostoa ja Talebania lähellä oleviin henkilöihin ja yhteisöihin kohdistuvat rajoittavat toimenpiteet — Varojen ja taloudellisten resurssien jäädyttäminen — Oikeusperustan valinta — SEUT 75 artikla ja SEUT 215 artikla — Lissabonin sopimuksen voimaantulo — Siirtymämääräykset — Yhteiset kannat sekä YUTP-päätökset — Unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkean edustajan sekä komission yhteinen ehdotus

I Johdanto

1. Euroopan parlamentti vaatii kanteellaan unionin tuomioistuinta kumoamaan tiettyihin Osama bin Ladenia, al-Qaida-verkostoa ja Talebania lähellä oleviin henkilöihin ja yhteisöihin kohdistuvista erityisistä rajoittavista toimenpiteistä annetun asetuksen (EY) N:o 881/2002 muuttamisesta 22.12.2009 annetun neuvoston asetuksen (EU) N:o 1286/2009 [2] sillä pääasiallisella perusteella, että asetuksen antaminen perustuu väärään oikeusperustaan.

2. Riidanalainen asetus on annettu SEUT 215 artiklan 2 kohdan nojalla. Parlamentti katsoo, että asetus olisi pitänyt antaa SEUT 75 artiklan nojalla.

3. SEUT 215 artikla sisältyy unionin ulkoista toimintaa käsittelevään, EUT-sopimuksen viidennen osan IV osastoon (Rajoittavat toimenpiteet).

4. SEUT 215 artiklassa määrätään seuraavaa:

”1. Jos Euroopan unionista tehdyn sopimuksen V osaston 2 luvun mukaisesti tehdyssä päätöksessä on päätetty kokonaan tai osittain keskeyttää talous- ja rahoitussuhteet yhden tai useamman kolmannen maan kanssa taikka vähentää niitä, neuvosto hyväksyy tarvittavat toimenpiteet määräenemmistöllä unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkean edustajan[3] ja komission yhteisestä ehdotuksesta. Neuvosto ilmoittaa asiasta Euroopan parlamentille.

1 — Alkuperäinen kieli: ranska.

2 — EUVL L 346, s. 42; jäljempänä riidanalainen asetus.

3 — Jäljempänä korkea edustaja.

2. Jos Euroopan unionista tehdyn sopimuksen V osaston 2 luvun mukaisesti tehdyssä päätöksessä niin säädetään, neuvosto voi toteuttaa 1 kohdassa tarkoitettua menettelyä noudattaen luonnollisiin tai oikeushenkilöihin, ryhmiin tai muihin kuin valtiollisiin yhteisöihin kohdistuvia rajoittavia toimenpiteitä.

3. Tässä artiklassa tarkoitetut säädökset sisältävät tarvittavat säännökset oikeusturvasta."

5. Euroopan unionista tehdyn sopimuksen V osaston 2 luku, johon SEUT 215 artiklassa viitataan, sisältää "erityismääräykset yhteisestä ulko- ja turvallisuuspolitiikasta".

6. SEUT 75 artikla puolestaan sisältyy Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen kolmannen osan (Unionin politiikat ja yhteiset toimet) V osaston (Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue) 1 lukuun (Yleiset määräykset). SEUT 75 artiklassa määrätään seuraavaa:

"Sikäli kuin on tarpeen 67 artiklassa tarkoitettujen tavoitteiden saavuttamiseksi terrorismin ja siihen liittyvän toiminnan ennalta ehkäisemisen ja torjumisen osalta, Euroopan parlamentti ja neuvosto määrittelevät tavallista lainsäätämisjärjestystä noudattaen annetuilla asetuksilla puitteet pääomanliikkeitä ja maksuja koskeville hallinnollisille toimenpiteille, kuten luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön, ryhmän tai muun kuin valtiollisen yhteisön omistamien tai hallussaan pitämien varojen, muun rahoitusomaisuuden tai saadun taloudellisen hyödyn jäädyttämiselle.

Neuvosto toteuttaa komission ehdotuksesta toimenpiteitä ensimmäisessä kohdassa tarkoitettujen puitteiden panemiseksi täytäntöön.

Tässä artiklassa tarkoitetut säädökset sisältävät tarvittavat säännökset oikeusturvasta."

7. Jos unionin tuomioistuin vahvistaa, että SEUT 215 artiklan 2 kohta on riidanalaisen asetuksen asianmukainen oikeusperusta, parlamentti katsoo toissijaisesti, ettei kyseisen määräyksen käyttöä koskevia edellytyksiä ollut noudatettu.

8. Parlamentin ensisijainen kanneperuste antaa unionin tuomioistuimelle mahdollisuuden täsmentää menettelytapa ja arviointiperusteet, joiden mukaan rajoittavissa toimenpiteissä voidaan erottaa vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen [4] alaan liittyvät toimenpiteet niistä, joihin on ryhdyttävä yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan (YUTP) yhteydessä.

9. On aiheellista täsmentää, että vaikka Lissabonin sopimuksella poistettiin aiemmin käytössä ollut pilarijärjestelmä, unionin eri politiikanalat on yhä tarpeen erottaa toisistaan. Tästä on osoituksena SEU 40 artikla, jossa määrätään seuraavaa:

"Yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan toteuttaminen ei vaikuta niiden menettelyjen soveltamiseen eikä toimielinten toimivaltuuksien laajuuteen, joista perussopimuksissa määrätään Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 3–6 artiklassa tarkoitetun unionin toimivallan käyttämiseksi.

Mainituissa artikloissa tarkoitettujen politiikkojen toteuttaminen ei myöskään vaikuta niiden menettelyjen soveltamiseen eikä toimielinten niiden toimivaltuuksien laajuuteen, joista perussopimuksissa määrätään tämän luvun mukaisen unionin toimivallan käyttämiseksi." [5] (Kyseisessä luvussa käsitellään YUTP:tä koskevia erityismääräyksiä.)

4 — Tämä alaviite ei koske suomenkielistä versiota.

5 — Ks. Dashwood, A., "Article 47 TEU and the relationship between first and second pillar competences", *Law and Practice of EU External Relations*, Cambridge University Press, 2008, s. 70; Dashwood on todennut seuraavaa: "Article 40 TEU – – makes clear that [Common Foreign and Security Policy] competences and the Union's other competences are to be equally protected against each other." (s. 100.)

10. Ennen nyt käsiteltävän kanteen tarkastelua selostan lyhyesti riidanalaisen asetuksen antamista edeltäneet tapahtumat.

11. Yhdistyneiden Kansakuntien turvallisuusneuvosto [6] hyväksyi 16.1.2002 päätöslauselman 1390 (2002) Osama bin Ladeniin, al-Qaida-järjestön ja Talebanin jäseniin sekä niitä lähellä oleviin henkilöihin, ryhmiin, yrityksiin ja yhteisöihin kohdistuvien toimenpiteiden vahvistamisesta. Päätöslauselman 1 ja 2 kohdassa määrätään lähinnä päätöslauselman 1267 (1999) 4 kohdan b alakohdassa ja päätöslauselman 1333 (2000) 8 kohdan c alakohdassa vaadittujen varojen jäädyttämistä koskevien toimenpiteiden jatkumisesta. Päätöslauselman 1390 (2002) 3 kohdan mukaan turvallisuusneuvoston on tarkistettava nämä toimenpiteet 12 kuukauden kuluttua niiden toteuttamisesta, ja tämän määräajan päättyessä turvallisuusneuvoston on tehtävä päätös joko niiden jatkamisesta tai tehostamisesta.

12. Koska neuvosto katsoi, että viimeksi mainitun päätöslauselman toimeenpano edellytti Euroopan yhteisön toimia, se hyväksyi EU 15 artiklan nojalla 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. [7] Yhteisen kannan 2002/402 3 artiklassa määrätään muun muassa päätöslauselmien 1267 (1999) ja 1333 (2000) mukaisesti laaditussa luettelossa tarkoitettujen henkilöiden, ryhmien, yritysten ja yhteisöjen varojen, muiden rahoituksen lähteiden tai taloudellisten resurssien jäädyttämisen jatkamisesta.

13. Samana päivänä annettiin EY 60, EY 301 ja EY 308 artiklan nojalla neuvoston asetus (EY) N:o 881/2002 tiettyihin Osama bin Ladenia, al-Qaida-verkostoa ja Talebania lähellä oleviin henkilöihin ja yhteisöihin kohdistuvista erityisistä rajoittavista toimenpiteistä sekä Afganistaniin suuntautuvan tiettyjen tavaroiden ja palvelujen viennin kieltämisestä, Afganistanin Talebania koskevien lentokiellon ja varojen sekä muiden taloudellisten resurssien jäädyttämisen laajentamisesta annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 467/2001 kumoamisesta. [8] Asetuksen N:o 881/2002 liite I sisältää luettelon (jäljempänä luettelo) henkilöistä, ryhmistä ja yhteisöistä, joita tämän asetuksen 2 artiklassa tarkoitettu varojen jäädyttäminen koskee.

14. Neuvosto antoi riidanalaisen asetuksen 22.12.2009. Asetuksen oikeusperusta on SEUT 215 artiklan 2 kohta, ja asetuksessa viitataan korkean edustajan ja komission yhteiseen ehdotukseen. Asetuksella muutettiin asetusta N:o 881/2002 yhdistetyissä asioissa Kadi ja Al Barakaat International Foundation vastaan neuvosto ja komissio 3.9.2008 annetun tuomion [9] jälkeen säätämällä luetteloon ottamista koskevasta menettelystä, jolla varmistetaan perusoikeuksiin kuuluvan puolustautumisoikeiden ja erityisesti kuulluksi tulemisen oikeuden kunnioittaminen. Luetteloon otetulle henkilölle, yhteisölle, elimelle tai ryhmälle on tarkistetun menettelyn osana toimitettava perustelut luetteloon ottamisesta, sellaisina kuin turvallisuusneuvoston päätöslauselmalla 1267 (1999) perustettu al-Qaidaa ja Talebania koskeva turvallisuusneuvoston pakotekomitea [10] on ne toimittanut, jotta niille annetaan mahdollisuus esittää näkemyksensä näistä perusteluista.

II Asianosaisten ja väliintulijoiden vaatimukset

15. Parlamentti vaatii unionin tuomioistuinta

— kumoamaan riidanalaisen asetuksen

6 — Jäljempänä turvallisuusneuvosto.

7 — EYVL L 139, s. 4.

8 — EYVL L 139, s. 9.

9 — Yhdistetyt asiat C-402/05 P ja C-415/05 P (Kok., s. I-6351).

10 — Jäljempänä pakotekomitea.

— määräämään, että riidanalaisen asetuksen vaikutukset pidetään voimassa asetuksen korvaamiseen asti, ja

— velvoittamaan neuvoston korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

16. Neuvosto vaatii unionin tuomioistuinta

— hylkäämään kanteen perusteettomana ja

— velvoittamaan parlamentin korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

17. Komissio, Tšekin tasavalta, Ruotsin kuningaskunta, Ranskan tasavalta sekä Tanskan kuningaskunta hyväksyttiin 10.8.2010 annetulla unionin tuomioistuimen presidentin määräyksellä väliintulijoiksi tukemaan neuvoston vaatimuksia.

18. Tanskan kuningaskunta poistettiin rekisteristä asian väliintulijana 2.12.2010 annetulla unionin tuomioistuimen presidentin määräyksellä sen jälkeen, kun se oli ilmoittanut luopuvansa väliintulostaan.

19. Unionin tuomioistuin kuuli asianosaisia 7.12.2011 pidetyssä istunnossa.

20. Tarkastelen ensiksi parlamentin ensisijaista kanneperustetta, joka koskee väitettä riidanalaisen asetuksen oikeusperustan valinnassa tapahtuneesta virheestä. Toiseksi tarkastelen tarvittaessa toissijaista kanneperustetta, joka koskee SEUT 215 artiklan käyttöä koskevien edellytysten noudattamatta jättämistä.

III Pääasiallinen kanneperuste, joka koskee väitettä oikeusperustan valinnassa tapahtuneesta virheestä

A *Asianosaisten ja väliintulijoiden lausumat*

21. Parlamentti vaatii ensimmäisellä kanneperusteellaan unionin tuomioistuinta toteamaan, ettei riidanalainen asetus voi perustua pätevästi SEUT 215 artiklaan. Kanneperuste on jaettu kahteen osaan, joista ensimmäinen koskee asetuksen tarkoitusta ja sisältöä ja toinen perussopimusten yleistä rakennetta.

1. Riidanalaisen asetuksen tarkoitus ja sisältö

22. Parlamentin mukaan unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön perusteella unionin toimen oikeudellisen perustan valinnan on perustuttava sellaisiin objektiivisiin seikkoihin, jotka voivat olla tuomioistuimen suorittaman valvonnan kohteena ja joihin kuuluvat erityisesti toimen tarkoitus ja sisältö. Riidanalaisen asetuksen oikeusperustan olisi sen sisällön ja tarkoituksen takia oltava sama kuin EY 60, EY 301 ja EY 308 artiklan nojalla annetun asetuksen N:o 881/2002. Koska nämä artiklat on kuitenkin kumottu tai niitä ei voida enää soveltaa Lissabonin sopimuksen tultua voimaan 1.12.2009, asianmukainen oikeusperusta on terrorismin ja siihen liittyvän toiminnan ennalta ehkäisyä koskeva SEUT 75 artikla.

23. Riidanalaisen asetuksen sisällöstä se toteaa, että siinä rajoitutaan suurelta osin muotoilemaan uudelleen tai selventämään asetuksen N:o 881/2002 säännöksiä taikka helpottamaan sen soveltamista sen sisällön luonnetta miltään osin muuttamatta. Täysin uusia aineellisoikeudellisia säännöksiä ovat ainoastaan ne, joissa käsitellään luetteloon ottamista koskevaa menettelyä. Riidanalainen asetus toimii SEUT 75 artiklassa tarkoitettuina ”hallinnollisten toimenpiteiden puitteina” siltä osin kuin asetuksella muutetaan tai täydennetään asianosaisten varojen jäädyttämiseen tähtäävien hallinnollisten toimenpiteiden toteuttamista ja soveltamista koskevaa lainsäädäntökehystä.

24. Riidanalaisen asetuksen tavoitteena puolestaan on parlamentin mukaan asetuksen N:o 881/2002 tavoin torjua terrorismia ja sen rahoitusta, mikä vastaa SEUT 75 artiklan tavoitteita. Tätä toteamusta tukee edellä mainituissa yhdistetyissä asioissa Kadi ja Al Barakaat International Foundation vastaan neuvosto ja komissio annetun tuomion 169 kohta, jossa todetaan, että asetuksen N:o 881/2002 keskeinen tavoite on taistella kansainvälistä terrorismia vastaan ja erityisesti katkaista siltä rahoitus jäädyttämällä sellaisten henkilöiden ja yhteisöjen varat ja taloudelliset resurssit, joiden epäillään osallistuvan kansainväliseen terrorismiin liittyvään toimintaan. Lisäksi yhteisöjen tuomioistuin totesi tämän tuomion 199 kohdassa, että Euroopan yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen käsitys, jonka mukaan asetuksen N:o 881/2002 tarkoituksena on toteuttaa jokin tietty unionisopimukseen ulkosuhteiden alalla kuuluvista tavoitteista, joihin YUTP kuuluu, on jo EY 308 artiklan sanamuodonkin vastainen.

25. Koska asetuksen N:o 881/2002 tarkoituksena ei parlamentin mukaan ole toteuttaa YUTP:n tavoitteita, on vaikea ymmärtää, miten näihin tavoitteisiin päästäisiin asetuksen N:o 881/2002 soveltamisen varmistamiseksi annetun riidanalaisen asetuksen avulla. Parlamentti korostaa, että neuvosto voi käyttää SEUT 215 artiklaa ainoastaan toimenpiteisiin, joilla toteutetaan YUTP:n tavoitteita, ja tarkemmin sanottuna vasta, kun tämän politiikan alaan kuuluvien tavoitteiden toteuttamiseksi tehdyssä päätöksessä niin edellytetään.

26. Parlamentin mielestä neuvoston kanta ei vastaa tosiseikkoja eikä asioiden todellista laitaa, koska se perustuu kansainvälisen tai ”ulkoisen” terrorismin erottamiseen ”sisäisestä” terrorismista. Terrorismin torjunnan tehokkuus edellyttää, että torjunta on luonteeltaan kansainvälistä. Tältä osin ero voitaisiin tehdä ainoastaan terrorismin kansallisten ja kansainvälisten torjuntatoimien välillä. Aina ei kuitenkaan voida varmuudella määrittää, onko unionin alueella esiintyvä terrorismi ja siihen liittyvä toiminta unionin sisäinen vai ulkoinen uhka.

27. Neuvosto katsoo, että riidanalainen asetus kuuluu tavoitteidensa ja sisältönsä vuoksi unionin ulkoista toimintaa koskevien perussopimusten määräysten soveltamisalaan ja erityisesti YUTP:n alaan. SEUT 215 artikla on siten asianmukainen oikeusperusta kyseiselle toimelle.

28. Riidanalaisen asetuksen tarkoituksena on asetuksen N:o 881/2002 tavoin torjua kansainvälistä terrorismia ja sen rahoitusta kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden säilyttämiseksi. Neuvosto muistuttaa tältä osin turvallisuusneuvoston päätöslauselman 1390 (2002) ja sen täytäntöönpanoasetuksen N:o 881/2002 sanamuodosta sekä edellä mainituissa yhdistetyissä asioissa Kadi ja Al Barakaat International Foundation vastaan neuvosto ja komissio annetusta tuomiosta.

29. Riidanalaisen asetuksen sisältö vastaa sen mukaan tätä tavoitetta. 7 a ja 7 c artikla, jotka sisällytettiin riidanalaisella asetuksella asetukseen N:o 881/2002, vahvistavat, että näillä asetuksilla pannaan suoraan täytäntöön pakotekomitean tekemät luetteloon ottamista koskevat päätökset ja että asetuksilla luodaan vuorovaikutusjärjestelmä pakotekomitean, unionin sekä luetteloon otettujen henkilöiden ja yhteisöjen välille.

30. Asetus N:o 881/2002 ja riidanalainen asetus eivät neuvoston mukaan kuulu millään tavoin niiden säännösten soveltamisalaan, joilla unioniin on tarkoitus luoda vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue. Näillä asetuksilla ei säädellä rajatarkastuksia, valtioiden sisäistä turvallisuutta tai tuomioistuinratkaisujen ja muiden päätösten tunnustamista koskevia kysymyksiä.

31. Neuvosto ja Ranskan tasavalta väittävät, ettei perussopimuksissa, sellaisina kuin ne olivat ennen Lissabonin sopimuksen voimaantuloa, määrätty erityisestä oikeusperustasta, jonka nojalla voitiin toteuttaa jäsenvaltioiden yleistä turvallisuutta uhkaavien terroristien eli ”sisäisten” terroristien varojen jäädyttämistä koskevia toimenpiteitä. Ainoita oikeusperustoja tällaisten rajoittavien toimenpiteiden toteuttamiselle olivat EY 60, EY 301 ja EY 308 artikla, joita sovellettiin ainoastaan ”ulkoisiin” terroristeihin unionin ulkoisen toiminnan yhteydessä.

32. Perussopimusten, sellaisina kuin ne ovat muutettuina Lissabonin sopimuksella, rakenteesta ja muotoilusta käy ilmi, että oletetun uhan paikallistaminen sekä luettelossa olevien henkilöiden tai ryhmien poliittiset tavoitteet on otettava huomioon päätettäessä rajoittavien toimenpiteiden oikeusperustasta. SEUT 75 artikla tarjoaa jo nyt oikeusperustan toimenpiteille ”sisäisten” terroristien varojen jäädyttämiseksi. Sisäisinä terroristeina voidaan pitää esimerkiksi henkilöitä ja ryhmiä, joiden tähdellä merkitty nimi sisältyy erityistoimenpiteiden toteuttamisesta terrorismin torjumiseksi 27.12.2001 hyväksytyn neuvoston yhteisen kannan 2001/931/YUTP[11] liitteenä olevaan luetteloon. Sitä vastoin, jos uhka liittyy lähinnä yhteen tai useampaan kolmanteen valtioon tai kansainväliseen yhteisöön yleisesti, SEUT 215 artikla on oikea oikeusperusta. Unioni toimisi lainvastaisesti, jos se jäädyttäisi vapauden, turvallisuuden ja oikeuden aluetta säätelevien EUT-sopimuksen kolmannen osan V osastoon sisältyvien määräysten nojalla varat, joilla pyritään parantamaan kolmannen valtion turvallisuutta mutta joiden tarkoituksena ei ole unionin sisäisen turvallisuuden varmistaminen.

33. Neuvoston, jota Ruotsin kuningaskunta tukee olennaisilta osin, mielestä parlamentin väitteessä sivuutetaan tapaukset, joissa unioni pyrkii terrorismin torjunnan yhteydessä toteuttamaan tai määräämään muita rajoittavia toimenpiteitä kuin varojen jäädyttämiseen liittyviä, kuten ”ulkoiseen” terrorismiin liittyviin henkilöihin tai yhteisöihin sovellettavia matkustuskieltoja.

34. Ruotsin kuningaskunta täsmentää, että parlamentin kanta johtaisi siihen, että YK:n terroristeja vastaan määräämien sanktioiden täytäntöönpano perustuisi eri oikeusperustoihin, jotka koskisivat eri sanktiotoimenpiteitä yhden ja saman sanktiojärjestelmän piirissä. Tämä ei ole voinut olla unionin lainsäätäjän tarkoitus etenkään siksi, että tällainen järjestelmä merkitsisi erilaisten päätöksentekomenettelyjen soveltamista YUTP:n alalla ja unionin sisäpolitiikassa.

35. Komissio toteaa, että sen ehdotus muutossäädökseksi perustuu määräykseen tai määräyksiin, jotka ovat olleet perustoina alkuperäisen säädöksen antamiselle. Komission 22.4.2009 esittämässä ehdotuksessa neuvoston asetukseksi[12] oikeusperustoina on siten mainittu EY 60, EY 301 ja EY 308 artikla. Koska ehdotusta käsiteltiin neuvostossa 1.12.2009, komissio toteaa, että sen on pitänyt tutkia Lissabonin sopimuksen voimaantulon puhtaasti oikeudelliset ja tekniset vaikutukset säädökseen. Komissio päätyi korkean edustajan tukemaan päätelmään, jonka mukaan SEUT 215 artiklan 2 kohta kattaa kaikki EY 60, EY 301 ja EY 308 artiklan asiaa koskevat näkökohdat. Tämä näkemys on sopusoinnussa yhteisöjen tuomioistuimen edellä mainituissa yhdistetyissä asioissa Kadi ja Al Barakaat International Foundation vastaan neuvosto ja komissio antamassa tuomiossa tekemien toteamusten kanssa.

36. Mitä tulee tuomion vaikutukseen oikeusperustaa koskevaan kysymykseen, komissio kiistää parlamentin väitteen, jonka mukaan EY 308 artiklaan perustuvalla säädöksellä ei voida tuomion mukaan ajaa YUTP:n alaan kuuluvaa tavoitetta. Komission mukaan yhteisöjen tuomioistuin ei ole evännyt sitä, että EY 60 ja EY 301 artikla muodostavat oikeusperustat, joiden avulla voidaan toteuttaa YUTP:n alaan kuuluvaan tavoitteeseen pyrkiviä yhteisön toimenpiteitä. Se on havainnut asetuksessa N:o 881/2002 erään toisenkin, piilevän tavoitteen, joka liittyy yhteismarkkinoiden toimintaan ja jolla voidaan perustella EY 308 artiklan valintaa kolmanneksi oikeusperustaksi. Se on lisäksi vahvistanut, että EY:n perustamissopimuksessa vaaditaan kyseiseen artiklaan vetoamista luonnollisiin henkilöihin tai oikeushenkilöihin kohdistuvien rajoittavien toimenpiteiden määräämiseksi, kun näillä ei ole minkäänlaista yhteyttä kolmatta valtiota johtavaan hallintoon.

37. Komission mukaan SEUT 215 ja SEUT 75 artikla eivät voi toimia yhdessä riidanalaisen asetuksen oikeusperustoina. Säädöksen oikeusperustana eivät voi olla samanaikaisesti nämä kaksi artiklaa, koska niissä määrätään erilaisista menettelyä ja päätöksentekoa koskevista edellytyksistä, mukaan lukien Yhdistyneen kuningaskunnan ja Irlannin asemasta vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen osalta

11 — EYVL L 344, s. 93.

12 — Ehdotus neuvoston asetukseksi asetuksen N:o 881/2002 muuttamisesta (KOM(2009) 187 lopullinen, jäljempänä 22.4.2009 annettu asetusehdotus).

tehdyn, unioni- ja EUT-sopimuksen liitteenä olevan pöytäkirjan (N:o 21) sekä näiden sopimusten liitteenä olevan Tanskan asemaa koskevan pöytäkirjan (N:o 22) soveltamisesta. Komissio korostaa, että yksi keskeisin SEUT 215 ja SEUT 75 artiklan välisistä eroista koskee välttämätöntä yhteyttä niihin päätöksiin, jotka on tehty Euroopan unionista tehdyn sopimuksen V osaston 2 luvun mukaisesti [13] kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden edistämiseksi terrorismin uhan tarkasta maantieteellisestä sijainnista tai laajuudesta riippumatta. SEUT 215 artikla on ainoa mahdollinen oikeusperusta, kun terrorismiin liittyviä rajoittavia toimenpiteitä on toteutettava EUT-sopimuksen nojalla jatkotoimenpiteenä turvallisuusneuvoston päätöslauselman mukaiselle YUTP-päätökselle.

2. Perussopimusten yleinen rakenne

38. Parlamentin mielestä perussopimusten yleinen rakenne ja henki on otettava huomioon niiden sisältämien määräysten tulkinnassa. Niillä voidaan nyt käsiteltävässä asiassa perustella SEUT 75 artiklan valinta riidanalaisen asetuksen oikeusperustaksi.

39. Ensinnäkin riidanalainen asetus liittyy henkilöiden ja ryhmien suojeluun. Unioni on Lissabonin sopimuksen voimaantulon jälkeen voinut toteuttaa perusoikeuksia koskevia toimenpiteitä ainoastaan tavallista lainsäätämisjärjestystä noudattaen tai parlamentin hyväksynnällä. SEUT 215 artiklan 2 kohtaa voidaan soveltaa siten ainoastaan toimenpiteisiin, jotka eivät kuulu yhtä selkeästi perusoikeuskysymysten alaan.

40. Toiseksi SEUT 75 artikla oikeuttaa parlamentin mukaan unionin toteuttamaan pääomanliikkeitä ja maksuja koskevia toimenpiteitä, jolloin tunnustetaan, että nämä toimenpiteet voivat vaikuttaa pääomien sisämarkkinoiden moitteettomaan toimintaan sekä rahoituspalvelujen tarjontaan. Yhteisöjen tuomioistuin on todennut edellä mainituissa yhdistetyissä asioissa Kadi ja Al Barakaat International Foundation vastaan neuvosto ja komissio antamansa tuomion 229 kohdassa, että ”[luonteeltaan taloudelliset rajoittavat toimenpiteet] ovat – – luonteensa vuoksi yhteydessä yhteismarkkinoiden toimintaan”. Lisäksi myös asetuksen N:o 881/2002 neljännessä perustelukappaleessa viitataan tarpeeseen välttää erityisesti kilpailun vääristyminen.

41. Kolmanneksi riidanalainen asetus on parlamentin mukaan yhteydessä vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen luomiseen. Asetuksella myötävaikutetaan rikollisuuden sekä erityisesti terrorismin ja sen rahoituksen torjuntaan, joka on yksi alueen luomisen tavoitteista, sellaisina kuin ne ilmenevät erityisesti SEU 3 artiklan 2 kohdassa.

42. Parlamentti vetoaa myös riidanalaisen asetuksen ja YUTP:n välisen yhteyden puuttumiseen. SEU 24 artiklan 1 kohdan mukaan yhteiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan sovelletaan erityisiä sääntöjä ja menettelyjä. Näiden sääntöjen ja menettelyjen soveltaminen niiden soveltamisalan ulkopuolella olisi vastoin SEU 1 artiklan toisessa kohdassa tarkoitettuja tavoitteita, estäisi kansallisia parlamentteja soveltamasta pöytäkirjoja, jotka koskevat niiden tehtävää sekä toissijaisuusperiaatteen ja suhteellisuusperiaatteen soveltamista, sekä estäisi parlamenttia soveltamasta tavallista lainsäätämisjärjestystä.

43. Parlamentti viittaa kantansa tueksi myös edellä mainituissa yhdistetyissä asioissa Kadi ja Al Barakaat International Foundation vastaan neuvosto ja komissio annetun tuomion 235 kohtaan, jossa yhteisöjen tuomioistuin on todennut, että EY 308 artiklan lisääminen asetuksen N:o 881/2002 oikeusperustaan oli perusteltua, sillä se ”tarjosi – – parlamentille mahdollisuuden osallistua päätöksentekomenettelyyn, joka koskee kyseessä olevia toimenpiteitä, joissa on erityisesti kyse yksityishenkilöistä, [kun taas] kyseiselle toimielimelle ei EY 60 ja EY 301 artiklan yhteydessä osoiteta minkäänlaista tehtävää”.

13 — Jäljempänä YUTP-päätökset.

44. Parlamentti pitää unionin oikeuden vastaisena mahdollisuutta toteuttaa yksityishenkilöiden ja ryhmien perusoikeuksiin, sisämarkkinoihin sekä rikollisuuden torjuntaan suoranaisesti vaikuttavia toimenpiteitä sellaisen menettelyn avulla, johon parlamentti ei voi osallistua, vaikka näiden alojen toimenpiteisiin sovelletaan tavallista lainsäätämisjärjestystä. Lissabonin sopimus on osoitus jäsenvaltioiden tahdosta vahvistaa unionin demokraattisuutta. Sopimus vastaa pikaiseen tarpeeseen säätää parlamentaarisesta valvonnasta luetteloon ottamista koskevissa käytännöissä. SEUT 215 artiklan 2 kohdan tunnustaminen asianmukaiseksi oikeusperustaksi riidanalaisen asetuksen kaltaisille toimenpiteille veisi käytännössä SEUT 75 artiklalta suuren osan sen tehokkaasta vaikutuksesta. Parlamentti huomauttaa niin ikään, että SEUT 75 artikla on SEUT 215 artiklaan verrattuna erityinen oikeusperusta.

45. Neuvosto katsoo, että parlamentin väitteet perussopimusten yleisestä rakenteesta eivät ole merkityksellisiä arviointiperusteita riidanalaisen asetuksen asianmukaista oikeusperustaa selvitettäessä.

46. Euroopan unionin toimielinten toimivallasta määrätään perussopimuksissa, ja se vaihtelee unionin eri toimialojen mukaan. Parlamentin väite tarkoittaisi neuvoston mukaan sitä, että menettelyt ratkaisevat oikeusperustan valinnan eikä päinvastoin. Sillä, että parlamentin rooli vaihtelee menettelyissä, on merkitystä ainoastaan poikkeuksellisissa oloissa. Näihin lukeutuvat toimenpiteet, joilla on useampi samanaikainen tavoite tai joissa on useampi tekijä, joita ei voida erottaa toisistaan ja joista mikään ei ole toiseen nähden liitännäinen. Tällöin on mahdollista käyttää useaa eri oikeusperustaa, kunhan ne eivät ole keskenään yhteensopimattomia. Niiden yhteensopivuuden selvittämiseksi on arvioitava, voiko usean oikeusperustan käyttäminen loukata parlamentin oikeuksia. Tältä osin neuvosto viittaa erityisesti asiassa parlamentti vastaan neuvosto 6.11.2008 annettuun tuomioon. [14]

47. Neuvosto korostaa, että oikeusperustan valinnan on perustuttava objektiivisiin seikkoihin, erityisesti säädöksen tarkoitukseen ja sisältöön. Tämä periaate on vahvistettu edellä mainituissa yhdistetyissä asioissa Kadi ja Al Barakaat International Foundation vastaan neuvosto ja komissio annetussa tuomiossa. Vaikka yhteisöjen tuomioistuin totesi tuomion 235 kohdassa, että EY 308 artiklan käyttö tarjosi parlamentille mahdollisuuden osallistua päätöksentekomenettelyyn, tämä toteamus esitettiin kuitenkin ainoastaan EY:n perustamissopimuksen tavoitteisiin perustuvien unionin tuomioistuimen pääasiallisten perustelujen täydentämiseksi.

48. Lisäksi parlamentin perustelu, jonka mukaan unioni voi toteuttaa ihmisoikeuksien kunnioittamista koskevia toimenpiteitä ainoastaan parlamentin kanssa, on neuvoston mukaan ristiriidassa SEUT 215 artiklan 3 kohdan kanssa. Tuossa kohdassa määrätään seuraavaa: ”Tässä artiklassa tarkoitetut säädökset sisältävät tarvittavat säännökset oikeusturvasta.” Määräyksestä käy selvästi ilmi, että kyseisen artiklan nojalla annettu säädös saattaa vaikuttaa perusoikeuksiin.

49. Neuvosto katsoo niin ikään, että SEUT 215 artiklan tavoitteena on antaa neuvostolle mahdollisuus toteuttaa toimenpiteitä, joita voidaan soveltaa suoraan taloudellisiin toimijoihin. Tällä määräyksellä myötävaikutetaan yhteismarkkinoiden moitteettomaan toimintaan.

50. Neuvosto vetoaa riidanalaisen asetuksen ja YUTP:n välisen suhteen osalta al-Qaidan aiheuttamaan erityiseen uhkaan. Riidanalainen asetus muodostaa puitteet, joissa unioni panee täytäntöön YK:n peruskirjan mukaisia velvoitteitaan. Siten ei voida pitää kohtuuttomana, että asianmukaisen oikeusperustan määrittämisessä otetaan huomioon turvallisuusneuvoston hyväksymien päätöslauselmien tavoitteet.

14 — Asia C-155/07 (Kok., s. I-8103).

51. Neuvosto korostaa niin ikään, ettei Lissabonin sopimus ole vaikuttanut YUTP:n sekä vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen väliseen rajaukseen. Päinvastoin SEU 40 artiklan toisessa kohdassa korostetaan, että nämä kaksi alaa on tärkeää erottaa toisistaan. Jos riidanalaisella asetuksella pyritään unionin tuomioistuimen mukaan YUTP:n alaan kuuluvaan tavoitteeseen, SEUT 215 artiklan 2 kohta on ainoa mahdollinen oikeusperusta sen antamiselle.

B *Asian arviointi*

52. Lissabonin sopimuksen yhtenä uutuutena on ollut se, että se on täydentänyt unionin lainsäädännöllisten välineiden valikoimaa, jonka avulla unioni voi toteuttaa luonnollisiin henkilöihin, oikeushenkilöihin, ryhmiin tai muihin kuin valtiollisiin yhteisöihin kohdistuvia rajoittavia toimenpiteitä. SEUT 75 artiklan ensimmäisessä kohdassa ja SEUT 215 artiklan 2 kohdassa viitataan nimenomaisesti näihin adressaatteihin, joten EY 308 artiklaa vastaavan SEUT 352 artiklan käyttö on tarpeetonta. [15]

53. Nyt käsiteltävässä asiassa on kyse SEUT 75 ja SEUT 215 artiklan soveltamisalasta. Parlamentin sekä muiden osapuolten tältä osin esittämät näkemykset eroavat jyrkästi toisistaan.

54. Parlamentin pääasiallinen väite on yhteen virkkeeseen kiteytettynä se, että ainoastaan SEUT 75 artiklaa voidaan käyttää oikeusperustana terrorismin vastaisten rajoittavien toimenpiteiden toteuttamiseksi.

55. Todettakoon heti, ettei tätä väitettä voida hyväksyä.

56. Muistutettakoon, että unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin toimen oikeusperustan valinnan on perustuttava objektiivisiin seikkoihin, jotka voivat olla tuomioistuimen suorittaman valvonnan kohteena ja joihin kuuluvat erityisesti toimen tarkoitus ja sisältö. [16]

57. Riidanalaisella asetuksella ajettavaa tavoitetta ei voida tarkastella erikseen, vaan siinä on otettava huomioon asetuksessa mainitut oikeustoimet, joihin asetus liittyy, [17] toisin sanoen hyväksymisjärjestyksessä lueteltuna turvallisuusneuvoston päätöslauselma 1390 (2002), yhteinen kanta 2002/402 sekä asetus N:o 881/2002, jota riidanalainen asetus muuttaa monilta osin.

58. Kaikilla näillä oikeustoimilla on itse asiassa sama tavoite, nimittäin kansainvälisen terrorismin torjuminen. Keskeinen keino tavoitteeseen pääsemiseksi on se, että terroristijärjestöiltä katkaistaan niiden rahoitus jäädyttämällä sellaisten henkilöiden tai yhteisöjen varat ja taloudelliset resurssit, joiden epäillään osallistuvan kansainväliseen terrorismiin liittyvään toimintaan.

59. Kuten yhteisöjen tuomioistuin on todennut edellä mainituissa yhdistetyissä asioissa Kadi ja Al Barakaat International Foundation vastaan neuvosto ja komissio antamassaan tuomiossa, asetuksen N:o 881/2002 keskeisenä tavoitteena ja tarkoituksena on taistella kansainvälistä terrorismia

15 — EUT-sopimuksen laatijat ovat sitä paitsi halunneet täsmentää SEUT 352 artiklan 4 kohdassa seuraavaa: ”Tätä artiklaa ei voida käyttää perustana yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alaan kuuluvan tavoitteen saavuttamiseksi, ja tämän artiklan soveltamisessa noudatetaan Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 40 artiklan toisessa kohdassa asetettuja rajoja.”

16 — Ks. erityisesti asia C-548/09 P, Bank Melli Iran v. neuvosto, tuomio 16.11.2011 (Kok., s. I-11381, 66 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

17 — Unionin tuomioistuin on saman logiikan mukaisesti täsmentänyt asiassa C-550/09, E ja F, 29.6.2010 antamassaan tuomiossa (Kok., s. I-6213) seuraavaa: ”[Tiettyihin henkilöihin ja yhteisöihin kohdistuvista erityisistä rajoittavista toimenpiteistä terrorismin torjumiseksi 27.12.2001 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 2580/2001 (EYVL L 344, s. 70)] tulkinta edellyttää – –, että otetaan huomioon päätöslauselman 1373 (2001), johon mainitun asetuksen johdanto-osan kolmannessa perustelukappaleessa viitataan, sanamuoto ja tarkoitus” (tuomion 72 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

vastaan.[18] Riidanalaisen asetuksen johdanto-osan 11 perustelukappaleessa täsmennetään seuraavaa: ”Asetuksen – – N:o 881/2002 tarkoituksena on estää terrorismirikokset, mukaan lukien terrorismin rahoitus, kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden säilyttämiseksi.” Kyse on käsitykseni mukaan lopullisesta päämäärästä, johon pyritään edellä mainitussa kansainvälisessä ja unionin säännöstössä.

60. Erityisesti riidanalaisesta asetuksesta katson, että tarkoituksensa ja sisältönsä puolesta se liittyy täysin tähän menettelytapaan ja täydentää sitä etenkin, kun otetaan huomioon edellä mainituista yhdistetyistä asioista Kadi ja Al Barakaat International Foundation vastaan neuvosto ja komissio saadut opetukset, jotta kansainvälisen terrorismin torjunta voidaan sovittaa yhteen perusoikeuksien kunnioittamisen kanssa. Riidanalaisella asetuksella luodaan siten tämän tuomion täytäntöönpanemiseksi luetteloon ottamista koskeva menettely, jolla on tarkoitus varmistaa, että perusoikeuksiin kuuluvia oikeutta puolustautua ja erityisesti oikeutta tulla kuulluksi kunnioitetaan.

61. Seuraavaksi on syytä selvittää, mihin unionin politiikanalaan voidaan Lissabonin sopimuksesta lähtien liittää tavoite torjua kansainvälistä terrorismia rauhan ja turvallisuuden säilyttämiseksi kansainvälisesti.

62. Tämä tavoite vastaa mielestäni unionin ulkoisen toiminnan päämääriä sellaisina kuin ne on lueteltu erityisesti SEU 21 artiklan 2 kohdan a–c alakohdassa. Siinä määrätään seuraavaa:

”Unioni määrittelee ja toteuttaa yhteistä politiikkaa ja toimintaa sekä pyrkii saamaan aikaan pitkälle menevää yhteistyötä kaikilla kansainvälisten suhteiden aloilla tavoitteenaan:

a) turvata omat arvonsa, perusetunsa, turvallisuutensa, riippumattomuutensa ja koskemattomuutensa;

b) lujittaa ja tukea demokratiaa, oikeusvaltiota, ihmisoikeuksia ja kansainvälisen oikeuden periaatteita;

c) säilyttää rauha, estää konfliktit ja lujittaa kansainvälistä turvallisuutta noudattaen Yhdistyneiden kansakuntien peruskirjan päämääriä ja periaatteita sekä Helsingin päätösasiakirjan periaatteita ja Pariisin peruskirjan tavoitteita, ulkorajoja koskevat tavoitteet mukaan luettuina.”

63. Vaikka SEU 21 artiklan 2 kohdassa luetellut tavoitteet ovat myös unionin ulkoisen toiminnan tavoitteita ilman, että osa niistä olisi nimenomaan YUTP:hen kuuluvia tavoitteita, katson, että a–c alakohdassa mainitut tavoitteet kuuluvat YUTP:n alaan perinteisesti katsottuihin tavoitteisiin. Huomauttaisin tältä osin, että SEU 21 artiklan 2 kohdan a–c alakohtaan sisältyvät tavoitteet vastaavat pääosin EU 11 artiklan 1 kohdan nojalla YUTP:lle osoitettuja tavoitteita.[19] Toisaalta nämä tavoitteet osuvat yksiin myös SEU 24 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan määräysten kanssa. Tässä kohdassa määrätään seuraavaa: ”Unionin toimivalta yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla käsittää kaikki ulkopolitiikan osa-alueet ja kaikki unionin turvallisuuteen liittyvät kysymykset, muun muassa asteittain määriteltävän yhteisen puolustuspolitiikan, joka voi johtaa yhteiseen puolustukseen.”

64. Olen näiden seikkojen perusteella sitä mieltä, että unionin kansainvälinen toiminta, jolla pyritään yhteen tai useampaan SEU 21 artiklan 2 kohdan a–c alakohdassa mainituista tavoitteista sekä erityisesti rauhan säilyttämiseen ja kansainvälisen turvallisuuden lujittamiseen, on katsottava kuuluvaksi YUTP:n alaan, jolloin tätä toimintaa olisi toteutettava Euroopan unionista tehdyn sopimuksen V osaston 2 luvussa tarkoitettujen erityisten sääntöjen ja menettelyjen mukaisesti.

18 — Tuomion 169 ja 184 kohta.

19 — Ks. tältä osin em. teos Dashwood, A., s. 101 ja 103; Van Elsuwege, P., ”EU external action after the collapse of the pillar structure: in search of a new balance between delimitation and consistency”, *Common Market Law Review*, 2010, nro 47, s. 987, erityisesti s. 1006, sekä Becker-Alon, S., ”The Communitarian Dimension of the European Union’s Common Foreign and Security Policy”, Nomos, Baden-Baden, 2011, s. 250.

65. Lisäisin vielä, että toisin kuin jotkin parlamentin väitteistä antavat ymmärtää, kansainvälistä terrorismia voidaan aivan hyvin torjua unionin YUTP:n alalla toteuttamien toimien yhteydessä. YUTP:n asema oli jo vahvistettu useissa unionissa hyväksytyissä poliittisissa asiakirjoissa,[20] minkä lisäksi se on nyt vahvistettu myös perussopimuksissa. SEUT 215 artiklan, joka on mielestäni osoitus YUTP:n aseman vakiintumisesta kansainvälisen terrorismin torjunnassa, ohella mainitsen SEU 43 artiklan 1 kohdan, josta ilmenee, että kaikilla yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan[21] alaan kuuluvilla tehtävillä ”voidaan edistää terrorismin torjumista, myös antamalla tukea kolmansille maille terrorismin torjumiseksi niiden alueella”. Lisäksi SEUT 222 artiklaan sisältyvän yhteisvastuulausekkeen, jota on nimenomaan tarkoitus soveltaa, jos jäsenvaltio joutuu terrori-iskun kohteeksi, sanamuodosta ilmenee, että terrori-iskut liittyvät YUTP:hen etenkin YTPP:tä koskevassa ulottuvuudessaan.

66. Se seikka, että riidanalainen asetus kuuluu välineisiin, joilla unioni on pannut täytäntöön turvallisuusneuvostossa päätetyn kansainvälisen toimen, jolla pyritään kiistatta kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden säilyttämiseen,[22] on nyt käsiteltävässä asiassa tärkeä näkökohta sen kannalta, että riidanalainen asetus voidaan katsoa kuuluvaksi YUTP:n alaan. Juuri tämän politiikan puitteissa on kehitetty järjestelmä, joka mahdollistaa YK:ssa ja unionissa tehtyjen päätösten välisen vuorovaikutuksen ja jonka tarkoituksena on viedä rahoitus terrorismiliikkeisiin liittyviltä henkilöiltä ja yhteisöiltä. Tältä osin nyt käsiteltävän kanteen yhteydessä on syytä ottaa huomioon, että varojen ja taloudellisten resurssien jäädyttämistä koskevien toimenpiteiden kohteena olevat henkilöt ja yhteisöt nimittää pakotekomitea ja että unioni ainoastaan toistaa pakotekomitean vahvistaman luettelon.

67. Tämän toteamuksen perusteella minusta on selvää, että SEUT 215 artiklan 2 kohta on ainoa määräys, joka oikeuttaa unionin toteuttamaan sellaisia rajoittavia toimenpiteitä, joihin riidanalainen asetus liittyy. Toisin kuin SEUT 75 artiklaa SEUT 215 artiklan 2 kohtaa voidaan nimittäin käyttää ainoastaan, kun YUTP:n alaan kuuluvassa päätöksessä määrätään tällaisista toimista. Kun unioni päättää YUTP:n puitteissa toteuttaa nyt käsiteltävässä asiassa keskeisellä sijalla olevan toimenpiteen kaltaisen kansainvälisen toimenpiteen, oikeusperusta luonnollisesti luo yhteyden tähän politiikkaan, jota toteutetaan. Jonkin toisen oikeusperustan valinta olisi vastoin SEU 40 artiklan toista kohtaa, jossa, muistutettakoon vielä, vahvistetaan periaate, jonka mukaan Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 3–6 artiklassa tarkoitettujen politiikkojen toteuttaminen ei vaikuta niiden menettelyjen soveltamiseen eikä toimielinten sen toimivallan laajuuteen, joista perussopimuksissa määrätään YUTP:tä koskevan luvun mukaisen unionin toimivallan käyttämiseksi.

68. Huomauttaisin lisäksi, että toisin kuin SEUT 75 artiklassa SEUT 215 artiklan 2 kohdassa määrätään ”rajoittavien toimenpiteiden” toteuttamisesta yleisesti rajoittamatta niitä ainoastaan pääomanliikkeitä ja maksuja koskeviin toimenpiteisiin. SEUT 215 artiklan 2 kohta on siten asianmukainen oikeusperusta, jonka nojalla unioni voi toteuttaa muun muassa toimenpiteitä, joilla rajoitetaan tiettyjen henkilöiden liikkuvuutta tai kielletään aseiden myynti näille henkilöille.[23] Tämä määräys sopii siten paremmin erilaisiin toimenpiteisiin, joita unionissa voidaan toteuttaa YUTP:n yhteydessä kansainvälisen terrorismin torjumiseksi.

69. Totean myös, että koska SEUT 75 ja SEUT 215 artikla liittyvät unionin eri politiikanaloihin, joilla ajetaan kyllä täydentäviä tavoitteita mutta joilla ei ole välttämättä samaa ulottuvuutta ja joihin sovelletaan toisistaan poikkeavia sääntöjä ja menettelyjä,[24] minusta ei ole aiheellista tarkastella näiden kahden oikeusperustan välisiä yhteyksiä siten, että toista pidetään yleislakina (lex generalis) ja toista

20 — Ks. keskeisten teosten luettelon osalta Auvret-Finck, J., ”Politique étrangère et de sécurité commune – Lutte contre le terrorisme”, *Jurisclasseur Europe*, 2009, osa 2612. Ks. myös Terpan, F., ”La PESC et le terrorisme international”, *La sécurité internationale entre rupture et continuité – Mélanges en l'honneur du professeur Jean-François Guilhaudis*, Bruylant, Bryssel, 2007, s. 581.

21 — Jäljempänä YTPP.

22 — Ks. päätöslauselman 1390 (2002) johdanto-osan viimeistä edellinen virke.

23 — Ks. tältä osin yhteisen kannan 2002/402 2 artiklan 1 kohta sekä 4 artikla.

24 — Ks. tältä osin SEU 24 artiklan 1 kohdan toinen alakohta, jossa määrätään, että ”yhteiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan sovelletaan erityisiä sääntöjä ja menettelyjä”.

erityislakina (lex specialis). SEUT 75 ja SEUT 215 artiklan välisiä suhteita olisi tarkasteltava pikemminkin täydentävyysnäkökulmasta. Lisäksi erot niiden menettelyjen välillä, joilla SEUT 75 ja SEUT 215 artiklaa voidaan soveltaa ja joista käy ilmi niiden politiikanalojen erilaisuus, joihin nämä menettelyt liittyvät, estävät mielestäni näiden kahden oikeusperustan samanaikaisen käytön.

70. On totta, ettei parlamentilla ole SEUT 215 artiklan puitteissa yhtä laajaa toimivaltaa kuin SEUT 75 artiklan puitteissa, koska SEUT 75 artiklassa määrätään tavallisen lainsäätämisjärjestyksen käytöstä. Tämä seikka ei kuitenkaan voi olla ratkaiseva riidanalaisen asetuksen oikeusperustan valinnassa. Kuten neuvosto aivan perustellusti korostaa, menettelyt eivät ratkaise riidanalaisen asetuksen oikeusperustaa vaan päinvastoin. Toisaalta SEUT 215 artiklaa luonnehtiva ”YUTP-ulottuvuus” selittää hyvin EUT-sopimuksen laatijoiden valinnan parlamentin aseman osalta.

71. Parlamentin asema YUTP:n alaan liittyvissä asioissa ei suinkaan ole merkityksetön. Erityisesti velvoitteet, joita korkealla edustajalla on näissä asioissa suhteissa parlamenttiin, kompensoivat jossakin määrin tavallisen lainsäätämisjärjestyksen puuttumista. SEU 36 artiklan ensimmäisessä kohdassa määrätään, että korkea edustaja ”kuulee säännöllisesti – – parlamenttia [YUTP:n] ja [YTPP:n] keskeisistä näkökohdista ja perusvalinnoista ja pitää parlamentin tietoisena näiden politiikkojen kehityksestä. Hän huolehtii siitä, että – – parlamentin näkemykset otetaan asianmukaisesti huomioon. Erityisedustajat voivat osallistua tietojen antamiseen parlamentille”. Korkean edustajan tehtävänä on siten ottaa parlamentti mahdollisimman tiiviisti mukaan YUTP:tä koskevaan päätöksentekoon siltä osin kuin tälle unionin politiikanlohkolle ominaiset luottamuksellisuuden ja ripeyden vaatimukset sen sallivat. SEU 36 artiklan toisessa kohdassa täsmennetään lisäksi, että ”parlamentti voi tehdä kysymyksiä neuvostolle ja korkealle edustajalle tai antaa niille suosituksia. Euroopan parlamentissa käydään kaksi kertaa vuodessa keskustelu [YUTP:n], [YTPP] mukaan lukien, toteuttamisessa tapahtuneesta edistymisestä”.

72. Edellä esitetyn perusteella voin tiivistää esitykseni seuraavasti: Katson, että riidanalainen asetus on annettu perustellusti SEUT 215 artiklan 2 kohdan nojalla asetuksen YUTP-ulottuvuuden vuoksi. Tämä ulottuvuus näkyy yhtäältä siinä, että koska riidanalaisella asetuksella täydennetään järjestelmää, jolla säädetään Osama bin Ladenia, al-Qaida-verkostoa ja Talebania lähellä oleviin henkilöihin ja yhteisöihin kohdistuvista rajoittavista toimenpiteistä, sen pääasiallisena tavoitteena on torjua kansainvälistä terrorismia rauhan ja turvallisuuden säilyttämiseksi maailmassa. Toisaalta riidanalainen asetus on osa unionissa kehitettyä järjestelmää, jolla pyritään korvaamaan turvallisuusneuvostossa päätetty kansainvälinen toimi sekä erityisesti toteuttamaan varojen ja taloudellisten resurssien jäädyttämistä koskevia toimenpiteitä pakotekomitean nimittämiä henkilöitä ja yhteisöjä vastaan.

73. Arviointia, jonka perusteella olen vahvistanut unionin lainsäätäjän valinnan SEUT 215 artiklan 2 kohdan riidanalaisen asetuksen oikeusperustaksi, on syytä täydentää muutamilla lisähuomautuksilla.

74. Haluan ensinnäkin korostaa, että unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi tämän kanteen yhteydessä jätetty asia ei ole ainoa, jossa SEUT 215 artiklan 2 kohta voi olla asianmukainen oikeusperusta. Unioni voi nimittäin tämän määräyksen nojalla toteuttaa terroristijärjestöihin liittyvien henkilöiden ja yhteisöjen vastaisia rajoittavia toimenpiteitä unionin YUTP:n yhteydessä päättämän, kolmansia valtioita koskevan sellaisen toimen täydennyksenä, jolla näitä valtioita voidaan auttaa terrorismin torjunnassa. SEU 43 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun hengen mukaisesti näillä rajoittavilla toimenpiteillä voitaisiin tukea kolmansien valtioiden toimintaa terrorismin torjunnassa niiden alueella ja siten täydentää siviili- ja sotilasalan tehtäviä, joita unionissa voidaan hoitaa YTPP:n puitteissa. Nämä toimenpiteet ovat osa unionin YUTP:n puitteissa toteuttamia toimia, minkä vuoksi niiden oikeusperustana on oltava SEUT 215 artiklan 2 kohta.

75. En toisaalta hyväksy neuvoston perustelua, jonka mukaan SEUT 75 artiklan sekä SEUT 215 artiklan 2 kohdan soveltamisalojen välinen rajanveto pitäisi perustua niin sanottujen ”sisäisten”, ”ulkoisten” ja ”kansainvälisten” terroristien erottamiseen toisistaan. Tällainen luokittelu on nimittäin terrorismin luonteen vastainen, sillä oikeusvaltion yhteisiin arvoihin ja perusteisiin kohdistuva terrorismi koskee koko kansainvälistä yhteisöä uhan maantieteellisestä laajuudesta riippumatta. Neuvoston kannattama terrorismin luokittelu on sitä paitsi ristiriidassa terrorismin tehokkaan torjunnan vaatimuksen kanssa, koska se synnyttää oikeudellista epävarmuutta.

76. Terrorismi ei tunne rajoja. Vaikka terroristijärjestön kohteena voi ensi näkemältä olla ainoastaan jokin tietty maantieteellinen alue, järjestöllä on usein varsinkin sen toiminnan rahoituksesta vastaavia kansainvälisiä haaroja. Lisäksi on syytä kysyä, että jos tavallisesti unionin alueella toimiva terroristiryhmä päättää jossakin vaiheessa toimia yhteistyössä muiden samankaltaisia tavoitteita ajavien ja unionin ulkopuolella sijaitsevien terroristiryhmien kanssa, menettävätkö ensiksi mainittuun ryhmään liittyvät henkilöt ja yhteisöt ”sisäisten” terroristien aseman ja tuleeko niistä ”ulkoisia” tai ”kansainvälisiä” terroristeja. Yksistään nämä seikat riittävät mielestäni osoittamaan, että tällaista erottelua on käytännössä mahdoton tehdä.

77. Terrorismin vastaisen taistelun tärkeyden vuoksi on lisäksi syytä ottaa käyttöön kaikki perussopimusten unionille suomat oikeudelliset välineet. Tältä pohjalta korostan, että arviointi, joka sai minut nyt käsiteltävässä asiassa liittämään riidanalaisen asetuksen YUTP:n alaan, ei suinkaan tarkoita, että terrorismin torjuntaan tähtäävää unionin ulkoista toimintaa olisi kokonaisuudessaan harjoitettava järjestelmällisesti YUTP:n yhteydessä.

78. Etenkään ei pidä unohtaa ulkoista ulottuvuutta, joka unionin toiminnalla voi olla sen politiikassa, jonka tavoitteena on vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen luominen. Esimerkkinä mainittakoon, että komission 23.11.2011 tekemä ehdotus neuvoston päätökseksi matkustajarekisteritietojen (PNR-tiedot) käyttöä ja siirtämistä Yhdysvaltojen sisäisen turvallisuuden ministeriölle koskevan Amerikan yhdysvaltojen ja Euroopan unionin sopimuksen tekemisestä [25] perustuu oikeudellista yhteistyötä rikosoikeuden alalla käsittelevään SEUT 82 artiklan 1 kohdan d alakohtaan sekä poliisiyhteistyötä käsittelevään SEUT 87 artiklan 2 kohdan a alakohtaan yhdessä SEUT 218 artiklan 6 kohdan a alakohdan kanssa, joka koskee sitä, että unioni tekee kansainvälisiä sopimuksia.

79. Muistuttaisin vielä, että SEUT 75 artiklaa ja SEUT 215 artiklan 2 kohtaa on mielestäni arvioitava siten, etteivät ne ole ristiriidassa keskenään vaan täydentävät toisiaan. Tässä mielessä näkemys, jonka mukaan riidanalaisen asetuksen olisi perustuttava SEUT 215 artiklan 2 kohtaan, ei mielestäni johda siihen, että SEUT 75 artiklalta riistettäisiin koko sen sisältö. SEUT 75 artikla on nimittäin mielestäni asianmukainen oikeusperusta varojen ja taloudellisten resurssien jäädyttämistä koskeville toimenpiteille, joita unioni toteuttaa itsenäisesti ja YUTP:n alaan kuuluvasta menettelytavasta riippumatta terrorismia tai siihen liittyvää toimintaa harjoittavia henkilöitä ja muita kuin valtiollisia yhteisöjä vastaan, eikä tällöin ole tarpeen luonnehtia toimenpiteiden adressaatteja ”sisäisiksi”, ”ulkoisiksi” tai ”kansainvälisiksi” terroristeiksi.

80. SEUT 215 artiklan 2 kohdan ja SEUT 75 artiklan välisellä täydentävyydellä on voitava vastata terrorismin torjunnassa olennaiseen huoleen siitä, ettei järjestelmässä saa olla yhtään puutetta, joka olisi omiaan vaarantamaan halutun tavoitteen eli sen, että demokratioita voidaan suojella toimilta, joiden todellisena päämääränä on demokratioiden hävittäminen.

25 — KOM(2011) 807 lopullinen.

81. Tämän vuoksi SEUT 215 artiklan 2 kohdan olisi oltava se oikeusperusta, jonka nojalla henkilöitä ja muita kuin valtiollisia yhteisöjä vastaan toteutetaan seuraavia rajoittavia toimenpiteitä:

— toimenpiteet, joilla pyritään tukemaan kolmansien valtioiden toimintaa terrorismin torjunnassa niiden alueella [26] tai laajemmin kitkemään ihmisoikeusloukkaukset näistä valtioista ja jotka kuuluvat luonteeltaan YUTP:n alaan, kuten SEUT 215 artiklan 1 kohdassa tarkoitetut toimenpiteet

— turvallisuusneuvoston tai sen perustaman pakotekomitean nimenomaan nimeämiin henkilöihin ja yhteisöihin kohdistuvat toimenpiteet, jotka vastaavat käsiteltävässä asiassa kyseessä olevia toimenpiteitä, sekä

— unionissa toteutettavat toimenpiteet, joista on päätetty turvallisuusneuvostossa ja joiden kohteena olevien henkilöiden ja yhteisöjen nimeäminen kuuluu jäsenvaltioiden harkintavaltaan. Tällöin oikeusperustaksi on mielestäni valittava ensisijaisesti SEUT 215 artiklan 2 kohta sikäli kuin turvallisuusneuvoston päätöslauselman toimeenpano edellyttää unionin toimintaa, mikä vaikuttaa siihen, että tämä toiminta kuuluu YUTP:n alaan.

82. Unionin olisi sitä vastoin toimittava SEUT 75 artiklan perusteella niillä YUTP:n ulkopuolisilla aloilla, joilla unionilla on täysi toiminnan vapaus, kun kyse on vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen luomisesta, poliisiyhteistyön tai oikeudellisen yhteistyön kehittämisestä kolmansien valtioiden kanssa tai pakotekomitean laatimien, unionin puutteellisina pitämien luetteloiden täydentämisestä.

83. Edellä mainitut seikat huomioon ottaen ehdotan, että unionin tuomioistuin katsoo, että parlamentin ensimmäinen kanneperuste on hylättävä perusteettomana.

IV Toissijainen kanneperuste, joka koskee SEUT 215 artiklan käyttöä koskevien edellytysten noudattamatta jättämistä

A *Asianosaisten ja väliintulijoiden lausumat*

84. Parlamentin toissijainen kanneperuste, jonka se esittää, mikäli unionin tuomioistuin katsoo, kuten ehdotan, että SEUT 215 artiklan 2 kohta on riidanalaisen asetuksen asianmukainen oikeusperusta, on jaettu kahteen osaan. Ensimmäinen osa koskee korkean edustajan ja komission yhteiseen kantaan liittyvän edellytyksen väitettyä noudattamatta jättämistä ja toinen osa liittyy väitteeseen, jonka mukaan riidanalaisen asetuksen antamista ei edeltänyt YUTP-päätös.

1. Väite perussopimusten mukaisen ehdotuksen puuttumisesta

85. Parlamentin mukaan riidanalaisen asetuksen antamishetkellä 22.12.2009 puuttui komissio, joka olisi voinut lainmukaisesti esittää yhteisen ehdotuksen korkean edustajan kanssa, sillä 22.11.2004 nimitetyn komission toimikausi päättyi 31.10.2009, ja uusi komissio aloitti toimintansa vasta 10.2.2010. Vaikka komission työn jatkuvuuden kannalta oli hyväksyttävää, että marraskuussa 2004 nimitetty komissio jatkoi tiettyjen tehtävien hoitamista, sen toimivalta rajoittui juoksevien asioiden eli rutiinipäätösten hoitoon. Sillä ei ollut valtuuksia tehdä merkittävää poliittista aloitetta, jolla muutettiin säädöksen oikeusperustaa ja joka vei säädökseltä sen lainsäädännöllisen luonteen sekä kaiken vaikutusvallan Euroopan parlamentilta ja kansallisilta parlamenteilta.

26 — Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 74 kohta.

86. Parlamentin mielestä ei voida väittää, että komission ja korkean edustajan esittämä ehdotus on vain jatkoa komission yksin 22.4.2009 esittämälle ehdotukselle. Myöskään ehdotuksen esittämistapa ei ollut sopusoinnussa korkean edustajan tehtävän ja vastuun kanssa sellaisina kuin niistä määrätään Lissabonin sopimuksessa. Ei voida ajatella, että SEUT 215 artiklan 2 kohdan nojalla vaadittu yhteinen ehdotus voitaisiin korvata pelkästään siten, että korkea edustaja hyväksyy jo olemassa olevan komission ehdotuksen, jonka tämä on tehnyt ennen Lissabonin sopimuksen voimaantuloa. Korkean edustajan velvollisuutena on lisäksi YUTP:stä vastaavana henkilönä esittää riittävät perustelut yhteiselle ehdotukselle.

87. Neuvosto toteaa, että marraskuussa 2004 nimitetyn komission toimikauden päätyttyä 31.10.2009 komissio jatkoi tehtävässään uuden komission nimittämiseen asti varmistaakseen toimintansa välttämättömän jatkumisen Euroopan komission nimittämisestä 9.2.2010 tehdyn Eurooppa-neuvoston päätöksen 2010/80/EU [27] johdanto-osan ensimmäisen perustelukappaleen mukaisesti. Parlamentti jatkoi 1.11.2009 alkaneella ja 10.2.2010 päättyneellä siirtymäkaudella toimintaansa komission kanssa ikään kuin tämä olisi edelleen pätevästi jatkanut tehtäväänsä.

88. Neuvosto korostaa, että riidanalainen asetus annettiin 22.4.2009 annetun ja korkean edustajan 14.12.2009 hyväksymän asetusehdotuksen pohjalta. Ehdotus oli edelleen voimassa komission toimikauden päätyttyä 31.10.2009. Lissabonin sopimuksen voimaantulo ainoastaan muutti riidanalaisen asetuksen antamista säätelevää menettelyä.

89. Neuvosto muistuttaa, että komissio esitti 2.12.2009 parlamentille ja neuvostolle tiedonannon, joka koskee Lissabonin sopimuksen voimaantulon vaikutuksia käynnissä oleviin toimielinten päätöksentekomenettelyihin [28] ja johon sisältyy ohjeellinen luettelo käsiteltävinä olevista ehdotuksista, jotka komissio oli tehnyt ennen Lissabonin sopimuksen voimaantuloa. Luettelossa esitetään Lissabonin sopimuksen voimaantulon vaikutukset erikseen jokaisen ehdotuksen osalta. Luetteloon on sisällytetty myös 22.4.2009 annettu asetusehdotus sekä liitetty maininta siitä, että asetuksen oikeusperusta on muutettu SEUT 215 artiklaksi EY 60, EY 301 ja EY 308 artiklan sijasta.

90. Vaikka katsottaisiinkin, että komission tuolloinen tilanne vastasi SEUT 246 artiklan viimeisen kohdan (komission kaikkien jäsenten vapaaehtoinen eroaminen) mukaista tilannetta, oikeuskäytännön perusteella ei neuvoston mukaan voida todeta, että komissio olisi ylittänyt juoksevien asioiden hoitamiseen rajoitetun toimivallan. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on todennut yhdistetyissä asioissa Westdeutsche Landesbank Girozentrale ja Land Nordrhein-Westfalen vastaan komissio 6.3.2003 antamansa tuomion [29] 96 kohdassa, että komission valtiontukipäätös, jonka se teki kaikkien jäsentensä eroamisen jälkeen, ”ei ollut uusi poliittinen aloite, joka ylittäisi juoksevien asioiden hoitamiseen rajoitetun komission toimivallan”. Jos tämä toteamus päti komission kyseisenä ajanjaksona tekemään uuteen päätökseen, toteamusta pitäisi sitä suuremmalla syyllä soveltaa olosuhteissa, joissa aiempi ehdotus on vielä vireillä. Lisäksi on syytä kysyä, oliko EY 201 artiklan toisessa kohdassa määrättyä toimivallan rajoittamista juoksevien asioiden hoitoon sovellettava ottaen huomioon, ettei parlamentti ollut antanut epäluottamuslausetta komission asioiden hoidosta.

91. Neuvoston mukaan korkean edustajan ja komission yhteinen ehdotus esitettiin asianmukaisesti. Korkea edustaja hyväksyi 22.4.2009 annetun asetusehdotuksen 14.12.2009. Korkean edustajan ei tarvinnut esittää erillistä perusteluja, eikä se olisi ollut mahdollistakaan. Korkea edustaja ei myöskään olisi voinut tehdä yksipuolisesti lisäyksiä ehdotuksen johdanto-osan kappaleissa oleviin perusteluihin.

27 — EUVL L 38, s. 7.

28 — KOM(2009) 665 lopullinen.

29 — T-228/99 ja T-233/99 (Kok., s. II-435).

92. Komission esittämät perustelut ovat pääpiirteissään samat kuin neuvoston. Komissio täsmentää, että sen 2.12.2009 antaman edellä mainitun tiedonannon lähestymistapa oli täysin oikeudellinen ja tekninen, eikä se käyttänyt lainkaan poliittista harkintavaltaansa. Lähestymistapa oli lisäksi välttämätön, jotta unionin lainsäätäjä saattoi jatkaa lainsäädäntömenettelyjä, jotka olivat käynnissä Lissabonin sopimuksen tultua voimaan. Komissio tähdentää, ettei 22.4.2009 annetun asetusehdotuksen tekstiin ollut tehty ainoatakaan muutosta ja että korkea edustaja hyväksyi ehdotuksen 14.12.2009 SEUT 215 artiklan mukaisesti.

2. Väite YUTP-päätöksen puuttumisesta

93. Parlamentin mukaan riidanalaiseen asetukseen ei sisälly viittausta YUTP-päätökseen, vaikka SEUT 215 artiklassa niin määrätään. Asetuksen johdanto-osassa mainitaan yhteinen kanta 2002/402, mutta tämä ei ole SEUT 215 artiklassa tarkoitettu päätös. Ennen Lissabonin sopimuksen voimaantuloa hyväksyttyä yhteistä kantaa ei voida rinnastaa YUTP-päätökseen.

94. Neuvoston perustelut, jotka koskevat yhteisen kannan oikeusvaikutusten voimassa pitämistä unioni- ja EUT-sopimukseen liitetyn, siirtymämääräyksiä koskevan pöytäkirjan (N:o 36)[30] sekä neuvoston kutsuman ”säädösten jatkuvuutta koskevan periaatteen” mukaisesti, eivät ole parlamentin mukaan merkityksellisiä. Kyseiseen pöytäkirjaan ei sisälly määräyksiä eikä unionissa ole oikeusperiaatteita, joiden perusteella YUTP-päätös voitaisiin korvata yhteisellä kannalla. Neuvosto ei ole myöskään ottanut huomioon, että asianosaiskelpoinen taho voi saattaa tällaisen päätöksen tuomioistuimen käsiteltäväksi ja että unionin tuomioistuin voi jopa kieltää neuvostoa toteuttamasta SEUT 215 artiklan mukaisia toimenpiteitä.

95. Riidanalainen asetus on parlamentin mukaan joka tapauksessa sääntöjenvastainen, koska sitä ei ole perusteltu SEUT 296 artiklan toisen kohdan mukaisesti.

96. Neuvosto korostaa, että asetuksessa N:o 881/2002, jonka antamista edelsi yhteisen kannan 2002/402 hyväksyminen, täsmennetään varojen jäädyttämisen varmistamiseksi vaadittavat erityiset säännökset ja menettelyt. Vaikka tätä asetusta päätettiin muuttaa edellä mainituissa yhdistetyissä asioissa Kadi ja Al Barakaat International Foundation vastaan neuvosto ja komissio annetun tuomion jälkeen lisäämällä siihen menettelyllisiä takeita koskevia säännöksiä, yhteistä kantaa 2002/402 ei tarvinnut muuttaa eikä uutta YUTP-päätöstä tarvinnut tässä tarkoituksessa tehdä. Kun nimittäin YUTP:n alaan kuuluva säädös, jossa edellytetään rajoitettavien toimenpiteiden toteuttamista, on jo olemassa (eikä sitä ole kumottu, julistettu mitättömäksi tai muutettu), ei voida vaatia unionisopimuksen V osaston 2 luvun mukaisen uuden YUTP-päätöksen tekoa. Tällaisessa näkemyksessä kiistetään pöytäkirjan (N:o 36) 9 artiklassa vahvistettu säädösten jatkuvuutta koskeva periaate.

97. Neuvosto toteaa lisäksi, ettei se, että voimassa olevan asetuksen muuttaminen edellyttää välttämättä ensin uuden YUTP-päätöksen tekoa, johdu siitä, että luetteloon sisältyvät henkilöt ja yhteisöt voivat tätä nykyä nostaa kumoamiskanteen YUTP-päätöksistä, joissa määrätään näihin henkilöihin ja yhteisöihin kohdistuvista rajoittavista toimenpiteistä.

B *Asian arviointi*

98. Olosuhteet, joissa riidanalainen asetus on annettu, eivät ole mielestäni SEUT 215 artiklan 2 kohdassa määrätyn menettelyn vastaisia. Parlamentin esittämät seikat, joilla se riitauttaa asetuksen lainmukaisuuden, eivät mielestäni riitä SEUT 215 artiklan 2 kohdan rikkomisen toteamiseksi, kun otetaan huomioon uuden perussopimuksen voimaantulon muodostama erityinen tilanne.

30 — Jäljempänä pöytäkirja (N:o 36).

99. Olen ensinnäkin väitetystä perussopimusten mukaisen ehdotuksen puuttumisesta sitä mieltä, että vaikka komissiolle sen toimikauden päätyttyä 31.10.2009 kuuluvat tehtävät ovat juoksevien asioiden hoitoa, se ei ole estänyt komissiota yhtäältä säilyttämästä 22.4.2009 tekemäänsä asetusehdotusta ja toisaalta muuttamasta sitä muodollisesti korvaamalla maininta aiemmasta oikeusperustasta uudella. Tältä osin huomauttaisin, että ne ehdotukset,[31] joissa aiempaa oikeusperustaa ei voitu säädösehdotusten luonteen ja ulottuvuuden vuoksi pelkästään korvata uudella, on peruutettu.

100. Korkean edustajan ja komission yhteisen ehdotuksen tarpeellisuudesta on todettava, että korkea edustaja antoi 14.12.2009 virallisen hyväksyntänsä 22.4.2009 annetulle asetusehdotukselle. Korkeaa edustajaa, joka, muistutettakoon, kuuluu komission kollegioon varapuheenjohtajana ja ulkosuhteista vastaavana jäsenenä,[32] ei SEUT 215 artiklassa vaadita esittämään erillisiä perusteluja tai täydentämään komission ehdotuksen perusteluja.

101. Toiseksi YUTP-päätöksen väitetyn puuttumisen osalta on syytä tähdentää, että pöytäkirjan (N:o 36) 9 artiklan mukaan ennen Lissabonin sopimuksen voimaantuloa hyväksyttyjen, Euroopan unionista tehtyyn sopimukseen perustuvien unionin toimielinten, elinten ja laitosten säädösten oikeusvaikutukset säilyvät niin kauan kuin näitä säädöksiä ei kumota, julisteta mitättömiksi tai muuteta perussopimusten nojalla.

102. Se, ettei unionisopimuksessa määrätä enää yhteisistä kannoista vaan YUTP-päätöksistä, ei poista yhteisiä kantoja, jotka on hyväksytty unionisopimuksen (sellaisena kuin se oli ennen Lissabonin sopimusta) voimassaoloaikana, sillä tämä veisi pöytäkirjan (N:o 36) 9 artiklalta suuren osan sen tehokkaasta vaikutuksesta. Samasta syystä se seikka, ettei YUTP-päätöksiin vastedes liittyvä oikeudellinen sääntely ole täysin sama kuin yhteisten kantojen hyväksymistä aiemmin säädellyt sääntely, ei estä rinnastamasta näitä kahta säädösluokkaa SEUT 215 artiklan soveltamiseksi. Tässä artiklassa tehty viittaus unionisopimuksen V osaston 2 luvun mukaisesti tehtyyn päätökseen on siten ulotettava ennen Lissabonin sopimuksen voimaantuloa hyväksyttyihin yhteisiin kantoihin, kun viittausta luetaan yhdessä pöytäkirjan (N:o 36) 9 artiklan kanssa.

103. Tästä seuraa, että myös parlamentin toinen kanneperuste on hylättävä perusteettomana.

V Ratkaisuehdotus

104. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin

— hylkää kanteen ja

— velvoittaa Euroopan parlamentin korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

31 — Ks. edellä mainitun 2.12.2009 annetun tiedonannon liite 2.

32 — Ks. SEU 18 artiklan 4 kohta.