Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
YVES BOT
19 päivänä maaliskuuta 2013 [1]

Yhdistetyt asiat C-584/10 P, C-593/10 P ja C-595/10 P

Euroopan komissio,
Euroopan unionin neuvosto ja
Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta
vastaan

Yassin Abdullah Kadi

Muutoksenhaku — Yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka (YUTP) — Tiettyihin Osama bin Ladenia, al-Qaida-verkostoa ja Talebania lähellä oleviin henkilöihin ja yhteisöihin kohdistuvat rajoittavat toimenpiteet — Asetus (EY) N:o 881/2002 — Yhdistyneiden Kansakuntien elimen laatimaan luetteloon sisällytetyn henkilön varojen ja taloudellisten resurssien jäädyttäminen — Turvallisuusneuvoston päätöslauselman 1267 (1999) 6 kohdan nojalla perustettu turvallisuusneuvoston komitea (pakotekomitea) — Henkilön sisällyttäminen asetuksen N:o 881/2002 liitteessä I olevaan luetteloon — Kumoamiskanne — Perusoikeudet — Oikeus tulla kuulluksi, oikeus tehokkaaseen tuomioistuinvalvontaan ja oikeus omaisuudensuojan kunnioittamiseen — Tuomioistuinvalvonnan laajuus ja tehokkuus

1. Yhdistetyissä asioissa Kadi ja Al Barakaat International Foundation vastaan neuvosto ja komissio 3.9.2008 annetussa tuomiossa [2] katsottiin, että Euroopan unionin tuomioistuinten on valvottava, pääsääntöisesti täysimääräisesti, että Euroopan unionin toimielinten toimet ovat lainmukaisia niiden pannessa täytäntöön Yhdistyneiden Kansakuntien turvallisuusneuvoston [3] päätöslauselmia, joissa määrätään jäädyttämään turvallisuusneuvoston pakotekomitean [4] yhdistetyssä luettelossa [5] nimettyjen henkilöiden ja yhteisöjen varat.

2. Nyt käsiteltävissä asioissa unionin tuomioistuin joutuu täsmentämään kyseisen valvonnan ulottuvuutta ja luonnetta.

3. Unionin tuomioistuimen vaikeutena on käsiteltävän asian problematiikka eli maailmanlaajuisesti koordinoidun terrorismin ennaltaehkäisy.

4. Terrorismin torjunnan erityispiirteet olen tuonut esiin jo aiemmin toisen asian [6] yhteydessä.

1 — Alkuperäinen kieli: ranska.

2 — C-402/05 P ja C-415/05 P (Kok., s. I-6351; jäljempänä yhteisöjen tuomioistuimen yhdistetyissä asioissa Kadi antama tuomio).

3 — Jäljempänä turvallisuusneuvosto.

4 — Jäljempänä pakotekomitea.

5 — Jäljempänä luettelo.

6 — Ks. asiassa C-300/11, ZZ, esittämäni ratkaisuehdotuksen 35–46 kohta (vireillä unionin tuomioistuimessa).

5. Terrorismi on totalitarismista kumpuava rikollisuuden muoto, jossa kielletään yksilön vapauden periaate ja jonka tavoitteena on juurruttaa oma ideologiansa kaikkiin yhteiskunnan poliittisiin, taloudellisiin ja oikeudellisiin valtarakenteisiin. Terroritekojen yllätyksellisyyden ja tuhoisan vaikutuksen vuoksi viranomaisten on otettava käyttöön kaikki mahdolliset torjuntakeinot. Tässä yhteydessä on ensisijaisen tärkeää suojella tietolähteitä ja tiedonhankintakeinoja. On voitava arvioida mahdollisen uhan vakavuus, ja havaittuun uhkaan on vastattava siihen sopivalla torjuntamenetelmällä. Toimintatapojen on oltava erittäin joustavia, sillä todellinen uhka voi olla varsin monimuotoinen. Uhan ja sen torjunnan olosuhteet voivat nimittäin vaihdella paikan ja ajankohdan mukaan, sillä uhan todellisuus ja vakavuus voivat muuttua maailman geopoliittisen tilanteen mukaan.

6. Terrorismin torjunta ei kuitenkaan saa johtaa siihen, että demokraattiset valtiot luopuvat oikeusvaltioperiaatteesta tai muista perusperiaatteistaan. Ne joutuvat terrorismin torjunnan vuoksi kuitenkin mukauttamaan oikeusvaltioperiaatetta sen säilyttämiseksi.

7. Turvallisuusneuvoston vahvistamat toimet ja pakotekomitean laatimat arviot terroriuhasta, joka voi horjuttaa rauhaa ja kansainvälistä turvallisuutta, ovat keskeisellä sijalla kansainvälisen terrorismin torjunnassa.

8. Määritellessään, kuinka laajasti ja tehokkaasti unionin tuomioistuimet valvovat unionin toimia, joilla pannaan täytäntöön turvallisuusneuvoston päätöslauselmia, niiden on siis otettava huomioon, että ensisijainen vastuu maailmanlaajuisen rauhan ja turvallisuuden ylläpitämisestä on turvallisuusneuvostolla.

9. Tässä ratkaisuehdotuksessa perustelen aluksi, miksi unionin tuomioistuin ei mielestäni voi muuttaa kantaansa olla myöntämättä lainkäytöllistä immuniteettia turvallisuusneuvoston päätöslauselmien täytäntöönpanoasetuksille.

10. Sen jälkeen selitän, kuinka laajasti ja tehokkaasti unionin tuomioistuinten olisi mielestäni valvottava tällaisia asetuksia. Tuon ensin esiin ne eri seikat, joiden kanssa unionin yleisen tuomioistuimen asiassa Kadi vastaan komissio 30.9.2010 antamassa tuomiossa[7] esitetty näkemys on ristiriidassa, ja kerron sitten kannattavani mainittujen asetusten muodollisen laillisuuden tavanomaista valvontaa ja aineellisen laillisuuden maltillista valvontaa.

11. Lopuksi esitän päätelmiä siitä, missä laajuudessa edellä määriteltyä tuomioistuinvalvontaa on suoritettava Yassin Abdullah Kadin esittämien perusoikeuksien suojatun sisällön osalta.

I Valitukset

12. Euroopan komissio (asia C-584/10 P), Euroopan unionin neuvosto (asia C-593/10 P) sekä Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta (asia C-595/10 P) vaativat muutoksenhauillaan unionin tuomioistuinta kumoamaan valituksenalaisen tuomion, jolla unionin yleinen tuomioistuin kumosi 28.11.2008 annetun komission asetuksen (EY) N:o 1190/2008[8] siltä osin kuin se koskee Kadia. Komissio, neuvosto ja Yhdistynyt kuningaskunta vaativat myös unionin tuomioistuinta hylkäämään Kadin vaatimuksen, jonka tarkoituksena on saada kumottua riidanalainen asetus siltä osin kuin se koskee häntä.

13. Komissio, neuvosto ja Yhdistynyt kuningaskunta vetoavat omien valitustensa tueksi useisiin valitusperusteisiin. Niitä on pääasiallisesti kolme. Ensimmäinen valitusperuste koskee oikeudellista virhettä, joka liittyy siihen, ettei riidanalaiselle asetukselle ole myönnetty valituksenalaisessa tuomiossa lainkäytöllistä immuniteettia. Toisessa valitusperusteessa vedotaan oikeudellisiin virheisiin, jotka

7 — T-85/09 (Kok., s. II-5177; jäljempänä valituksenalainen tuomio).

8 — EUVL L 322, s. 25; jäljempänä riidanalainen asetus.

koskevat valituksenalaisessa tuomiossa määritellyn tuomioistuinvalvonnan tehokkuutta. Kolmas valitusperuste perustuu virheisiin, joita unionin yleinen tuomioistuin on tehnyt tutkiessaan Kadin esittämät kanneperusteet, joiden mukaan hänen puolustautumisoikeuksiaan ja oikeuttaan tehokkaaseen oikeussuojaan sekä suhteellisuusperiaatetta on loukattu.

14. Ennen valitusten tutkimista kuvailen lyhyesti yhteisöjen tuomioistuimen yhdistetyissä asioissa Kadi antamaa tuomiota ja sen seurauksia sekä valituksenalaista tuomiota.

II Yhteisöjen tuomioistuimen yhdistetyissä asioissa Kadi antama tuomio ja sen seuraukset

15. On syytä muistuttaa, että yhteisöjen tuomioistuin kumosi yhdistetyissä asioissa Kadi antamassaan tuomiossa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen asiassa Kadi vastaan neuvosto ja komissio 21.9.2005 antaman tuomion[9] sekä tiettyihin Osama bin Ladenia, al-Qaida-verkostoa ja Talebania lähellä oleviin henkilöihin ja yhteisöihin kohdistuvista erityisistä rajoittavista toimenpiteistä sekä Afganistaniin suuntautuvan tiettyjen tavaroiden ja palvelujen viennin kieltämisestä, Afganistanin Talebania koskevien lentokiellon ja varojen sekä muiden taloudellisten resurssien jäädyttämisen laajentamisesta annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 467/2001 kumoamisesta 27.5.2002 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 881/2002[10] siltä osin kuin se koski Kadia.

16. Mainitussa tuomiossa katsottiin pääasiallisesti, etteivät kansainvälisen sopimuksen mukaiset velvollisuudet voi vaikuttaa siten, että loukattaisiin EY:n perustamissopimuksen perustuslaillisia periaatteita, kuten periaatetta siitä, että kaikissa unionin toimissa on kunnioitettava perusoikeuksia, koska perusoikeuksien kunnioittaminen on yhtenä edellytyksenä unionin toimien laillisuudelle, jota unionin tuomioistuimen on valvottava perustamissopimuksella käyttöön otetun oikeussuojakeinojen kattavan järjestelmän avulla. Tuomiossa katsottiin, että vaikka turvallisuusneuvoston päätöslauselmia täytäntöön pantaessa on noudatettava Yhdistyneiden Kansakuntien (YK) yhteydessä tehtyjä sitoumuksia, Yhdistyneiden Kansakuntien luomaan kansainväliseen oikeusjärjestykseen sovellettavat periaatteet eivät merkitse kuitenkaan asetuksen N:o 881/2002 tai unionin jonkin muun toimen lainkäytöllistä immuniteettia. Tuomiossa todettiin lisäksi, että tällaista immuniteettia ei voida myöskään millään tavoin perustella EY:n perustamissopimuksen määräyksillä.

17. Tuomiossa katsottiinkin, että unionin tuomioistuinten on valvottava, pääsääntöisesti täysimääräisesti, kaikkien unionin toimien laillisuutta perusoikeuksien kannalta, myös silloin kun unionin toimilla on tarkoitus panna täytäntöön turvallisuusneuvoston päätöslauselmia. Tuomion mukaan ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen puoltama näkemys oli näin ollen oikeudellisesti virheellinen.

18. Kadin ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa nostaman kanteen ratkaisussa katsottiin, että koska neuvosto ei ollut ilmoittanut Kadille häntä vastaan esitettyjä seikkoja, joiden perusteella häneen oli kohdistettu rajoittavia toimenpiteitä, ja koska se ei ollut myöskään myöntänyt Kadille oikeutta saada tietoa kyseisistä seikoista kohtuullisen ajan kuluessa rajoittavien toimenpiteiden määräämisen jälkeen, hänellä ei ollut ollut mahdollisuutta tuoda tehokkaasti esille kantaansa tältä osin. Tuomiossa todettiinkin, että Kadin puolustautumisoikeuksia ja hänen oikeuttaan saattaa asiansa tehokkaasti tuomioistuimen käsiteltäväksi oli loukattu ja että hänen omaisuudensuojaansa oli rajoitettu perusteettomasti. Kumotun asetuksen vaikutukset pidettiin Kadin osalta ennallaan enintään kolmen kuukauden ajan, jotta neuvosto pystyi korjaamaan todetut loukkaukset.

19. Yhteisöjen tuomioistuimen antaman tuomion seuraukset ovat Kadin osalta lyhyesti kuvattuna seuraavat.

9 — T-315/01 (Kok., s. II-3649; jäljempänä ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen asiassa Kadi antama ensimmäinen tuomio).

10 — EYVL L 139, s. 9.

20. Pakotekomitean puheenjohtaja ilmoitti 21.10.2008 Ranskan pysyvälle edustajalle YK:ssa tiivistelmän perusteluista, jotka koskivat Kadin merkitsemistä luetteloon, ja antoi luvan toimittaa tiivistelmä Kadille. Tiivistelmä on esitetty sanatarkasti valituksenalaisen tuomion 50 kohdassa.

21. Ranskan pysyvä edustaja unionissa toimitti tiivistelmän 22.10.2008 komissiolle, joka lähetti sen samana päivänä Kadille ilmoittaen aikovansa säilyttää Kadin nimen asetuksen N:o 881/2002 liitteessä I olevassa luettelossa tiivistelmässä esitetyistä syistä. Ennen lopullisen päätöksen tekemistä komissio antoi Kadille mahdollisuuden esittää huomautuksensa perustelujen tiivistelmästä ja toimittaa komissiolle kaikki merkityksellisiksi katsomansa tiedot 10.11.2008 mennessä.

22. Kadi toimitti huomautuksensa komissiolle 10.11.2008. Hän pyysi samalla komissiota esittämään perustelujen tiivistelmässä esitettyjä väitteitä ja toteamuksia tukevat todisteet sekä komission asiakirjavihkoon sisältyvät asiaan liittyvät asiakirjat, minkä lisäksi hän pyysi, että kun hän olisi saanut kyseiset todisteet, hän saisi toisen mahdollisuuden esittää niistä huomautuksia. Hän yritti myös todisteiden tuella kumota perustelujen tiivistelmässä esitetyt väitteet siltä osin kuin hän katsoi kykenevänsä vastaamaan yleisiin syytöksiin.

23. Komissio antoi riidanalaisen asetuksen 28.11.2008.

24. Riidanalaisen asetuksen johdanto-osan kolmannesta kuudenteen, kahdeksannessa ja yhdeksännessä perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”(3) Yhteisöjen tuomioistuimen [yhdistetyissä asioissa Kadi antamaa] tuomiota noudattaakseen komissio on toimittanut [tiivistelmän] – – perusteista Kadille ja – – antanut [hänelle] tilaisuuden esittää huomautuksia näistä perusteista.

(4) Kadi – – [on toimittanut] komissiolle huomautuksia, joita komissio on tarkastellut.

(5) – – Pakotekomitean laatimassa luettelossa henkilöistä, ryhmistä ja yhteisöistä, joiden varat ja muut taloudelliset resurssit olisi jäädytettävä, mainitaan Kadi – –.

(6) Harkittuaan tarkoin Kadin 10 päivänä marraskuuta 2008 päivätyssä kirjeessä esittämiä huomautuksia ja ottaen huomioon varojen ja taloudellisten resurssien jäädyttämisen ennaltaehkäisevä luonne komissio pitää oikeutettuna mainita Kadi luettelossa niiden yhteyksien vuoksi, joita hänellä on al-Qaida-verkostoon.

– –

(8) Sen vuoksi Kadi – – olisi lisättävä liitteessä I olevaan luetteloon.

(9) Tätä asetusta olisi sovellettava 30 päivästä toukokuuta 2002 ottaen huomioon asetuksen (EY) N:o 881/2002 mukaisen varojen ja taloudellisten resurssien jäädyttämisen ennaltaehkäisevä luonne ja tarve suojella niiden taloudellisten toimijoiden oikeutettuja etuja, jotka ovat luottaneet [yhteisöjen tuomioistuimen yhdistetyissä asioissa Kadi antamalla tuomiolla] kumotun asetuksen laillisuuteen – –”

25. Riidanalaisen asetuksen 1 artiklan ja liitteen mukaan asetuksen N:o 881/2002 liite I muutetaan lisäämällä luonnollisten henkilöiden luetteloon seuraava: ”Yasin Abdullah Ezzedine Qadi (alias a) Kadi, Shaykh Yassin Abdullah: b) Kahdi, Yasin; c) Yasin Al-Qadi). Syntynyt 23.2.1955. Syntymäpaikka: Kairo, Egypti. Saudi-Arabian kansalainen. Passin nro: a) B 751550, b) E 976177 (antopäivä 6.3.2004, voimassaolo päättyy 11.1.2009). Muita tietoja: Jedda, Saudi-Arabia.”

26. Riidanalaisen asetuksen 2 artiklan mukaan kyseinen asetus tulee voimaan 3.12.2008 ja sitä sovelletaan 30.5.2002 alkaen.

27. Komissio vastasi 10.11.2008 päivättyihin Kadin huomautuksiin 8.12.2008 päivätyllä kirjeellä, jossa se korosti pääasiallisesti seuraavaa:

— toimittaessaan Kadille perustelujen tiivistelmän ja kehottaessaan häntä esittämään huomautuksensa komissio noudatti yhteisöjen tuomioistuimen yhdistetyissä asioissa Kadi antamaa tuomiota

— yhteisöjen tuomioistuimen yhdistetyissä asioissa Kadi antamassa tuomiossa komissiota ei velvoitettu toimittamaan Kadin pyytämiä lisätodisteita

— koska asiaa koskevissa turvallisuusneuvoston päätöslauselmissa vaadittiin varojen ”ennaltaehkäisevää”jäädyttämistä, mainitun jäädyttämisen on perustuttava vaadittujen todisteiden laadun osalta ”järkeviin perusteluihin tai perusteisiin, joiden ansiosta voidaan epäillä, että nimetty henkilö tai yhteisö on terroristi tai rahoittaa terrorismia tai terroristijärjestöä”

— Kadin kirje vahvisti hänen osallisuutensa Muwafaq-säätiön päätöksiin ja toimintoihin sekä hänen yhteytensä Ayadiin, joka kuului Osama bin Ladenia lähellä olevaan verkostoon

— vaikka Kadia vastaan Sveitsissä, Turkissa ja Albaniassa aloitetuista syytetoimenpiteistä oli luovuttu, hänet oli silti syytä merkitä pakotekomitean laatimaan luetteloon, joka voi perustua muilta Yhdistyneiden Kansakuntien jäsenvaltioilta saatuihin tietoihin. Päätökset syytetoimenpiteistä luopumisesta tehtiin lisäksi rikosoikeudellisissa menettelyissä, joissa vaadittavat todisteluvaatimukset eroavat pakotekomitean tekemiin päätöksiin sovellettavista todisteluvaatimuksista, sillä tällöin on kyse ennalta ehkäisevästä menettelystä.

28. Komissio totesi lopuksi, että Kadin merkitseminen asetuksen N:o 881/2002 liitteenä olevaan luetteloon oli perusteltua niiden yhteyksien vuoksi, joita hänellä oli al-Qaida-verkostoon. Se liitti kirjeeseensä perustelut, jotka olivat samat kuin Kadille aiemmin lähetetty perustelujen tiivistelmä, sekä riidanalaisen asetuksen tekstin ja muistutti, että Kadi voi riitauttaa kyseisen asetuksen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa ja esittää milloin tahansa pakotekomitealle pyynnön luettelosta poistamisesta.

III Valituksenalainen tuomio

29. Kadi nosti unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 26.2.2009 toimittamallaan kannekirjelmällä kanteen riidanalaisen asetuksen kumoamiseksi siltä osin kuin se koskee häntä. Hän esitti vaatimustensa tueksi viisi kanneperustetta. Toinen kanneperuste koski puolustautumisoikeuksien ja tehokasta oikeussuojaa koskevan oikeuden loukkaamista ja viides kanneperuste suhteellisuusperiaatteen loukkaamista.

30. Unionin yleinen tuomioistuin katsoi ensin valituksenalaisen tuomion 126 kohdassa, että yhteisöjen tuomioistuimen yhdistetyissä asioissa Kadi antaman tuomion 326 ja 327 kohdan perusteella sen tehtävänä on nyt käsiteltävässä asiassa valvoa, ”pääsääntöisesti täysimääräisesti”, riidanalaisen asetuksen laillisuutta perusoikeuksien kannalta, ilman että mainittua asetusta voisi koskea lainkäytöllinen immuniteetti sen vuoksi, että sillä on tarkoitus panna täytäntöön turvallisuusneuvoston antamia päätöslauselmia. Valituksenalaisen tuomion 127–129 kohdassa se totesi lisäksi, että ainakin niin kauan kuin on ilmeistä, etteivät pakotekomitean toteuttamat uudelleentarkastelumenettelyt tarjoa tehokkaaseen oikeussuojaan liittyviä takeita, kuten yhteisöjen tuomioistuin antoi ymmärtää yhdistetyissä asioissa Kadi antamansa tuomion 322 kohdassa, unionin tuomioistuinten harjoittamaa varojen jäädyttämistä koskevien unionin toimenpiteiden valvontaa voidaan pitää tehokkaana vain, jos se koskee välillisesti pakotekomitean itsensä suorittamaa aineellista arviointia sekä sen taustalla olevia seikkoja.

31. Komission ja neuvoston väitteet siitä, että yhteisöjen tuomioistuin ei ole yhdistetyissä asioissa Kadi antamassaan tuomiossa ottanut kantaa tuomioistuinvalvonnan laajuutta ja tehokkuutta koskevaan kysymykseen, katsottiin valituksenalaisen tuomion 131 kohdassa ilmeisen virheellisiksi. Unionin yleinen tuomioistuin katsoi mainitun tuomion 132–135 kohdassa pääasiallisesti, että yhteisöjen tuomioistuimen yhdistetyissä asioissa Kadi antaman tuomion 326, 327, 336 ja 342–344 kohdasta käy selvästi ilmi, että yhteisöjen tuomioistuin on aikonut ulottaa pääsääntöisesti täysimääräisen tuomioistuinvalvontansa riidanalaisen toimen perusteltavuuden lisäksi myös todisteisiin ja tietoihin, joihin kyseisen toimen yhteydessä laaditut arvioinnit perustuvat.

32. Unionin yleinen tuomioistuin totesi lisäksi valituksenalaisen tuomion 138–146 kohdassa, että kun yhteisöjen tuomioistuin toisti olennaisilta osiltaan perustelun, jonka ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin oli esittänyt asiassa Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran vastaan neuvosto 12.12.2006 antamassaan tuomiossa,[11] se hyväksyi ja omaksui ajatuksen yhtä laajasta ja tehokkaasta tuomioistuinvalvonnasta kuin ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin kyseisessä tuomiossa, joten niitä periaatteita, jotka ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin oli tuonut esiin siinä ja niin sanottua itsenäistä pakotejärjestelmää koskevassa myöhemmässä oikeuskäytännössään, oli sovellettava nyt käsiteltävässä asiayhteydessä.

33. Unionin yleinen tuomioistuin jatkoi tarkasteluaan esittämällä joitakin lisänäkökohtia, jotka perustuvat nyt käsiteltävässä asiassa kyseessä olevan kaltaisten varojen jäädyttämistoimenpiteiden luonteeseen ja vaikutuksiin niitä kohtaan, joihin ne kohdistuvat; näitä toimenpiteitä tarkastellaan ajallisesta näkökulmasta. Valituksenalaisen tuomion 150 kohdassa esitetäänkin kysymys siitä, onko ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen asiassa Kadi antaman ensimmäisen tuomion 248 kohdassa esittämä arviointi, jonka yhteisöjen tuomioistuin pääosin toisti yhdistetyissä asioissa Kadi antamansa tuomion 358 kohdassa "ja jonka mukaan varojen jäädyttäminen on säilyttävä toimenpide, joka toisin kuin takavarikoiminen ei loukkaa asianomaisten henkilöiden rahoituksen lähteitä koskevan omaisuudensuojan ydinsisältöä vaan ainoastaan estää varojen käytön, kyseenalaistettava nyt, kun on kulunut lähes kymmenen vuotta siitä, kun kantajan varat jäädytettiin ensimmäisen kerran".

34. Unionin yleinen tuomioistuin totesi valituksenalaisen tuomion 151 kohdassa, että "kun kerran hyväksytään yhteisöjen tuomioistuimen yhdistetyissä asioissa Kadi antamassa tuomiossa asetettu premissi, jonka mukaan tällaisia toimia ei voida jättää tuomioistuinval[vonnan] ulkopuolelle sillä perusteella, että niiden tarkoituksena on panna täytäntöön turvallisuusneuvoston Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan VII luvun nojalla antamia päätöslauselmia, periaate nyt käsiteltävässä asiassa kyseessä olevan kaltaisten varojen jäädyttämistoimenpiteiden täydellisestä ja tiukasta tuomioistuinvalvonnasta on perusteltu varsinkin, kun kyseiset toimenpiteet vaikuttavat merkittävällä ja pysyvällä tavalla asianosaisten perusoikeuksiin".

35. Tarkastellessaan näiden alustavien huomautusten valossa toista ja viidettä kumoamisperustetta unionin yleinen tuomioistuin totesi toisen kumoamisperusteen ensimmäisestä osasta, joka koskee Kadin puolustautumisoikeuksien loukkaamista, valituksenalaisen tuomion 171–175 kohdassa seuraavaa:

— Kyseisiä oikeuksia on kunnioitettu vain muodollisesti ja näennäisesti, sillä komissio katsoi olevansa velvollinen noudattamaan tiukasti pakotekomitean arviointeja, eikä se sen vuoksi aikonut missään vaiheessa kyseenalaistaa niitä Kadin huomautusten perusteella tai ottaa huomioon tämän esittämää mielipidettä.

— Komissio ei antanut Kadin tutustua häntä vastaan esitettyihin todisteisiin tämän nimenomaisesta pyynnöstä huolimatta, eikä hänen etujaan ja tarvetta suojata kyseessä olevien tietojen luottamuksellisuus saatettu sopusointuun keskenään.

11 — T-228/02 (Kok., s. II-4665; jäljempänä asiassa OMPI annettu tuomio).

— Perustelujen tiivistelmässä esitetyt vähäiset tiedot ja epämääräiset väitteet esimerkiksi siitä, että Kadi olisi omistanut osakkeita bosnialaisesta pankista, jossa oli ”ehkä” pidetty kokouksia Saudi-Arabiassa sijaitsevaan amerikkalaiseen laitokseen kohdistuvan terrori-iskun valmistelemiseksi, olivat siis ilmeisen riittämättömiä, jotta asianomainen voisi kumota tehokkaasti hänen osaltaan esitetyt syytökset.

36. Unionin yleinen tuomioistuin katsoi siis valituksenalaisen tuomion 177 kohdassa – viitaten Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen asiassa A. ym. vastaan Yhdistynyt kuningaskunta 19.2.2009 antamaan tuomioon – seuraavaa: On selvää, ettei Kadi kyennyt kiistämään tehokkaasti yhtäkään häntä vastaan esitetyistä väitteistä, koska hänelle annettiin tiedoksi ainoastaan perustelujen tiivistelmä. Korostettuaan vielä valituksenalaisen tuomion 178 kohdassa, ettei komissio millään tavalla yrittänyt kunnolla kumota Kadin puolustuksekseen esittämiä seikkoja, unionin yleinen tuomioistuin päätteli saman tuomion 179 kohdassa, että riidanalainen asetus oli annettu Kadin puolustautumisoikeuksia loukaten. Se totesi lisäksi valituksenalaisen tuomion 180 kohdassa – viitaten yhteisöjen tuomioistuimen yhdistetyissä asioissa Kadi antaman tuomion 319–325 kohtaan – että Kadin puolustautumisoikeuksien loukkaamista ei selvästikään kyetä korjaamaan tarjoamalla hänelle mahdollisuus tulla kuulluksi pakotekomiteassa saadakseen itsensä poistetuksi kyseisen komitean luettelosta.

37. Toisen kanneperusteen toisesta osasta, joka koskee tehokkaan oikeussuojan periaatteen loukkaamista, unionin yleinen tuomioistuin katsoi valituksenalaisen tuomion 181 ja 182 kohdassa, että koska Kadi ei saanut mitään kunnollista mahdollisuutta tutustua häntä vastaan esitettyihin tietoihin ja todisteisiin, hän ei myöskään voinut puolustaa oikeuksiaan näihin seikkoihin nähden tyydyttävissä olosuhteissa unionin tuomioistuimissa. Se katsoi myös, ettei tätä loukkausta, joka kohdistuu oikeuteen saattaa asiansa tehokkaasti tuomioistuimen käsiteltäväksi, ollut korjattu unionin yleisessä tuomioistuimessa käydyn kirjallisen käsittelyn aikana, sillä asianomaiset toimielimet eivät olleet esittäneet käsittelyn aikana yhtäkään tämänsuuntaista seikkaa. Valituksenalaisen tuomion 183 kohdassa unionin yleinen tuomioistuin totesi, ettei se kykene valvomaan riidanalaisen asetuksen laillisuutta, ja päätteli, ettei käsiteltävässä asiassa ollut noudatettu Kadin perusoikeutta saattaa asiansa tuomioistuimen käsiteltäväksi. Valituksenalaisen tuomion 184 kohdassa unionin yleinen tuomioistuin katsoi, että riidanalainen asetus oli annettu puolustautumisoikeuksia loukaten, joten tehokkaan oikeussuojan periaatetta oli loukattu.

38. Neuvoston väite siitä, että ne menettelylliset lisätakeet, jotka komissio otti käyttöön nyt käsiteltävässä asiassa yhteisöjen tuomioistuimen yhdistetyissä asioissa Kadi antaman tuomion jälkeen, vastaavat niitä menettelyllisiä takeita, jotka se itse otti käyttöön asiassa OMPI annetun tuomion jälkeen ja jotka ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin oli hyväksynyt asiassa People’s Mojahedin Organization of Iran vastaan neuvosto 23.10.2008 antamassaan tuomiossa,[12] hylättiin siitä syystä, että kyseinen väite jättää huomiotta, että yhteisössä käytettyjen kahden varojen jäädyttämisjärjestelmän menettelyissä on huomattavia eroja.[13]

39. Toinen kumoamisperuste katsottiin siis molempine osineen perustelluksi.[14]

40. Viidennestä kanneperusteesta unionin yleinen tuomioistuin katsoi valituksenalaisen tuomion 192–194 kohdassa, että koska riidanalainen asetus annettiin tarjoamatta Kadille mahdollisuutta esittää asiansa toimivaltaisille viranomaisille, vaikka hänen omaisuudensuojaansa rajoitettiin huomattavasti hänen varojensa jäädyttämistoimenpiteillä, kun otetaan huomioon niiden yleinen ulottuvuus ja kesto, jäädyttämistoimenpiteiden määrääminen rajoittaa perusteettomasti hänen omaisuudensuojaansa. Näin ollen Kadin väitteet siitä, että kun mainitulla asetuksella loukataan hänen omaisuudensuojan kunnioittamista koskevaa perusoikeuttaan, loukataan myös suhteellisuusperiaatetta, ovat perusteltuja.

12 — T-256/07 (Kok., s. II-3019).

13 — Ks. valituksenalaisen tuomion 185–187 kohta.

14 — Ks. valituksenalaisen tuomion 188 kohta.

41. Unionin yleinen tuomioistuin kumosikin riidanalaisen asetuksen Kadia koskevilta osin.

42. Huomautan, että pakotekomitea päätti 5.10.2012 poistaa Kadin luettelosta tutkittuaan hänen pyyntönsä luettelosta poistamisesta sekä pakoteasiamiehen raportin. Kadin nimi poistettiin tämän jälkeen asetuksen N:o 881/2002 liitteestä I.[15] Se, että Kadin nimi poistettiin luettelosta nyt käsiteltävien valitusten tekemisen jälkeen, ei mielestäni poista komission, neuvoston ja Yhdistyneen kuningaskunnan oikeussuojan tarvetta eikä myöskään Kadin oikeussuojan tarvetta hänen kumoamisvaatimuksensa yhteydessä.[16]

43. Seuraavaksi on arvioitava unionin yleisen tuomioistuimen esittämää päättelyä tutkimalla peräjälkeen kolme kysymystä, jotka koskevat lainkäytöllisen immuniteetin puuttumista riidanalaiselta asetukselta, tuomioistuinvalvonnan laajuutta ja tehokkuutta nyt käsiteltävien asioiden yhteydessä ja Kadin vetoamien perusoikeuksien suojattua sisältöä.

IV Riidanalaisella asetuksella ei ole lainkäytöllistä immuniteettia

44. Neuvosto esittää tämän ensimmäisen valitusperusteen pääasiallisena. Se väittää Espanjan kuningaskunnan, Irlannin ja Italian tasavallan tukemana, että unionin yleinen tuomioistuin on tehnyt oikeudellisen virheen kieltäytymällä yhteisöjen tuomioistuimen yhdistetyissä asioissa Kadi antaman tuomion mukaisesti varsinkin valituksenalaisen tuomion 126 kohdassa tunnustamasta riidanalaisen asetuksen lainkäytöllistä immuniteettia.

45. Neuvosto ja Irlanti kehottavat virallisesti unionin tuomioistuinta tarkistamaan ne periaatteet, jotka se tästä esitti yhdistetyissä asioissa Kadi antamassaan tuomiossa. Irlanti väittää, että kysymyksellä siitä, ettei riidanalaisella tuomiolla ole lainkäytöllistä immuniteettia, ei ole oikeusvoimaa, koska sen enempää mainittu asetus kuin sen laatijan noudattama menettely asetuksen antamiseksi eivät ole samanlaiset kuin ne, joista oli kyse yhteisöjen tuomioistuimen yhdistetyissä asioissa Kadi antamassa tuomiossa. Neuvosto ja Irlanti toteavat lisäksi, että unionin tuomioistuin on ennenkin poikennut aiemmassa oikeuskäytännössä esittämistään periaatteista.[17]

46. Unionin tuomioistuin ei mielestäni voi muuttaa yhdistetyissä asioissa Kadi antamassaan tuomiossa esitettyä ratkaisua myöntämällä riidanalaisen asetuksen kaltaiselle unionin toimelle lainkäytöllisen immuniteetin.

47. Huomautan, että ratkaisu, jossa kieltäydytään myöntämästä lainkäytännöllinen immuniteetti unionin toimille, joilla pannaan täytäntöön kansainvälisellä taholla vahvistettuja rajoittavia toimenpiteitä, ei ole ainutkertainen unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä. Se on nimittäin vahvistanut tällaisen ratkaisun yhdistetyissä asioissa Hassan ja Ayadi vastaan neuvosto ja komissio 3.12.2009 antamassaan tuomiossa[18] sekä asiassa Bank Melli Iran vastaan komissio 16.11.2011 antamassaan tuomiossa.[19]

15 — Ks. tiettyihin al-Qaida-verkostoa lähellä oleviin henkilöihin ja yhteisöihin kohdistuvista erityisistä rajoittavista toimenpiteistä annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 881/2002 muuttamisesta 180. kerran 11.10.2012 annettu komission täytäntöönpanoasetus (EU) N:o 933/2012 (EUVL L 278, s. 11).

16 — Oikeussuojan tarpeen säilymisestä luettelosta poistamisen jälkeen ks. ratkaisuehdotukseni asiassa C-239/12 P, Abdulrahim v. neuvosto ja komissio (vireillä unionin tuomioistuimessa).

17 — Ks. esim. yhdistetyt asiat C-267/91 ja C-268/91, Keck ja Mithouard, tuomio 24.11.1993 (Kok., s. I-6097, Kok. Ep. XIV, s. I-477, 16 kohta).

18 — C-399/06 P ja C-403/06 P (Kok., s. I-11393, 69–75 kohta).

19 — C-548/09 P (Kok., s. I-11381, 100–103 ja 105 kohta).

48. Viimeksi mainitun tuomion 105 kohdassa unionin tuomioistuin muistuttikin tukeutumalla yhteisöjen tuomioistuimen yhdistetyissä asioissa Kadi antamaan tuomioon, että ”yhteisön toimielinten velvollisuudesta kunnioittaa Yhdistyneiden kansakuntien toimielimiä ei voi seurata, että ei valvottaisi yhteisön toimen laillisuutta niiden perusoikeuksien kannalta, jotka kuuluvat yhteisön oikeuden yleisiin periaatteisiin, millä ei aseteta turvallisuusneuvoston päätöslauselman ensisijaisuutta kansainvälisessä oikeudessa kyseenalaiseksi”.

49. Mielestäni ole mitään syytä katsoa, että unionin tuomioistuinten olisi pidättäydyttävä tehtävistään silloin, kun niitä pyydetään ratkaisemaan nyt käsiteltävissä asioissa kyseessä olevan kaltaisen asetuksen lainmukaisuus. Hyväksyn siis ne lukuisat argumentit, jotka yhteisöjen tuomioistuin esitti yhdistetyissä asioissa Kadi antamassaan tuomiossa perustellakseen kieltäytymistään myöntää lainkäytöllinen immuniteetti asetuksille, joilla unionissa pannaan täytäntöön Yhdistyneiden Kansakuntien tasolla vahvistettuja rajoittavia toimenpiteitä, jollainen nyt käsiteltävässä asiassa kyseessä oleva varojen jäädyttäminen on. Tällaiset argumentit koskevat pääasiallisesti ”perustuslaillista” taetta, jota ilmentää unionin toimien säännöstenmukaisuutta koskeva tuomioistuinvalvonta oikeusunionissa, myös silloin kun unioni panee täytäntöön kansainvälisen oikeuden toimen. Ne koskevat myös unionin oikeudessa vahvistettuja perusoikeuksia, tuomioistuinvalvonnan ristiriidattomuutta Yhdistyneisiin Kansakuntiin perustuvan kansainvälisen oikeuden ja yhteisön oikeusjärjestyksen välisiä suhteita määrittävien periaatteiden kanssa sekä sitä, että unionin perustana olevissa perussopimuksissa ei ole perustetta, joka tukisi riidanalaisen asetuksen kaltaisten toimien lainkäytöllistä immuniteettia.

50. Yhteisöjen tuomioistuin katsoi kaiken kaikkiaan, että vaikka unionin toimielimillä on jonkin verran liikkumavaraa kansainvälisen oikeuden täytäntöönpanossa, niiden on noudatettava perusoikeuksia. Se saattoi vain vahvistaa kykenevänsä valvomaan, että pakotekomitean luetteloon merkittyjen henkilöiden perusoikeuksia kunnioitetaan, vaikka se myönsikin hyväksyvänsä joissakin tapauksissa sen, että unionin toimielimet voivat loukata perusoikeuksia pannessaan täytäntöön kansainvälistä oikeutta. Päinvastainen ratkaisu olisi merkinnyt selvää vetäytymistä unionin tuomioistuimen vakiintuneesta oikeuskäytännöstä, jolla pyritään yleisesti turvaamaan perusoikeudet silloin, kun sen valvontaan on saatettu unionin toimi.

51. Kuten nyt käsiteltävien valitusten yhteydessä esitetyt muut valitusperusteet osoittavat, käsittelyssä ei pidä enää keskittyä siihen, onko tuomioistuinvalvonta mahdollista vai ei, vaan valvontatapoihin. Kun unionin tuomioistuinten harjoittaman valvonnan määrittelyssä otetaan huomioon se tilanne, jossa Kadin varat jäädytettiin, voidaan suurelta osin kumota arvostelu, jota yhteisöjen tuomioistuimen yhdistetyissä asioissa Kadi annetussa tuomiossa esitettyyn periaatteelliseen kantaan on toisinaan kohdistettu.

52. Sen, että unionin on noudatettava kansainvälisen oikeuden sitovia normeja, ei siis saa katsoa tarkoittavan riidanalaisen asetuksen lainkäytöllistä immuniteettia vaan harjoitetun tuomioistuinvalvonnan mukauttamista. Katsonkin, että sen lisäksi, että unionin tuomioistuin vahvistaa roolinsa pakotekomitean luetteloon merkittyjen henkilöiden perusoikeuksien turvaamisessa, sen on myös annettava tarvittavia täsmennyksiä siitä, kuinka laajasti ja tehokkaasti unionin tuomioistuinten on valvottava unionin toimia, joilla tällaisia merkintöjä pannaan täytäntöön.

V Tuomioistuinvalvonnan laajuus ja tehokkuus

A *Oikeudelliset virheet, joita unionin yleinen tuomioistuin on tehnyt asiassa sovellettavan valvonnan tason määrittelyssä*

53. Katson komission, neuvoston, Yhdistyneen kuningaskunnan ja kaikkien muiden väliintulijoina olevien hallitusten tavoin, että unionin yleinen tuomioistuin on tehnyt useita oikeudellisia virheitä määritellessään sen valvonnan erityispiirteet ja tason, jota unionin tuomioistuinten on harjoitettava Kadin varojen jäädyttämisen kaltaisten rajoittavien toimenpiteiden yhteydessä.

54. Unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi valituksenalaisessa tuomiossa komission, neuvoston ja väliintulijoina olleiden hallitusten esittämän näkemyksen, jossa puollettiin unionin toimien tuomioistuinvalvonnan rajoittamista silloin, kun unionissa pannaan täytäntöön luettelo pakotekomitean nimeämistä henkilöistä ja yhteisöistä, joiden varat on jäädytettävä. Mainitut osapuolet pyysivät pääasiallisesti, ettei unionin yleinen tuomioistuin korvaa omalla arvioinnillaan pakotekomitean arviointia. Varsinkin komissio katsoi, että unionin yleisen tuomioistuimen oli tyydyttävä selvittämään yhtäältä, onko kantajalle todella annettu oikeus tulla kuulluksi, ja toisaalta, vaikuttaako kantajan huomautuksista laadittu komission arviointi kohtuuttomalta tai ilmeisen virheelliseltä.

55. Unionin yleinen tuomioistuin katsoi, että sen harjoittaman valvonnan rajoittaminen tällä tavalla ”merkitsisi – –, että yhteisöjen tuomioistuimen yhdistetyissä asioissa Kadi antamassa tuomiossa vaaditun kaltaisen tehokkaan tuomioistuinvalvonnan sijaan harjoitettaisiin vain näennäisvalvontaa.”Se totesi lisäksi, että”tällöin päädyttäisiin tosiasiassa noudattamaan ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen asiassa Kadi antamassa tuomiossa noudatettua lähestymistapaa”. [20]

56. Tämä unionin yleisen tuomioistuimen ensimmäinen arvio, johon sen päättely jatkossa perustui, on mielestäni jo lähtökohdiltaan virheellinen. Se nimittäin perustuu olettamukseen, jonka mukaan yhdistetyissä asioissa Kadi annetussa tuomiossa on selvästi puollettu tarkkaa tuomioistuinvalvontaa, joka koskee sitä, oliko Kadin merkitseminen luetteloon perusteltavissa. Unionin yleisen tuomioistuimen puoltama näkemys on virheellinen myös siksi, että maltillinen tuomioistuinvalvonta rinnastetaan siinä valvonnan puutteeseen.

57. Unionin yleinen tuomioistuin täsmensi ajatustaan jäljempänä valituksenalaisessa tuomiossa katsomalla, että ”unionin tuomioistuinten harjoittamaa varojen jäädyttämistä koskevien yhteisön toimenpiteiden valvontaa voidaan pitää tehokkaana vain, jos se koskee välillisesti pakotekomitean itsensä suorittamaa aineellista arviointia sekä sen taustalla olevia seikkoja”. [21] Unionin yleinen tuomioistuin katsoi myös, että ”yhteisöjen tuomioistuin on aikonut ulottaa ’pääsääntöisesti täysimääräisen’ tuomioistuinvalvontansa riidanalaisen toimen perusteltavuuden lisäksi myös todisteisiin ja tietoihin, joihin kyseisen toimen yhteydessä laaditut arvioinnit perustuvat”. [22] Unionin yleinen tuomioistuin tulkitsee näin ollen yhteisöjen tuomioistuimen yhdistetyissä asioissa Kadi antamaa tuomiota virheellisesti.

58. Jotta voitaisiin ymmärtää, mitä yhteisöjen tuomioistuin tarkoittaa ilmaisullaan ”pääsääntöisesti täysimääräinen” [23] valvonta, joka kohdistuu Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan VII luvun nojalla annettujen turvallisuusneuvoston päätöslauselmien täytäntöön panemiseksi toteutettuihin unionin toimiin, on pidettävä mielessä, että kyseistä sanamuotoa käyttäessään yhteisöjen tuomioistuin halusi reagoida ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen asiassa Kadi antamassa ensimmäisessä tuomiossa puollettuun näkemykseen, jonka mukaan tällaisia unionin toimia ei pidä valvoa lainkaan unionin oikeudessa turvattujen perusoikeuksien näkökulmasta.

59. Tällä yhteisöjen tuomioistuimen maininnalla ”pääsääntöisesti täysimääräisestä”valvonnasta pyritään siis korostamaan, että tuomioistuinvalvonta ulottuu kaikkiin unionin toimiin riippumatta siitä, onko ne vahvistettu kansainvälisen oikeuden normin nojalla, ja että se koskee niin toimien muodollista laillisuutta kuin niiden aineellista laillisuutta, joita valvotaan unionin oikeudessa turvattujen

20 — Valituksenalaisen tuomion 123 kohta.

21 — Valituksenalaisen tuomion 129 kohta.

22 — Valituksenalaisen tuomion 135 kohta.

23 — Yhteisöjen tuomioistuimen yhdistetyissä asioissa Kadi antama tuomio, 326 kohta. Yhteisöjen tuomioistuin mainitsee myös tuomionsa 330 kohdassa vaatimuksen lähtökohtaisesti täysimääräisestä ”tarkastelusta”.

perusoikeuksien kannalta. Tämän periaatteellisen kannan perusteella yhteisöjen tuomioistuin hylkäsi ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen näkemyksen, jonka mukaan riidanalainen asetus ”ei voi olla tuomioistuinvalvonnan kohteena sen [aineellisen] laillisuuden osalta, paitsi niiltä osin kuin on kyse sen yhteensopivuudesta jus cogensiin kuuluvien oikeusnormien kanssa”. [24]

60. Vaikka siis yhteisöjen tuomioistuimen ilmaisusta ”pääsääntöisesti täysimääräinen” valvonta saadaan viitteitä siitä, kuinka laajaa tuomioistuinvalvontaa tämä aikoo riidanalaiseen asetukseen kohdistaa, on mielestäni kuitenkin liioiteltua katsoa, että käyttäessään tätä sanamuotoa yhteisöjen tuomioistuin olisi ottanut selkeästi kantaa tuomioistuinvalvonnan tehokkuuteen. Yhteisöjen tuomioistuin ei puoltanut yhdistetyissä asioissa Kadi antamassaan tuomiossa nimenomaisesti Kadin luetteloon merkitsemisen perusteltavuuden tarkempaa valvontaa, joka edellyttäisi pakotekomitean arvioinnin perustana olevien todisteiden ja tietojen huolellista tutkimista.

61. Ilmaisu ”pääsääntöisesti täysimääräinen”ja etenkin sanan ”pääsääntöisesti” käyttäminen siinä yhteydessä, jossa yhteisöjen tuomioistuin sitä käytti, johtaa mielestäni tulkintaan, joka on täysin päinvastainen kuin unionin yleisen tuomioistuimen tulkinta. Jos yhteisöjen tuomioistuin olisi halunnut tuoda esiin ajatuksen siitä, että sen harjoittaman valvonnan on oltava tehokkuuden näkökulmasta joka suhteessa täysimääräistä, sen ei olisi tarvinnut käyttää sanaa ”pääsääntöisesti”. Jos se olisi halunnut korostaa aikovansa tehdä tästä ehdottoman periaatteen, sen olisi pitänyt käyttää ilmaisua ”poikkeuksetta täysimääräisesti”. Yhteisöjen tuomioistuin esittää oikeastaan kahdella sanalla selvästi ja ytimekkäästi ajatuksen siitä, että vaikka sen vahvistama valvonta onkin laajaa, se on vain pääsääntöisesti täysimääräistä, ja siitä voidaan poiketa. Jos valvonnasta voidaan jollain alalla poiketa, niin näin voidaan tehdä edellä esittämistäni syistä juuri terrorismin torjunnan – ja siihen kuuluvan ennaltaehkäisyn – alalla etenkin, kun sitä tarkastellaan maailmanlaajuisen koordinoinnin näkökulmasta.

62. Vaikka unionin tuomioistuin onkin hyväksynyt unionin toimien aineellisen laillisuuden valvonnan silloin, kun toimien tarkoituksena on panna täytäntöön Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan VII luvun nojalla annettuja turvallisuusneuvoston päätöslauselmia, se ei ole kuitenkaan selvittänyt yksityiskohtaisesti tämän valvonnan toteuttamistapoja. Toisin kuin unionin yleinen tuomioistuin valituksenalaisen tuomion 133 kohdassa katsoo, yhteisöjen tuomioistuimen toteamus yhdistetyissä asioissa Kadi annetun tuomion 336 kohdassa siitä, että tuomioistuinvalvonta on kohdistettava muun muassa riidanalaisen unionin toimen perustana olevien perusteiden laillisuuteen, ei tarkoita, että se valvoo tarkkaan kyseisen toimen perusteltavuutta tutkimalla todisteet, jotka tukevat asiassa esitettyjä tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja koskevia perusteluja.

63. Mielestäni on lisäksi virheellistä katsoa, kuten unionin yleinen tuomioistuin tekee valituksenalaisen tuomion 138–147 kohdassa, että yhteisöjen tuomioistuin olisi yhdistetyissä asioissa Kadi antamassaan tuomiossa ”hyväksy[nyt] ja omaksu[nut] ajatuksen yhtä laajasta ja tehokkaasta tuomioistuinvalvonnasta kuin ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin asiassa OMPI antamassaan tuomiossa”. Tästä onkin todettava, ettei yhteisöjen tuomioistuimen yhdistetyissä asioissa Kadi antamassa tuomiossa mainita lainkaan kyseistä tuomiota. Lisäksi se, että unionin yleinen tuomioistuin puoltaa tarkastelussaan tuomioistuinvalvonnan tason yhdenmukaistamista molemmissa varojen jäädyttämistä koskevissa riita-asioissa, sotii vastaan sen itsensä esittämää lausumaa, jonka mukaan ”yhteisössä käytettyjen kahden varojen jäädyttämisjärjestelmän menettelyissä on huomattavia eroja”. [25]

64. Kyseisten varojen jäädyttämisjärjestelmien erojenkaan vuoksi ei ole mielestäni hyväksyttävää, että pakotekomitean luetteloon tehtävien merkintöjen järjestelmässä aletaan soveltaa sitä valvontatasoa, jonka ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin vahvisti asiassa OMPI antamaansa tuomioon perustuvassa oikeuskäytännössä. Kyseisestä oikeuskäytännöstä [26] nimittäin ilmenee, että vaikka unionin yleinen tuomioistuin toteaa, että toimivaltaisella unionin toimielimellä on harkintavaltaa asiassa, ”tämä

24 — Ibid., 327 kohta.

25 — Ks. valituksenalaisen tuomion 185 kohta.

26 — Ks. valituksenalaisen tuomion 142 kohta.

ei kuitenkaan tarkoita, että unionin yleisen tuomioistuimen olisi pidättäydyttävä valvomasta, miten kyseinen toimielin tulkitsee merkityksellisiä tosiseikkoja". Unionin yleisen tuomioistuimen mukaan unionin tuomioistuinten "on paitsi tutkittava esitettyjen todisteiden aineellinen paikkansapitävyys, luotettavuus ja johdonmukaisuus myös tarkistettava, sisältävätkö nämä todisteet kaikki relevantit tiedot, jotka on otettava huomioon tilanteen arvioinnissa, ja voivatko kyseiset todisteet tukea päätelmiä, jotka niistä on tehty". Se tarkentaa kuitenkin, että "tässä valvonnassa unionin tuomioistuinten tehtävänä ei kuitenkaan ole korvata omalla tarkoituksenmukaisuutta koskevalla arvioinnillaan yhteisön toimivaltaisen toimielimen arviointia".

65. Sille valvontatasolle, jonka unionin yleinen tuomioistuin on näin määritellyt, on ominaista, että "varojen jäädyttämisestä tehdyn yhteisön päätöksen laillisuutta koskeva tuomioistuinvalvonta ulottuu sellaisten tosiseikkojen ja olosuhteiden arviointiin, joihin on vedottu kyseisen päätöksen perustelemiseksi, samoin kuin sellaisten todisteiden ja tietojen tutkimiseen, joihin kyseinen arviointi perustuu". [27]

66. Vaikka en tässä tutki tällaisen valvontatason asiaankuuluvuutta varojen jäädyttämistä koskevien itsenäisten luetteloiden järjestelmässä, huomautan kuitenkin, ettei ole lainkaan kiistatonta, että terrorismin torjunnassa aletaan soveltaa oikeuskäytäntöä, jonka nojalla monitahoiset taloudelliset arvioinnit voivat antaa unionin tuomioistuimille aiheen verrattain tehokkaaseenkin valvontaan. [28] Pitäisikö tiedustelupalvelujen analyysit ja lähteet saattaa unionin tuomioistuinten käsiteltäviksi? Hyväksymällä tällainen valvontataso unohdetaan mielestäni lisäksi se, että henkilön merkitseminen itsenäiseen luetteloon perustuu paljolti arviointiin, jonka toimivaltaiset kansalliset viranomaiset laativat siitä, onko vakuuttavia ja uskottavia todisteita tai näyttöä asianomaisen henkilön osallistumisesta terroritoimintaan kyseisellä hetkellä olemassa ja ovatko ne luotettavia ja riittäviä. [29] Onkin pohdittava, onko asianmukaista, että unionin tuomioistuimet valvovat tarkasti tällaisia todisteita järjestelmässä, joka perustuu pitkälti siihen, että unionin toimielimet luottavat toimivaltaisten kansallisten viranomaisten laatimaan arviointiin varojen jäädyttämistoimenpiteen tueksi esitettävien todisteiden tai näytön vakuuttavuudesta.

67. Pakotekomitean vahvistamien rajoittavien toimenpiteiden täytäntöönpanossa useat syyt ovat joka tapauksessa esteenä sille, että tuomioistuinvalvonnan sallittaisiin olla yhtä tehokasta kuin unionin yleisen tuomioistuimen valituksenalaisessa tuomiossa sen asiassa OMPI antamaan tuomioon viitaten harjoittama valvonta. Nämä syyt ovat kyseessä olevien toimenpiteiden ennaltaehkäisevyys, riidanalaisen toimen sijoittuminen kansainväliseen toimintaympäristöön, terrorismin torjunnan ja perusoikeuksien turvaamisvaatimusten yhteensovittamisen tarve, niiden arviointien poliittisuus, joita pakotekomitea laatii tehdäkseen päätöksen tietyn henkilön tai yhteisön merkitsemisestä luetteloon, sekä parannukset, joita pakotekomiteassa käytävään menettelyyn on tehty viime vuosina ja varsinkin yhteisöjen tuomioistuimen yhdistetyissä asioissa Kadi antaman tuomion jälkeen. Tutkin ne seuraavassa yksi kerrallaan.

68. Ensinnäkin on todettava unionin tuomioistuimen vakiintuneesti ja vieläpä aivan hiljattain katsoneen, että varojen jäädyttämistä koskevat toimenpiteet ovat turvaamistoimia, joiden vaikutuksena ei ole, että asianomaisilta henkilöiltä vietäisiin heidän omaisuutensa. [30] Varat siis jäädytetään turvaamistoimena mutta niitä ei konfiskoida. Tällaiset toimenpiteet eivät ole rikosoikeudellisia seuraamuksia, eivätkä ne myöskään edellytä rikosoikeudellista syytettä. [31] Jäädyttämistoimenpiteiden tarkoituksena on ehkäistä uusien terroritekojen toteuttaminen, ja ne merkittävät seuraukset, joita

27 — Ks. valituksenalaisen tuomion 143 kohta.

28 — Ks. tästä valituksenalaisen tuomion 142 kohdassa oleva maininta asiassa C-525/04 P, Espanja v. Lenzing, 22.11.2007 annettuun tuomioon (Kok., s. I-9947, 57 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Tämän oikeuskäytännön nojalla harkintavalta taloudellisissa asioissa ei estä "oikeudellisia seikkoja ja tosiseikkoja koskevaa perinpohjaista laillisuusvalvontaa". Ks. asia C-386/10 P, Chalkor v. komissio, tuomio 8.12.2011 (Kok., s. I-13085, 54 ja 62 kohta). Ks. myös asia C-73/11 P, Frucona Košice v. komissio, tuomio 24.1.2013 (75 ja 76 kohta).

29 — Ks. yhdistetyt asiat C-539/10 P ja C-550/10 P, Al-Aqsa v. neuvosto ja Alankomaat v. Al-Aqsa, tuomio 15.11.2012 (69 kohta).

30 — Em. yhdistetyt asiat Al-Aqsa v. neuvosto ja Alankomaat v. Al-Aqsa, tuomion 120 kohta.

31 — Ks. vastaavasti yhdistetyt asiat T-37/07 ja T-323/07, El Morabit v. neuvosto, tuomio 2.9.2009 (Kok., s. II-131*, 43 kohta).

toimenpiteillä voi olla niissä nimetyille henkilöille ja yhteisöille, ovat erottamaton osa tätä ennaltaehkäisevää tehtävää. Terrorismin rahoittaminen vaatii niin laaja-alaisia, monimutkaisia ja salaisia kanavia, että sen ennaltaehkäiseminen edellyttää hyvin varhaisessa vaiheessa toteutettavaa toimintaa, joka kohdistuu myös vain vähän konkreettisen rikollisuuden piirteitä omaaviin tekoihin. Ennaltaehkäisyllä on itse asiassa pyrittävä kokonaisten verkostojen lamauttamiseen sanan kaikessa merkityksessä. Rajoittavilla toimenpiteillä onkin varoittava vaikutus mahdollisiin rahoittajiin, jotka tietävät, että terroristijärjestöjen tukemisesta koituu heille vakavia seurauksia. Vaikka rajoittavat toimenpiteet voivat olla pitkäkestoisia (miksi ennaltaehkäisyn pitäisi olla lyhytkestoisempaa kuin uhan?), toimenpiteen ja sen keston on voitava kuulua toimenpiteen erityispiirteen mukaan mukautetun tuomioistuinvalvonnan piiriin. Tämäntyyppiset toimenpiteet voivat olla kuitenkin myös ajallisesti rajallisia, kuten Kadin tapaus osoittaa. Unionin yleinen tuomioistuin on siis tehnyt oikeudellisen virheen, kun se vetosi varojen jäädyttämistoimenpiteiden tarkan tuomioistuinvalvonnan suosittamiseksi valituksenalaisen tuomion 148–151 kohdassa siihen, että varojen jäädyttämistoimenpiteiden ennaltaehkäisevyys voidaan asettaa kyseenalaiseksi.

69. Toiseksi yhteisöjen tuomioistuin huomautti yhdistetyissä asioissa Kadi antamassaan tuomiossa, että ”[unionin] toimivaltaa on käytettävä kansainvälistä oikeutta noudattaen”.[32] Se täsmensi, että ”Yhdistyneiden kansakuntien yhteydessä tehtyjä sitoumuksia on noudatettava – – kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpitämisen alalla silloin, kun [unioni] – – panee täytäntöön turvallisuusneuvoston Yhdistyneiden kansakuntien peruskirjan VII luvun nojalla antamia päätöslauselmia”.[33] Se korosti myös, että ”viimeksi mainitun toimivallan käyttämisessä [unionin] on – – kiinnitettävä erityistä huomiota siihen, että Yhdistyneiden kansakuntien peruskirjan 24 artiklan mukaisesti se, että turvallisuusneuvosto antaa tämän peruskirjan VII luvun nojalla päätöslauselmia, on sen ensisijaisen tehtävän harjoittamista, joka tälle kansainväliselle elimelle on uskottu rauhan ja turvallisuuden ylläpitämiseksi koko maailmassa; tähän tehtävään kuuluu kyseisen VII luvun yhteydessä toimivalta määritellä, mikä on kansainväliseen rauhaan ja turvallisuuteen kohdistuva uhka, ja toteuttaa tarpeelliset toimenpiteet niiden ylläpitämiseksi tai palauttamiseksi”.[34] Yhteisöjen tuomioistuin totesi vielä, että unionin on otettava Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan VII luvun nojalla annetun turvallisuusneuvoston päätöslauselman täytäntöönpanotoimenpiteiden laatimisen yhteydessä ”asianmukaisella tavalla huomioon kyseessä olevan päätöslauselman [sanamuoto] ja tavoitteet sekä Yhdistyneiden kansakuntien peruskirjasta johtuvat asian kannalta merkitykselliset velvoitteet, jotka koskevat tällaista täytäntöönpanoa”.[35]

70. Näillä toteamuksilla ei voida sulkea pois unionin tuomioistuinten laillisuusvalvonnan kohdistamista unionin toimeen, jolla pannaan täytäntöön turvallisuusneuvoston päätöslauselma, kuten yhteisöjen tuomioistuin katsoi yhdistetyissä asioissa Kadi antamansa tuomion 299 kohdassa, mutta ne auttavat sitä vastoin osaltaan perustelemaan tuomioistuinvalvonnan mukauttamisen siihen kansainväliseen toimintaympäristöön, jossa unionin toimi toteutetaan.

71. Kansainvälisessä toimintaympäristössä ensisijainen vastuu kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpitämisestä on turvallisuusneuvostolla, ja tämä vastuu estää lähtökohtaisesti sen, että unionin toimielimet ja tuomioistuimet arvioivat itse turvallisuusneuvostossa vahvistettujen rajoittavien toimenpiteiden perusteltavuuden. Sellaista tarkkaa tuomioistuinvalvontaa, jota unionin yleinen tuomioistuin suosittaa valituksenalaisessa tuomiossa, ei voida harjoittaa puuttumatta turvallisuusneuvoston oikeuksiin sen määrittelemisessä, mikä muodostaa uhan kansainväliselle rauhalle ja turvallisuudelle ja millaisiin toimenpiteisiin tämän uhan poistamiseksi on ryhdyttävä. Kun otetaan huomioon, että päätöksen tekeminen tietyn henkilön tai yhteisön merkitsemisestä luetteloon on

32 — 291 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

33 — 293 kohta.

34 — 294 kohta.

35 — 296 kohta.

pakotekomitean tehtävä, unionissa harjoitettavan tuomioistuinvalvonnan on mukauduttava unionin toimielinten suppeaan harkintavaltaan. Onkin tärkeää, ettei turvallisuusneuvostolle kyseisellä alalla kuuluva ensisijainen vastuu menetä merkitystään ja ettei unionista tule instanssia, jolta pakotekomitean tekemiin päätöksiin haetaan muutosta tai vaaditaan niiden uudelleentarkastelua.

72. Myös useat EU:sta tehdyn sopimuksen ja EU:n toiminnasta tehdyn sopimuksen määräykset puhuvat tällaisessa toimintaympäristössä harjoitettavan tuomioistuinvalvonnan rajoittamisen puolesta.

73. SEU 3 artiklan 5 kohdan mukaan ”unioni edistää osaltaan rauhaa, turvallisuutta, – – ihmisoikeuksien – – suojelua sekä kansainvälisen oikeuden tarkkaa noudattamista ja kehittämistä, etenkin Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan periaatteiden kunnioittamista”. SEU 21 artiklan 1 kohdan nojalla unionin toiminta kansainvälisellä tasolla perustuu lisäksi erityisesti ”Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan periaatteiden ja kansainvälisen oikeuden noudattami[seen]”. Kyseisen määräyksen mukaan unioni myös ”pyrkii edistämään yhteisten ongelmien monenvälistä ratkaisemista erityisesti Yhdistyneiden Kansakuntien puitteissa”. Siteeraan myös SEU 21 artiklan 2 kohdan c alakohtaa, jossa määrätään, että unioni pyrkii saamaan aikaan pitkälle menevää yhteistyötä kaikilla kansainvälisten suhteiden aloilla tavoitteenaan ”säilyttää rauha, estää konfliktit ja lujittaa kansainvälistä turvallisuutta noudattaen Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan päämääriä ja periaatteita – –”. Julistuksessa N:o 13 todetaan vielä, että konferenssi painottaa, että ”Euroopan unionia ja sen jäsenvaltioita sitovat edelleen Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan määräykset sekä erityisesti turvallisuusneuvoston ja sen jäsenvaltioiden ensisijainen vastuu kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpitämisestä”. [36]

74. Kyseisillä määräyksillä asetetaan lähtökohdat unionin yhteiselle ulko- ja turvallisuuspoliittiselle toiminnalle, joka on Yhdistyneiden Kansakuntien harjoittaman toiminnan mukaista.

75. Määritellessään valvontansa laajuutta ja tehokkuutta unionin tuomioistuimen on otettava huomioon valvomansa unionin toimen lähtökohta ja tausta. Esillä olevassa tapauksessa unionin tuomioistuin ei voi olla ottamatta huomioon, että luetteloon merkitsemisestä tehdään päätös Yhdistyneiden Kansakuntien tasolla käytävässä keskitetyssä ja yleisessä menettelyssä ja että päätöksessä nojaudutaan perustelujen tiivistelmään, jonka pakotekomitea on laatinut nojautumalla tietoihin tai todisteisiin, joita luetteloon merkitsemistä pyytänyt yksi tai useampi valtio on sille toimittanut useimmiten luottamuksellisina ja joita unionin toimielinten ei oleteta saavan käyttöönsä.

76. Nämä seikat huomioon ottaen tavoite terrorismin torjunnasta ja luetteloon merkittyjen henkilöiden perusoikeuksien mahdollisimman tehokas turvaaminen voidaan sovittaa mielestäni tehokkaimmin yhteen kehittämällä edellä mainittujen perussopimusten määräysten hengessä unionin ja Yhdistyneiden Kansakuntien välistä yhteistyötä kyseisellä alalla. Korostan tässä yhteydessä, että SEUT 220 artiklan 1 kohdan mukaan ”unioni harjoittaa aiheellista yhteistyötä Yhdistyneiden Kansakuntien elinten ja erityisjärjestöjen – – kanssa”. Näin ollen väite unionin oikeusjärjestyksen itsenäisyydestä, jonka perusteella yhteisöjen tuomioistuin epäsi yhdistetyissä asioissa Kadi antamassaan tuomiossa lainkäytöllisen immuniteetin pakotekomitean päätösten täytäntöön panemiseksi toteutettavilta unionin toimilta, ei ole mielestäni ristiriidassa pakotekomitean kanssa tehtävän yhteistyön tiivistämisen kanssa. Huomautettakoon lisäksi unionin tuomioistuimen todenneen asiassa parlamentti vastaan neuvosto 19.7.2012 antamassaan tuomiossa, [37] että yhteisellä kannalla 2002/402, asetuksella N:o 881/2002 ja asetuksella (EU) N:o 1286/2009 [38] on luotu ”vuorovaikutusjärjestelmä pakotekomitean ja unionin välille”. [39]

36 — Lissabonin sopimuksen hyväksyneen hallitustenvälisen konferenssin päätösasiakirjaan liitetty julistus.

37 — Asia C-130/10.

38 — Tiettyihin Osama bin Ladenia, al-Qaida-verkostoa ja Talebania lähellä oleviin henkilöihin ja yhteisöihin kohdistuvista erityisistä rajoittavista toimenpiteistä annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 881/2002 muuttamisesta 22.12.2009 annettu neuvoston asetus (EUVL L 346, s. 42).

39 — Em. asia parlamentti v. neuvosto, tuomion 71 kohta.

77. Kolmanneksi yhteisöjen tuomioistuin korosti yhdistetyissä asioissa Kadi antamassaan tuomiossa, että ”turvallisuuteen ja [unionin] ja sen jäsenvaltioiden kansainvälisten suhteiden hoitamiseen liittyvät pakottavat näkökohdat voivat olla esteenä sille, että asianomaisille annettaisiin tiedoksi tietyt seikat”. [40] Tämän jälkeen se katsoi, että unionin tuomioistuinten on osaltaan pyrittävä täyttämään tarve terrorismin torjunnan ja perusoikeuksien turvaamisen yhteensovittamisesta. Niiden asiana on siis harjoittamansa tuomioistuinvalvonnan osalta sellaisten keinojen käyttö, joiden avulla voidaan sovittaa yhteen yhtäältä turvallisuutta koskevat legitiimit huolet, jotka liittyvät niiden tietojen luonteeseen ja lähteisiin, jotka on otettu huomioon kyseessä olevan toimen antamista varten, ja toisaalta tarve myöntää yksityiselle riittävät menettelylliset takeet. [41] Yksi tällainen keino on mielestäni se, että unionin tuomioistuimet muuttavat valvontansa tehoa niiden olosuhteiden mukaan, joissa riidanalainen unionin toimi toteutetaan.

78. Neljänneksi todettakoon, kuten komissio ja väliintulijoina olevat hallituksetkin ensimmäisessä oikeusasteessa korostivat, että turvallisuusneuvostolle on myönnetty valta päättää, että tietty henkilö on lähellä al-Qaidaa ja että hänen varansa on näin ollen jäädytettävä, jotta hän ei voisi rahoittaa tai valmistella terroritekoja. On vaikea kuvitella mitään muuta politiikan alaa, jolla laadittaisiin tärkeämpiä ja monimutkaisempia kansainvälisen turvallisuuden säilyttämistä koskevia arviointeja.

79. Varojen jäädyttämiseksi laadittavat luettelot ovat osa politiikkaa, jolla kansainvälisen terrorismin uhka pyritään ehkäisemään ennalta. Nimettyjen henkilöiden varojen jäädyttämistä koskevien toimenpiteiden tavoitteena ”on estää, että näillä henkilöillä olisi käytössään mitä tahansa taloudellisia tai rahoituksellisia resursseja, joita he voisivat käyttää terroritoiminnan tukemiseen”. [42]

80. Tietyn henkilön tai yhteisön merkitseminen pakotekomitean laatimaan luetteloon perustuu toki näyttöön siitä, mitkä seikat kyseisen henkilön tai yhteisön toiminnassa osoittavat, että tämä on yhteydessä terroristijärjestöön ja näin ollen uhkana kansainväliselle rauhalle ja turvallisuudelle. Luetteloon merkitsemisellä on kuitenkin myös yleisempiä strategisia ja geopoliittisia päämääriä. Tehtäessä päätöstä henkilöistä, jotka luetteloon merkitään, on otettava huomioon uhan muuttuminen; päätös ilmentääkin tahtoa taistella jossain osassa maailmaa sijaitsevaa tiettyä terroristijärjestöä vastaan. [43] Luettelomerkinnät ovat siis osa yksittäistapauksia laajempaa poliittista prosessia. Vaikka varojen jäädyttämisjärjestelyllä on kohteensa vuoksi yksilöllinen ulottuvuus, se on ennen kaikkea keino toimia terroristijärjestöjä vastaan, heikentää niiden toimintaa ja jopa hajottaa ne kokonaan. Koska unioni on päättänyt osallistua tähän poliittiseen prosessiin, unionin tuomioistuinten on mielestäni tuomioistuinvalvontaa harjoittaessaan noudatettava kohtuutta, mikä tarkoittaa, etteivät ne lähtökohtaisesti korvaa toimivaltaisten poliittisten viranomaisten arviointia omalla arvioinnillaan.

81. Viidenneksi myös ne parannukset, joita pakotekomiteassa käytävään menettelyyn on vuodesta 2008 alkaen tehty, puoltavat ajatusta siitä, että unionin tuomioistuinten on harjoitettava malttia valvoessaan riidanalaisen asetuksen aineellista laillisuutta. Riippumatta siitä, otetaanko nyt käsiteltävien valitusten yhteydessä huomioon ainoastaan riidanalaista asetusta edeltäneet vai myös sen jälkeiset muutokset, Yhdistyneet Kansakunnat on eittämättä alkanut parantaa luetteloon merkitsemisessä ja siitä poistamisessa noudatettavia menettelyjä kohtuussyiden ja puolustautumisoikeuksien kunnioittamisen osalta turvallisuusneuvoston 30.6.2008 antamalla päätöslauselmalla 1822 (2008), 17.12.2009 antamalla päätöslauselmalla 1904 (2009) ja 17.6.2011 antamalla päätöslauselmalla 1989 (2011).

40 — 342 kohta.

41 — 344 kohta.

42 — Asia C-340/08, M ym., tuomio 29.4.2010 (Kok., s. I-3913, 54 kohta). Ks. vastaavasti myös em. yhdistetyt asiat Al-Aqsa v. neuvosto ja Alankomaat v. Al-Aqsa, tuomion 67 kohta.

43 — Se, että 30.6.2008 annetun päätöslauselman 1822 (2008) mukainen luettelo on tarkistettu kokonaisuudessaan, osoittaa turvallisuusneuvoston huolehtivan siitä, että sen toteuttama terrorismin vastainen toiminta mukautetaan muuttuvaan uhkaan.

82. Tämä prosessi osoittaa Yhdistyneiden Kansakuntien olevan tietoinen siitä, että salassapitovaatimuksista huolimatta luetteloon merkitsemistä ja siitä poistamista koskevat menettelyt on toteutettava vastaisuudessa niistä riittävästi tiedottaen, että tietojen toimittamista kyseessä olevalle henkilölle on edistettävä ja että perustelujen on oltava riittävän vankat. Merkittävä asema tässä yhteydessä on pakoteasiamiehellä, joka hoitaa tehtäviään täysin itsenäisesti ja puolueettomasti. Hän kerää asianomaisilta valtioilta arviointiin tarvitsemansa tiedot, hän aloittaa tältä pohjalta vuoropuhelun muutoksenhakijan kanssa ja esittää sen jälkeen pakotekomitealle ehdotuksensa siitä, onko tietty henkilö tai yhteisö säilytettävä luettelossa vai ei. Pakotekomitean päätökset luettelosta poistamista koskevassa menettelyssä perustuvat siis riippumattomaan ja puolueettomaan arviointiin siitä, onko asianomaiset henkilöt säilytettävä luettelossa vai ei. Pakoteasiamiehen suorittama tarkka arviointi edellyttää, että nimen säilyttäminen luettelossa perustellaan vankasti eli että käytettävissä on riittävästi tietoja, joilla luetteloon merkitseminen voidaan perustella ”asianmukaisesti ja uskottavasti”.[44] Koska pakoteasiamiehellä on merkittävä rooli pakotekomitean päätöksissä, komiteassa käytävää menettelyä ei voida mielestäni pitää enää pelkästään diplomaattisena ja valtioiden välisenä. Onkin huomautettava, että tarkistamalla luettelo ajoittain voidaan muun muassa päivittää tiedot säännöllisin väliajoin ja tarpeen vaatiessa täydentää perusteluja. Pakotekomiteassa käytävään menettelyyn tehdyillä parannuksilla autetaan siis takaamaan, että luetteloon tehtävät merkinnät perustuvat riittävän painaviin seikkoihin ja että niitä arvioidaan jatkuvasti.

83. Kuten pakoteasiamieskin toteaa,[45] hänen toimistonsa perustettiin juuri yhteisöjen tuomioistuimen yhdistetyissä asioissa Kadi antaman tuomion perusteella, ja toimiston avulla on voitu parantaa huomattavasti luettelon laatua. Pakoteasiamiehen toimisto ei ole lainkäyttöelin, mutta olisi paradoksaalista, jos unionin tuomioistuin ei ottaisi huomioon parannuksia, joita se on itse ollut panemassa alulle.

84. Pakoteasiamies on auttanut kehittämään tiedonkulkua jäsenvaltioilta pakotekomitealle, mikä takaa, että päätöksenteko on vankemmalla pohjalla. Ainoastaan tällaisen vuoropuhelun ansiosta luettelo voidaan pitää ajan tasalla ja se saa vastedeskin taakseen kansainvälisen tuen. Tämä toiminta saattaa loppua, jos pakotekomitean on, kuten valituksenalaisessa tuomiossa esitetyssä unionin yleisen tuomioistuimen ratkaisussa edellytetään, tosiasiassa pakko toimittaa unionin toimielimille ne todisteet tai tiedot, joita valtiot ovat suostuneet – ehkä vastahakoisestikin – sille toimittamaan. Kyseiset valtiot voisivat olla vastaisuudessa haluttomampia toimittamaan pakotekomitealle luottamuksellisia tietoja, mikä heikentäisi luetteloon merkitsemistä ja siitä poistamista koskevien menettelyjen laatua ja oikeudenmukaisuutta. Liian merkittävät alueelliset ja kansalliset vaatimukset voisivat tosiasiassa estää terrorismin torjunnan ja luetteloon merkittyjen henkilöiden perusoikeuksien turvaamisen yhteensovittamisen.

85. Terrorismin tehokas maailmanlaajuinen torjunta edellyttää mielestäni siihen osallistuvien kansainvälisten, alueellisten ja kansallisten toimielinten keskinäistä luottamusta ja yhteistoimintaa – ei epäluottamusta. Unionin ja Yhdistyneiden Kansakuntien välillä on vallittava keskinäinen luottamus, joka on perusteltavissa sillä, että molemmilla organisaatioilla on samat ihmisoikeuksien kunnioittamista koskevat arvot.

86. Pakotekomitealle ei pidä kuitenkaan myöntää avointa valtakirjaa eikä sen päätöksiä pidä soveltaa automaattisesti ja kritiikittömästi silloinkin, kun päätösten täytäntöönpanomenettely osoittautuu ilmeisen virheelliseksi. Siitä hetkestä lähtien, kun pakotekomiteassa käydyissä luetteloon merkitsemistä ja siitä poistamista koskevissa menettelyissä voidaan tutkia tarkasti merkintöjen perusteltavuus ja merkintöjen mahdollinen säilyttämisen tarve, unionin tuomioistuinten ei enää pidä mielestäni omaksua sentasoista valvontaa, jossa unionin toimielimet pakotettaisiin tutkimaan järjestelmällisesti ja

44 — Ks. päätöslauselman 1989 (2011) nojalla laadittu analysoinnista ja pakotteiden valvonnasta vastaavan ryhmän kahdestoista raportti, joka koskee al-Qaidaa ja siihen yhteydessä olevia henkilöitä ja yhteisöjä (31 kohta).

45 — Meksikon konferenssi, 24.6.2011, Ranskan tasavallan vastauskirjelmän liite I.

perusteellisesti pakotekomitean tekemien päätösten oikeellisuus komitean käytettävissä olevien todisteiden tai tietojen perusteella ennen päätösten täytäntöönpanoa. Luetteloon merkitsemistä ja siitä poistamista koskevia menettelyjä parantamalla voidaan nimittäin lisätä toimielinten ja unionin tuomioistuinten luottamusta pakotekomitean päätöksiin.

87. Näiden seikkojen perusteella katson, että luetteloon merkitsemistä ja siitä poistamista koskevat pakotekomitean menettelyt tarjoavat riittävät takeet, jotta unionin toimielimet voivat olettaa sen tekemien päätösten olevan aiheellisia. Yhdistyneiden Kansakuntien menettelyyn tehtyjen parannusten ansiosta voidaan varsinkin olettaa, että tietyn luettelomerkinnän tueksi esitetyt syyt voidaan perustella riittävin todistein ja tiedoin. Unionin tuomioistuinten ei siis pidä valvoa yksityiskohtaisesti luettelomerkinnän perusteltavuutta tutkimalla todisteita ja tietoja, joihin pakotekomitean laatimat arvioinnit perustuvat.

88. Perusteltavuusolettama voidaan kuitenkin asettaa kyseenalaiseksi unionissa käytävässä täytäntöönpanomenettelyssä, jossa luetteloon merkitty henkilö voi vedota uusiin todisteisiin tai tietoihin. On selvää, että mitä avoimempi Yhdistyneissä Kansakunnissa käytävä menettely on ja mitä vankemmin se perustuu riittävän moniin ja vakuuttaviin tietoihin, sitä vähemmän sen päätöksiä täytäntöön panevilla alueellisilla ja kansallisilla toimielimillä on houkutusta kyseenalaistaa pakotekomitean arvioinnit.

89. Jos unionin toimielimet toteuttavat täytäntöönpanomenettelyn täysin puolustautumisoikeuksia kunnioittaen, ne voivat juuri varmistaa, että – pakotekomitean laatimaa arviointia koskevasta perusteltavuusolettamasta huolimatta – unionissa täytäntöön pantavan merkinnän yhteydessä ei voida tukeutua perusteluihin, jotka osoittautuvat selvästi riittämättömiksi tai virheellisiksi. Siksi luetteloon merkittyjen henkilöiden ja yhteisöjen on voitava riitauttaa perustelut täytäntöönpanomenettelyssä esittämällä mahdollisia uusia todisteita tai tietoja.

90. Onkin ensiarvoisen tärkeää, että unionin tuomioistuimet valvovat tarkasti, miten komissio on täytäntöönpanomenettelyn toteuttanut. Unionin riitautetun toimen aineellisen laillisuuden valvonnassa on puolestaan tutkittava ainoastaan mahdolliset ilmeiset arviointivirheet. Seuraavaksi selvitän yksityiskohtaisemmin, kuinka laajasti ja tehokkaasti unionin tuomioistuinten on mielestäni valvottava toimia, joilla unioni panee täytäntöön pakotekomitean päätöksiä.

B *Ehdotukseni asiaan sovellettavan valvonnan tasosta*

91. Tuomioistuinvalvonnan laajuutta ja tehokkuutta määriteltäessä on esitettävä kolme kysymystä: Minkä normien kannalta valvontaa harjoitetaan? Mitä tuomioistuimet valvovat? Miten valvontaa harjoitetaan?

92. Kahteen ensimmäiseen kysymykseen voidaan vastata yhteisöjen tuomioistuimen yhdistetyissä asioissa Kadi antaman tuomion perusteella. Unionin tuomioistuimet voivat joutua valvomaan, että pakotekomitean päätösten täytäntöön panemiseksi toteutettavat unionin toimet ovat laillisia koko unionin oikeuden ja varsinkin unionin oikeusjärjestyksessä turvattujen perusoikeuksien kannalta. Tuomioistuinvalvonta voi lisäksi koskea sekä riidanalaisen toimen muodollista että aineellista laillisuutta. Tuomioistuinvalvontaa harjoitetaan siis erityisen laajasti, joten sen voidaan katsoa olevan ”täysimääräistä”.

93. Kolmanteen kysymykseen vastattaessa on pohdittava tuomioistuinvalvonnan tehokkuutta.

94. Kuten edellä esittämäni seikat osoittavat, en yhdy unionin yleisen tuomioistuimen esittämään väitteeseen, jonka mukaan teholtaan vähäisempi tuomioistuinvalvonta on rinnastettava pääasiallisesti valvonnan puutteeseen. Unionin tuomioistuimet ovat ottaneet valvonnassaan aina huomioon, millainen riita-asia niiden käsiteltäväksi saatetaan, mihin asiayhteyteen riidanalainen toimi sijoittuu ja millaisiin

arviointeihin se perustuu eli ovatko arvioinnit esimerkiksi monitahoisia tai poliittisia. [46]

95. Edellä kuvattu asiayhteys, jossa riidanalainen asetus on annettu, antaa mielestäni aihetta valvoa sen muodolliseen laillisuuteen liittyviä näkökohtia tavanomaiseen tapaan. Asetuksen aineelliseen laillisuuteen liittyviä näkökohtia on puolestaan valvottava maltillisesti.

1. Riidanalaisen asetuksen muodollisen laillisuuden tavanomainen valvonta

96. Eräs kirjoittaja on huomauttanut yhteisöjen tuomioistuimen yhdistetyissä asioissa Kadi antamasta tuomiosta, että aineelliset oikeudet voidaan turvata usein välillisesti vetoamalla menettelyllisiin oikeuksiin. [47] Toiset kirjoittajat ovat puolestaan todenneet, että Kadi-tuomion kaltaisessa tapauksessa, jossa perustelujen tiedoksianto on laiminlyöty, toimen kumoamisperusteeksi voidaan esittää soveltumattomuutta tai kohtuuttomuutta koskeva olettama. [48] Molemmissa huomioissa korostetaan aiheellisesti riidanalaisen toimen muodollisia ja menettelyllisiä näkökohtia koskevan tuomioistuinvalvonnan merkitystä.

97. Kun olennaisten menettelymääräysten noudattamista valvotaan tiukasti ja menettelyssä kunnioitetaan puolustautumisoikeuksia, unionin tuomioistuimet voivat omaksua maltillisemman asenteen valvoessaan riidanalaisen toimen aineellista laillisuutta. Kyseessä on perinteinen dialektinen suhde muodollisen ja aineellisen laillisuuden valvonnan välillä. Sen vastineeksi, että unionin tuomioistuimet tunnustavat toimivaltaisten poliittisten viranomaisten harkintavallan ja rajoittavat sen jälkeen aineellisen laillisuuden valvontaa, ne voivat vahvistaa toimen antamisen edellytykseksi asettamiaan muodollisia ja menettelyllisiä velvoitteita. [49] Menettelysääntöjen ja muotomääräysten tarkoituksena on taata toimen aineellinen laillisuus, mahdollistaa sen tarkastaminen ja jopa auttaa toimen toteuttajaa arvioimaan sen tarkoituksenmukaisuus. Lisäämällä muodollisia ja menettelyllisiä velvoitteita unionin tuomioistuimet pyrkivät siis vahvistamaan olettamaa riitautetun toimenpiteen aineellisesta laillisuudesta ja tarkoituksenmukaisuudesta. [50] Vaikka tuomioistuimet omaksuvat ”pidättyväisen” asenteen arvioidessaan luettelomerkinnän perusteltavuutta, se korkea vaatimustaso, jonka ne asettavat menettelylle, takaa, että terrorismin torjunta voidaan sovittaa asiaankuuluvasti yhteen perusoikeuksien turvaamisen kanssa.

98. Unionin tuomioistuinten on valvottava tarkasti, onko riidanalainen toimi toteutettu puolustautumisoikeuksia kunnioittavassa menettelyssä. Niiden on erityisesti tutkittava, onko asianomainen saanut tiedon luettelomerkinnän perusteluista, ovatko perustelut riittävät, jotta hän voi puolustaa itseään tehokkaasti, onko hän voinut ilmoittaa huomautuksensa komissiolle ja onko ne otettu tyydyttävästi huomioon.

99. Tutkittaessa, ovatko luetteloon merkitylle henkilölle ilmoitetut perustelut riittävät, on tukeuduttava unionin toimien perusteluvelvollisuutta koskevaan unionin tuomioistuimen vakiintuneeseen oikeuskäytäntöön. [51] Perustelujen on oltava sellaiset, että asianomaisille selviävät toteutettujen toimenpiteiden perusteet ja että toimivaltainen tuomioistuin voi tutkia toimenpiteiden laillisuuden.

46 — Yksityiskohtaisempi analyysi seikoista, joiden perusteella unionin tuomioistuimet mukauttavat tuomioistuinvalvontaansa, ks. Bouveresse, A., *Le pouvoir discrétionnaire dans l'ordre juridique communautaire*, Bruylant, 2010, s. 309 ja sitä seuraavat sivut.

47 — Jacqué, J.-P., ”Conclusions”, *Le droit à un procès équitable au sens du droit de l'Union européenne*, Anthemis, 2012, s. 325.

48 — Labayle, H. ja Mehdi, R., ”Le contrôle juridictionnel de la lutte contre le terrorisme. Les *black lists* de l'Union dans le prétoire de la Cour de justice”, *Revue trimestrielle de droit européen*, 2009, s. 259.

49 — Ritleng, D., ”Le juge communautaire de la légalité et le pouvoir discrétionnaire des institutions communautaires”, *AJDA*, 1999, s. 645. Tämä dialektinen suhde on tuotu esiin asiassa C-269/90, Technische Universität München, 21.11.1991 annetussa tuomiossa (Kok., s. I-5469, Kok. Ep. XI, s. I-485, 14 kohta).

50 — Ks. Ritleng D., teoksessa *Contentieux de l'Union européenne*, 1, Annulation, Exception d'illégalité, Lamy, 2011, s. 218.

51 — Ks. mm. em. yhdistetyt asiat Al-Aqsa v. neuvosto ja Alankomaat v. Al-Aqsa (138 kohta ja sitä seuraavat kohdat) ja asia C-417/11 P, neuvosto v. Bamba, tuomio 15.11.2012 (49 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

Perusteluissa on esitettävä ne erityiset ja konkreettiset syyt, joiden vuoksi toimivaltainen viranomainen on katsonut, että asianomaiseen on kohdistettava rajoittava toimenpide. Asianomaisen on siis voitava perustelujen avulla ymmärtää, mistä häntä moititaan, ja voitava puolustautua tehokkaasti riitauttamalla ne perusteet, joihin vedotaan.

100. Perusteluvelvollisuus vaihtelee sen mukaan, millainen toimi on kyseessä ja missä asiayhteydessä se on toteutettu. Perusteluvelvollisuuden täyttymistä on arvioitava asiaan liittyvien olosuhteiden perusteella, joita ovat muun muassa toimen sisältö, esitettyjen perustelujen luonne ja se tarve, joka niillä, joille toimenpide on osoitettu tai joita se koskee suoraan ja erikseen, voi olla saada selvennystä tilanteeseen. Perusteluissa ei tarvitse esittää kaikkia asiaan liittyviä tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja koskevia yksityiskohtia, koska tutkittaessa, ovatko päätöksen perustelut riittäviä, on otettava huomioon sen sanamuodon lisäksi myös asiayhteys ja kaikki asiaa koskevat oikeussäännöt.[52]

101. Asianomaisen on siis voitava perusteluihin vetoamalla riitauttaa riidanalaisen toimen perusteltavuus. Hänen on erityisesti voitava riitauttaa mainittujen tosiseikkojen paikkansapitävyys, niiden oikeudellinen luokittelu ja laajemminkin toimen sisältö erityisesti suhteellisuusperiaatteen kannalta.

102. Unionin tuomioistuinten on tutkittava paitsi se, onko asianomainen henkilö saanut tiedoksi riittävät perustelut, myös se, onko hän voinut esittää komissiolle huomautuksensa ja onko tämä ottanut ne tyydyttävästi huomioon. Komission on tässä yhteydessä tutkittava perusteellisesti asianomaisen esittämät huomautukset ja mahdolliset uudet seikat.

103. Puolustautumisoikeuksia kunnioittavan menettelyn vaatimus ei riidanalaisen asetuksen antamiseen liittyneessä asiayhteydessä kuitenkaan tarkoita, että unionin toimielimet määrättäisiin hankkimaan pakotekomitealta kaikki tämän hallussa olevat tiedot ja todisteet ja toimittamaan ne tämän jälkeen luetteloon merkitylle henkilölle, jotta tämä voisi esittää huomautuksensa niiden oikeellisuudesta.

104. Tällainen todisteiden tiedoksi antaminen ei ole perusteltua senkään vuoksi, että unionin tuomioistuinten on mielestäni muutenkin lievennettävä riidanalaisen asetuksen aineelliseen laillisuuteen kohdistuvaa valvontaansa.

2. Riidanalaisen asetuksen aineellisen laillisuuden maltillinen valvonta

105. Kuten jo totesin, unionin tuomioistuinten on valvottava tiukasti perustelujen riittävyyttä. Perustelujen oikeellisuutta on sitä vastoin valvottava maltillisemmin. Unionin tuomioistuinten asiana ei ole tutkia väitetystä menettelytavasta esitettyä näyttöä varsinkaan, kun tietyn merkinnän aiheellisuuden arviointi kuuluu pakotekomitealle.

106. Valvottaessa pakotekomitean päätöksiä täytäntöön panevan unionin toimen aineellisen laillisuuden eri osia onkin mielestäni rajoituttava tutkimaan, onko toimi ilmeisen virheellinen.

107. Näin on meneteltävä ensinnäkin silloin, kun valvotaan, että ratkaisun perustana olevat tosiseikat ovat aineellisesti paikkansapitäviä. Unionin ja pakotekomitean välille luodussa vuorovaikutusjärjestelmässä pakotekomitean[53] asiana on nimittäin koota asianomaisilta valtiolta ne tiedot tai todisteet, joiden avulla voidaan näyttää toteen, että luetteloon merkitseminen on tiettyjen

52 — Ks. mm. em. yhdistetyt asiat Al-Aqsa v. neuvosto ja Alankomaat v. Al-Aqsa, tuomion 139 ja 140 kohta ja em. asia neuvosto v. Bamba, tuomion 53 kohta.

53 — Päätöslauselmasta 1904 (2009) lähtien pakotekomitean apuna on toiminut pakoteasiamies ja valvontaryhmä.

tosiseikkojen valossa perusteltua. Tällaisten tietojen tai todisteiden ei oleteta päätyvän unionin toimielinten käsiin. Koska pakotekomitean oletetaan näyttävän toteen tosiseikkojen aineellisen paikkansapitävyyden, täytääntöönpanotoimi voidaan kumota vain, jos tosiseikoista esitetty päätelmä on ilmeisen virheellinen.

108. Samoin on meneteltävä valvottaessa tosiseikkojen oikeudellista luonnehdintaa. Unionin tuomioistuinten on rajoituttava tarkistamaan, ettei komissio ole tehnyt ilmeistä virhettä katsoessaan perusteluihin vedoten, että oikeudelliset edellytykset varojen jäädyttämistoimenpiteelle olivat täyttyneet.

109. Koska pakotekomitealla on laaja harkintavalta arvioidessaan tietyn luettelomerkinnän aiheellisuuden, unionin tuomioistuinten on riidanalaisen toimen sisällön valvonnassa rajoituttava tutkimaan, ettei toimi ole ilmeisen epäasianmukainen tai kohtuuton tavoitellun päämäärän eli kansainvälisen terrorismin torjunnan kannalta.

110. Valvoessaan pakotekomitean päätösten täytäntöön panemiseksi toteutettavien unionin toimien aineellista laillisuutta unionin tuomioistuinten ei siis lähtökohtaisesti pidä kyseenalaistaa luettelomerkinnän perusteltavuutta paitsi silloin, kun unionissa toteutettavassa merkinnän täytäntöönpanomenettelyssä on käynyt ilmi, että tosiseikkojen oikeudellinen luonnehdinta tai toimenpiteen oikeasuhteisuuden arviointi on ilmeisen virheellinen.

VI Vedottujen perusoikeuksien suojattu sisältö

111. Vastaan tässä kolmanteen valitusperusteeseen, jonka esittivät komissio, toissijaisesti neuvosto ja Yhdistynyt kuningaskunta. Valitusperusteen mukaan unionin yleinen tuomioistuin teki oikeudellisia virheitä tutkiessaan Kadin esittämät kanneperusteet, joiden mukaan hänen puolustautumisoikeuksiaan ja oikeuttaan tehokkaaseen oikeussuojaan sekä suhteellisuusperiaatetta oli loukattu.

112. Unionin yleinen tuomioistuin vahvisti ensimmäisessä oikeusasteessa Kadin argumentoinnin, jolla puolustautumisoikeuksien ja tehokasta oikeussuojaa koskevan oikeuden sisältöä pyrittiin tulkitsemaan siten, että komission on koottava ja tutkittava pakotekomitean vahvistaman merkinnän taustalla olevat todisteet ennen merkinnän täytäntöönpanoa. Komissiosta tuli näin ollen instanssi, joka arvioi uudelleen pakotekomitean tekemiä päätöksiä, ja unionin tuomioistuimista instanssi, joka käsittelee niitä koskevat valitukset.

113. Esitin jo edellä ne syyt, joiden vuoksi pakotekomitean ja unionin välistä suhdetta ei pitäisi tarkastella tällä tavoin vaan keskinäisen luottamuksen ja tehokkaan yhteistyön pohjalta.

114. Näin ollen katsonkin, että yhteisöjen tuomioistuimen yhdistetyissä asioissa Kadi antamassa tuomiossa esitetyt maininnat siitä, että luetteloon merkityille henkilöille on toimitettava heitä vastaan esitetyt seikat, tarkoittavat sitä, että heille on toimitettava ainoastaan riittävän yksityiskohtaiset perustelut, eivätkä sitä, että heille toimitettaisiin pakotekomitean hallussa olevat todisteet tai tiedot, joihin luettelomerkintää koskevassa päätöksessä on tukeuduttu. Muistutettakoon yhteisöjen tuomioistuimen halunneen yhdistetyissä asioissa Kadi antamansa tuomion 342 kohdassa täsmentää, että ”turvallisuuteen ja [unionin] ja sen jäsenvaltioiden kansainvälisten suhteiden hoitamiseen liittyvät pakottavat näkökohdat voivat olla esteenä sille, että asianomaisille annettaisiin tiedoksi tietyt seikat”.

115. Puolustautumisoikeuksien ja tehokasta oikeussuojaa koskevan oikeuden suojattu sisältö tarkoittaa pakotekomitean ja unionin välille luodussa vuorovaikutusjärjestelmässä siis pääasiallisesti sitä, että asianomaiselle annetaan tiedoksi perustelut, joissa esitetään ne erityiset ja konkreettiset syyt, joiden vuoksi toimivaltainen poliittinen viranomainen on katsonut tarpeelliseksi ryhtyä toimeen tämän varojen jäädyttämiseksi. Se tarkoittaa myös sitä, että otetaan tarkasti huomioon huomautukset, joita luetteloon

merkitty henkilö on esittänyt kiistääkseen perustelujen oikeellisuuden. Puolustautumisoikeuksien ja tehokasta oikeussuojaa koskevan oikeuden turvaamisen nimissä ei mielestäni voida vaatia, että komissio ja unionin tuomioistuimet tutkivat pakotekomitean hallussa olevat todisteet ja tiedot, joihin se on perustelujen laadinnassa tukeutunut.

116. Esillä olevassa asiassa on todettava valituksenalaisen tuomion 50 kohdassa kerratuista perusteluista käyvän ilmi, että Kadi on saanut tiedon niistä erityisistä ja konkreettisista syistä, joiden vuoksi hänet oli pakotekomitean mielestä perusteltua merkitä luetteloon. Kadia vastaan esitetyt seikat eivät ole, kuten unionin yleinen tuomioistuin on valituksenalaisen tuomion 174 kohdassa katsonut, ”epämääräisiä väitteitä” vaan riittävän tarkkoja, jotta asianomainen on niiden perusteella voinut kiistää ne henkilökohtaiset ja ammatilliset suhteet, joista häntä al-Qaidan ja sen rahoituksen yhteydessä syytetään. Tällaisia ovat muun muassa väitteet siitä, että Muwafaq-säätiö, jota Kadi on ollut perustamassa ja jonka johtajana hän on toiminut, on liittynyt al-Qaidaan, että Muwafaq-säätiö on osallistunut terroritoiminnan rahoitukseen, että Kadilla on ollut yhteyksiä Al-Ayadiin, jota syytetään yhteistyöstä Osama bin Ladeniin, ja että Kadin omistamat yhtiöt Albaniassa ovat saaneet käyttöpääomaa Osama bin Ladenilta.

117. Mikään ei myöskään osoita, että kantajan puolustautumisoikeuksia olisi kunnioitettu ”vain muodollisesti ja näennäisesti”, kuten unionin yleinen tuomioistuin katsoi valituksenalaisen tuomion 171 kohdassa. Kadi ei ole osoittanut, mitkä seikat osoittavat, ettei komissio tutkinut riittävän tarkasti ja huolellisesti huomautuksia, jotka hän esitti saatuaan tiedoksi perustelut.[54]

118. Näin ollen unionin yleinen tuomioistuin on tehnyt oikeudellisen virheen katsoessaan, että riidanalainen asetus annettiin kantajan puolustautumisoikeuksia loukaten.

119. Koska Kadi sai perustelut tiedoksi, hän pystyi lisäksi puolustautumaan unionin tuomioistuimissa, ja nämä pystyivät puolestaan kohdistamaan riidanalaiseen asetukseen laillisuusvalvontaa, jonka toteuttamistavat kuvasin jo edellä.

120. Unionin yleinen tuomioistuin on siis tehnyt toisen oikeudellisen virheen katsoessaan valituksenalaisen tuomion 182 ja 183 kohdassa, että koska se ei ole pystynyt tutkimaan kantajaa vastaan esitettyjä todisteita, se ei kykene suorittamaan riidanalaisen asetuksen laillisuusvalvontaa. Se päätyikin toteamaan, että asiassa on loukattu valittajan oikeutta saattaa asiansa tehokkaasti tuomioistuimen käsiteltäväksi.

121. Unionin yleinen tuomioistuin on tehnyt vielä yhden oikeudellisen virheen katsoessaan, että koska puolustautumisoikeuksia ja tehokasta oikeussuojaa koskevaa oikeutta on loukattu, voidaan pitää perusteltuina kantajan väitteitä siitä, että kun riidanalaisella asetuksella loukataan hänen omaisuudensuojan kunnioittamista koskevaa perusoikeuttaan, sillä loukataan myös suhteellisuusperiaatetta.

122. Näiden syiden perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin kumoaa valituksenalaisen tuomion.

123. Koska valitukset ovat mielestäni perusteltuja, on Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 61 artiklan ensimmäisen kohdan nojalla mutta myös koko Kadi-tapausta koskevan pitkällisen oikeudenkäyntihistorian päättämiseksi perusteltua, että unionin tuomioistuin ratkaisee Kadin esittämän kumoamiskanteen itse. Seuraavassa osoitan, että useimmat Kadin esittämiin eri kanneperusteisiin annetut vastaukset perustuvat edellä esittämiini toteamuksiin.

54 — Tämän ratkaisuehdotuksen 27 kohdassa on esitetty lyhennelmä kirjeestä, jonka komissio lähetti Kadille 8.12.2008 ja jossa se vastasi tämän esittämiin huomautuksiin.

VII Unionin yleisessä tuomioistuimessa käsitelty kanne

124. Kantaja esittää riidanalaisen asetuksen kumoamista koskevan vaatimuksensa tueksi viisi kanneperustetta. Ensimmäinen koskee riittävän oikeudellisen perustan puuttumista. Toisen kanneperusteen mukaan puolustautumisoikeuksia ja tehokasta oikeussuojaa koskevaa oikeutta on loukattu. Kolmannen kanneperusteen mukaan SEUT 296 artiklassa määrätty perusteluvelvollisuus on laiminlyöty. Neljännen kanneperusteen mukaan tosiseikkojen arvioinnissa on tehty ilmeinen virhe. Viidennen kanneperusteen mukaan hänen omaisuudensuojaansa on loukattu suhteettomasti.

125. Riittävän oikeudellisen perustan puuttumista koskevassa kanneperusteessa kantaja katsoo, että riidanalaista asetusta ei ole annettu asetuksen N:o 881/2002, sellaisena kuin se oli voimassa kyseisenä ajankohtana, 7 artiklan 1 kohdan ensimmäisen luetelmakohdan mukaisesti. Kyseisen säännöksen nojalla ”komissiolla on valtuudet – – muuttaa tai täydentää liitettä I joko – – turvallisuusneuvoston tai pakotekomitean päätösten perusteella”. Toisin kuin kantaja väittää, mainittu säännös ei ole saattanut riidanalaisen asetuksen antamista riippuvaiseksi uudesta ”päätöksestä”, jonka perusteella pakotekomitea merkitsisi Kadin uudelleen luetteloon. Komissio on mukautunut yhdistetyissä asioissa Kadi annettuun yhteisöjen tuomioistuimen tuomioon ja toiminut asetuksen N:o 881/2002 7 artiklan 1 kohdan ensimmäisen luetelmakohdan mukaisesti lisäämällä Kadin nimen kyseisen asetuksen liitteeseen I asiassa käydyn toisen menettelyn päätteeksi, ja kyseisessä menettelyssä kunnioitettiin tällä kertaa Kadin puolustautumisoikeuksia. Ensimmäinen kanneperuste on siis hylättävä perusteettomana.

126. Puolustautumisoikeuksien ja tehokasta oikeussuojaa koskevan oikeuden loukkaamista koskevan toisen kanneperusteen ja SEUT 296 artiklassa määrätyn perusteluvelvollisuuden laiminlyöntiä koskevan kolmannen kanneperusteen osalta viittaan edellä esittämiini toteamuksiin, joiden perusteella nämä kanneperusteet on hylättävä perusteettomina.

127. Tosiseikkojen arvioinnissa tehtyä ilmeistä virhettä koskevasta neljännestä kanneperusteesta huomautan ensinnäkin, että asian käsittelyssä unionin yleisessä tuomioistuimessa ja unionin tuomioistuimessa ei ole mielestäni tullut esiin ilmeistä virhettä, joka koskisi ratkaisun perustana olevien tosiseikkojen aineellista paikkansapitävyyttä, sellaisina kuin tosiseikat mainitaan perusteluissa. Myöskään komissio ei ole mielestäni tehnyt ilmeistä arviointivirhettä katsoessaan pakotekomitean päätöksen jälkeen tämän laatimien perustelujen perusteella ja kantajan kanssa käymänsä kirjeenvaihdon päätteeksi pakotekomitean toteamien tosiseikkojen osoittavan, että kansainväliseen rauhaan ja turvallisuuteen kohdistuu uhka, eikä kantaja ole kyennyt osoittamaan, että tämä uhka on poistunut sen jälkeen, kun hänet ensimmäisen kerran merkittiin luetteloon.

128. Kadin omaisuudensuojaan kohdistuvaa suhteetonta loukkausta koskevasta viidennestä kanneperusteesta olen jo todennut, että toisin kuin yhteisöjen tuomioistuimen yhdistetyissä asioissa Kadi antamassa tuomiossa omaisuussuojan loukkaus ei voi esillä olevassa asiassa perustua puolustautumisoikeuksien ja tehokasta oikeussuojaa koskevan oikeuden loukkaamiseen, sillä loukkausta ei ole mielestäni tapahtunut. Omaisuudensuojan turvaamista koskevaa menettelyllistä näkökohtaa lukuun ottamatta omaisuudensuojaa ei ole loukattu myöskään asiakysymyksessä. Viittaan tässä yhteydessä yhteisöjen tuomioistuimen yhdistetyissä asioissa Kadi antaman tuomion 354–366 kohdassa esitettyyn päättelyyn sekä analogisesti siihen, mitä unionin tuomioistuin katsoi edellä mainituissa yhdistetyissä asioissa Al-Aqsa vastaan neuvosto ja Alankomaat vastaan Al-Aqsa antaman tuomion 120–130 kohdassa varojen jäädyttämistä koskevasta itsenäisestä järjestelmästä.

VIII Ratkaisuehdotus

129. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin

— kumoaa unionin yleisen tuomioistuimen asiassa T-85/09, Kadi vastaan komissio, 30.9.2010 antaman tuomion ja

— hylkää Yassin Abdullah Kadin kanteen.