Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
VERICA TRSTENJAK
6 päivänä kesäkuuta 2012 [1]

Yhdistetyt asiat C-539/10 P ja C-550/10 P

Stichting Al-AqsavastaanEuroopan unionin neuvosto jaAlankomaiden kuningaskuntavastaan

Stichting Al-Aqsa

Muutoksenhaku — Yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka — Tiettyihin henkilöihin ja yhteisöihin kohdistuvat terrorismin torjumiseksi toteutetut rajoittavat toimenpiteet — Varojen jäädyttäminen — Yhteinen kanta 2001/931/YUTP — 1 artiklan 4 ja 6 kohta — Asetus (EY) N:o 2580/2001 — 2 artiklan 3 kohta — Edellytykset henkilön tai yhteisön säilyttämiselle luettelossa tahoista, joita koskee varojen jäädyttäminen — Kansallisen toimivaltaisen viranomaisen päätös — Kansallisen toimen kumoaminen

I Johdanto

1. Nyt käsiteltävän valitusasian kohteena on Stichting Al-Aqsan varojen jäädyttäminen terrorismin torjumiseksi toteutettujen unionin toimenpiteiden seurauksena.

2. Terrorismiin liittyvät vaarat ovat saaneet Yhdistyneet Kansakunnat, Euroopan unionin ja sen jäsenvaltiot toteuttamaan rajoittavia toimenpiteitä. Näiden toimenpiteiden tavoitteena on poistaa taloudellinen liikkumavara henkilöiltä ja yhteisöiltä, joiden oletetaan antavan rahallista tukea terroristitoiminnalle, jäädyttämällä niiden varat.

3. Euroopan unionin neuvosto päätti Yhdistyneiden Kansakuntien turvallisuusneuvoston 28.9.2001 hyväksymän päätöslauselman 1373 (2001) [2] johdosta antamassaan yhteisessä kannassa 2001/931/YUTP [3] perusteista terrorismin torjumiseksi toteutettavia toimenpiteitä koskevan järjestelmän soveltamiseksi.

4. Tämän järjestelmän mukaan silloin, kun unionilla on tietoja, joista ilmenee, että viranomainen on tehnyt päätöksen terroritekoa koskevan tutkinnan tai syytteeseenpanon aloittamisesta, päätöksen kohteena oleva asianomainen voidaan liittää luetteloon henkilöistä ja yhteisöistä, joiden varat jäädytetään. [4] Ensimmäinen kyseisenlainen luettelo oli jo mainitun yhteisen kannan liitteenä.

1 — Ratkaisuehdotuksen alkuperäinen kieli: saksa. Oikeudenkäyntikieli: hollanti.

2 — Luettavissa internetosoitteessa http://www.un.org/Docs/scres/2001/sc2001.htm.

3 — Erityistoimenpiteiden toteuttamisesta terrorismin torjumiseksi 27.12.2001 annettu neuvoston yhteinen kanta (EUVL L 344, s. 93).

4 — Yhteisen kannan 2001/931 1 artiklan 4 kohta ja 2 artikla.

5. Tiettyihin henkilöihin ja yhteisöihin kohdistuvista erityisistä rajoittavista toimenpiteistä terrorismin torjumiseksi 27.12.2001 annettu neuvoston asetus (EY) N:o 2580/2001 [5] liittyy sisällöllisesti tähän yhteisessä kannassa 2001/931 tarkoitettuun järjestelmään. Asetus on ymmärrettävä unionin tasolla tarpeellisena toimenpiteenä yhteisen kannan 2001/931 tavoitteiden panemiseksi edelleen täytäntöön, ja sen tarkoituksena on täydentää terroristijärjestöjä koskevia hallinto- ja tuomioistuinmenettelyjä Euroopan unionissa ja kolmansissa maissa. [6] Tätä taustaa vasten neuvoston on asetuksen N:o 2580/2001 2 artiklan 3 kohdan nojalla laadittava luettelo niistä henkilöistä ja yhteisöistä, joiden varat on jäädytettävä, ja tarkasteltava sekä tarvittaessa muutettava sitä yhteisen kannan 2001/931 [7] kriteerien mukaisesti. Neuvosto laati asetuksen N:o 2580/2001 2 artiklassa tarkoitetun ensimmäisen listansa jo 27.12.2001 eli samanaikaisesti kyseisen asetuksen kanssa.

6. Neuvoston on arvioitava tämän luettelon säännöllisin väliajoin suoritettavan tarkastelemisen perusteella, onko asianomaisten henkilöiden ja yhteisöjen säilyttäminen luettelossa ja näiden henkilöiden ja yhteisöjen varojen jäädyttäminen edelleen perusteltua. Jos näin ei ole, luetteloa on muutettava vastaavasti. Neuvosto antaa tämän tehtävän toteuttamiseksi säännöllisesti asetuksen N:o 2580/2001 täytäntöönpanosäädöksiä, joilla se korvaa tarkastelunsa perusteella kulloinkin voimassa olevan luettelon uudella luettelolla.

7. Näiden luetteloiden tarkasteleminen ja muuttaminen tarvittaessa ovat keskipisteessä nyt käsiteltävissä yhdistetyissä asioissa. Kysymys on konkreettisesti siitä, missä määrin neuvoston on otettava huomioon jäsenvaltioiden tosiasiallinen ja oikeudellinen tilanne, kun se päättää, onko henkilö tai yhteisö säilytettävä edelleen luettelossa ja onko henkilön tai yhteisön varat pidettävä edelleen jäädytettyinä.

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

A *Yhteinen kanta 2001/931*

8. Yhteisen kannan 1 artikla kuuluu seuraavasti:

”– –

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

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

5. – –

5 — EUVL L 344, s. 70. ”Jaettu säännöstö” (ks. Ohler, C. ja hänen toteamuksensa SEUT 75 artiklasta teoksessa Streinz, R., *EUV/AEUV*, 2. painos, kustantaja C. H. Beck, München, 2011), johon sisältyy terrorismin vastaisia toimia yhtäältä yhteisen kannan ja toisaalta asetuksen muodossa, selittyy sillä, että Maastrichtin sopimuksen mukaisesti vanhassa Euroopan unionista tehdyssä sopimuksessa ja Euroopan yhteisöstä tehdyssä sopimuksessa määrättiin tältä osin rinnakkaisista oikeusperustoista.

6 — Ks. tältä osin asetuksen N:o 2580/2001 johdanto-osan viides ja kuudes perustelukappale sekä asia T-327/03, Al-Aqsa v. neuvosto, tuomio 11.7.2007 (8 kohta, ei julkaistu oikeustapauskokoelmassa; jäljempänä asia Al-Aqsa I).

7 — Asetuksen N:o 2580/2001 2 artiklan 3 kohdassa viitataan yhteisen kannan 2001/931 1 artiklan 4, 5 ja 6 kohtaan.

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

B *Asetus N:o 2580/2001*

9. Asetuksen N:o 2580/2001 [8] 2 artiklassa säädetään seuraavaa:

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

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

b) – –

2. – –

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

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

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

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

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

10. Edellä 2 artiklan 1 kohdassa mainituissa poikkeuksissa todetaan lähinnä, että jäädytetyt varat voidaan vapauttaa siltä osin kuin niitä tarvitaan kyseisten henkilöiden tai heidän perheenjäsentensä inhimillisten perustarpeiden tyydyttämiseen [9] ja että tietyillä edellytyksillä voidaan myöntää muita erityisiä vapauttamista koskevia valtuutuksia. [10]

III Asian tausta

11. Stichting Al-Aqsa (jäljempänä Al-Aqsa) on nostanut vuoden 2003 jälkeen useita kanteita, [11] joiden kohteena on sen varojen jäädyttäminen ja useat sitä koskevat, peräkkäiset neuvoston toimenpiteet, joiden perusteella se liitettiin kyseisiin luetteloihin tai säilytettiin niissä.

8 — Asetusta on muutettu useaan kertaan, ja se on sittemmin voimassa neuvoston 12.7.2010 antamalla täytäntöönpanoasetuksella (EU) N:o 610/2010 (EUVL L 178, s. 1) muutettuna toisintona.

9 — Näin asetuksen N:o 2580/2001 5 artiklassa.

10 — Näin asetuksen N:o 2580/2001 6 artiklassa.

11 — Ks. mm. em. asia Al-Aqsa I ja asia T-348/07, Al-Aqsa v. neuvosto, tuomio 9.9.2010 (Kok., s. II-4575; jäljempänä valituksenalainen tuomio).

12. Viime kädessä neuvoston toimenpiteet liittyvät 7.4.2003 tehtyyn Alankomaiden ministerin päätökseen, toisin sanottuna terrorismin alalla määrättäviä seuraamuksia koskevaan vuoden 2003 päätökseen (Sanctieregeling terrorisme 2003),[12] jota on käsiteltävä seuraavaksi sen Al-Aqsan varojen jäädyttämiselle keskeisen merkityksen vuoksi.

13. Sanctieregeling terrorisme 2003 annettiin Alankomaiden vuoden 1977 seuraamuksista annetun lain (Sanctiewet 1977) perusteella edellä mainitun YK:n päätöslauselman huomioonottamiseksi. Al-Aqsan varat jäädytettiin kyseisellä ministerin päätöksellä ikään kuin väliaikaisena toimena[13] vastaavan unionin säädöksen voimaantuloon saakka,[14] koska Al-Aqsa antoi varoja terrorismia tukevalle järjestölle.[15]

14. Al-Aqsa vaati Alankomaissa aloitetussa turvaamistoimimenettelyssä, ettei kyseistä ministerin päätöstä pantaisi täytäntöön. Rechtbank te 's-Gravenhage totesi kuitenkin 3.6.2003 antamassaan ratkaisussa[16] tutkimustensa jälkeen, että Alankomaiden tiedustelupalvelun luottamuksellisiin asiakirjoihin sisältyi riittäviä perusteita katsoa, että Al-Aqsa tukee varoillaan terroristijärjestöä[17] Sanctieregelund terrorisme 2003:n perusteluissa todetulla tavalla, joten se ei hyväksynyt Al-Aqsan vaatimusta varojen jäädyttämistä koskevan toimen täytäntöönpanon keskeyttämisestä.

15. Sanctieregeling terrorisme 2003 kumottiin kuitenkin jo 3.8.2003,[18] minkä perusteluna oli se, että se "ohitettiin" asetuksen N:o 2580/2001[19] 2 artiklan 3 kohdan täytäntöönpanosta 27.6.2003 annetulla neuvoston päätöksellä, jonka perusteella Al-Aqsa sisällytettiin vastedes neuvoston luetteloon varojen jäädyttämisestä.

16. Alankomaiden ministerin päätöksen kumoamisen jälkeen Al-Aqsa säilytettiin edelleen mainitussa neuvoston luettelossa ja sen jälkeisissä luetteloissa, sillä neuvosto ei löytänyt perusteita Al-Aqsan kohtelun muuttamiselle.

17. Neuvosto esitti 23.4.2007 päivätyllä kirjeellään ja uudelleen 29.6.2007 päivätyllä kirjeellään, joka koski neuvoston päätöstä 2007/445/EY,[20] seuraavat perustelut täyttääkseen velvollisuutensa perustella Al-Aqsan säilyttäminen edelleen luettelossa:[21] "[Alankomaiden] ulkoasiainministeri ja valtiovarainministeri päättivät – – jäädyttää kaikki [Al-Aqsan] varat. Tämä päätös vahvistettiin [Rechtbank te 's-Gravenhagen] siviilioikeudellisten asioiden jaoston puheenjohtajan 3.6.2003 antamalla tuomiolla – –. Tässä tuomiossa todetaan, että [Al-Aqsaa] on pidettävä Hamasia tukevana sekä sen terroritoiminnan toteuttamiseen tai edistämiseen myötävaikuttavana järjestönä. [Al-Aqsaa] koskevan päätöksen on siten tehnyt – – toimivaltainen viranomainen. Neuvosto on vakuuttunut, että perustelut, jotka oikeuttivat [Al-Aqsan] kirjaamisen [luetteloon], ovat edelleen päteviä."[22]

12 — Staatscourant (Alankomaiden virallinen lehti) 7.4.2003, nro 68, s. 11; ks. yksityiskohdista em. asia Al-Aqsa I, tuomion 16–21 kohta.

13 — Näin ministerin päätöksen perusteluissa, em. asia Al-Aqsa I, tuomion 17 kohta ja valituksenalaisen tuomion 175 kohta.

14 — Sanctieregelung terrorisme 2003:n 2 §.

15 — Alankomaiden ministerin päätöksen perustelussa puhutaan järjestöistä, jotka antavat avustusta terrorismille "Midden-Oostenissa". Tältä osin on todettava, että hollanninkielinen käsite "Midden-Oosten", toisin kuin saksankielinen "Mittlerer Osten", käsittää myös valtiot, joiden katsotaan saksan kielessä kuuluvan käsitteen "der Nahe Osten" piiriin.

16 — Osia tästä päätöksestä toistetaan valituksenalaisen tuomion 125 kohdassa.

17 — Ks. em. asia Al-Aqsa I, tuomion 18–21 kohta.

18 — Ks. "Intrekking Sanctieregeling terrorisme 2003":n osalta Staatscourant 1.8.2003, nro 146, s. 9 sekä valituksenalaisen tuomion 170 kohta.

19 — EUVL L 160, s. 81.

20 — Tiettyihin henkilöihin ja yhteisöihin kohdistuvista erityisistä rajoittavista toimenpiteistä terrorismin torjumiseksi annetun asetuksen (EY) N:o 2580/2001 2 artiklan 3 kohdan täytäntöönpanosta sekä päätösten 2006/379/EY ja 2006/1008/EY kumoamisesta 28.6.2007 tehty neuvoston päätös 2007/445/EY (EUVL L 169, s. 58).

21 — Tämä perustelu esitettiin myös Al-Aqsan em. asiassa Al-Aqsa I riitauttamien muiden toimenpiteiden yhteydessä, ks. tältä osin valituksenalaisen tuomion 46 kohta.

22 — Ks. valituksenalaisen tuomion 4 ja 10 kohta.

IV Oikeudenkäynti unionin yleisessä tuomioistuimessa ja valituksenalainen tuomio

18. Al-Aqsa ei pitänyt edellä 17 kohdassa toistettua neuvoston perustelua paikkansapitävänä vaan nosti unionin yleisessä tuomioistuimessa neuvostoa vastaan kanteen, jossa vaadittiin kumoamaan viisi ajallisesti toistaan seuraavaa ja sisällöllisesti samalla tavalla perusteltua neuvoston toimenpidettä varojen edelleen jäädyttämisestä (jäljempänä riidanalaiset toimenpiteet)[23] siltä osin kuin ne koskevat Al-Aqsaa sekä toteamaan, ettei asetusta N:o 2580/2001 voida soveltaa siihen, ja velvoittamaan neuvoston korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

19. Valituksenalaisessa tuomiossa todettiin pääasiallisesti seuraavaa Al-Aqsan kolmannesta kanneperusteesta:[24]

”164 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on – – korostanut – –, että – – neuvosto ei voi olla ottamatta huomioon – – esitutkinnan tai syytteeseenpanon myöhempiä vaiheita – –.

– –

168 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin tarkasteli – – asiassa Sison II annetussa tuomiossa[25] sellaista mahdollisuutta, että poliisin tai turvallisuuspoliisin suorittama tutkinta päätetään riittävän näytön saamatta jäämisen perusteella, ilman että se johtaa tuomioistuinkäsittelyyn – –. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin korosti, että olisi mahdotonta hyväksyä sitä, ettei neuvosto ota huomioon tällaisia seikkoja, jotka ovat osa sellaisia olennaisia tietoja, jotka on otettava huomioon tilanteen arvioinnissa – –. Muu ratkaisu merkitsisi sitä, että neuvostolle ja jäsenvaltioille annettaisiin kohtuuton valta jäädyttää rajattomasti tietyn henkilön varoja kaiken tuomioistuinvalvonnan ulkopuolella ja mahdollisesti noudatettavien oikeudellisten menettelyjen lopputuloksesta riippumatta.

169 Samoja päätelmiä on sovellettava silloin, kun kansallinen hallinnollinen toimenpide varojen jäädyttämisestä tai järjestön toteamisesta terroristiseksi poistetaan sen antajan toimesta tai kumotaan oikeuden päätöksellä – –.

170 Nyt esillä olevassa asiassa on – – kiistatonta, että Sanctieregeling kumottiin 3.8.2003 eli melkein heti sen jälkeen, kun kantajan varojen jäädyttämisestä annettu alkuperäinen yhteisön toimi oli tullut voimaan 28.6.2003.

171 Tältä osin on totta, ettei riidanalaisen päätöksen[26] väitetä perustuvan itse Sanctieregelingiin vaan ainoastaan välitoimista annettuun tuomioon – – esillä olevassa asiassa ei ole kuitenkaan mahdollista ottaa huomioon yksinomaan välitoimista annettua tuomiota ottamatta samalla huomioon Sanctieregelingiä.

172 Näin ollen on todettava, että siitä lähtien, kun Sanctieregeling kumottiin Alankomaiden oikeusjärjestyksessä, välitoimista annettua tuomiota, joka – kuten äsken muistutettiin – on erottamaton kokonaisuus Sanctieregelingin kanssa, ei voida pätevästi pitää perustana kantajan varojen jäädyttämisestä annetulle yhteisön toimelle.

23 — Konkreettisesti kyse on ensinnäkin päätöksestä 2007/445, toiseksi asetuksen N:o 2580/2001 2 artiklan 3 kohdan täytäntöönpanemisesta ja päätöksen 2007/445 kumoamisesta 20.12.2007 annetusta neuvoston päätöksestä 2007/868/EY (EUVL L 340, s. 100), kolmanneksi asetuksen N:o 2580/2001 2 artiklan 3 kohdan täytäntöönpanemisesta ja päätöksen 2007/868 kumoamisesta 15.7.2008 annetusta neuvoston päätöksestä 2008/583/EY (EUVL L 188, s. 21) ja neljänneksi asetuksen N:o 2580/2001 2 artiklan 3 kohdan täytäntöönpanemisesta ja päätöksen 2008/583 kumoamisesta 26.1.2009 annetusta neuvoston päätöksestä 2009/62/EY (EUVL L 23, s. 25) sekä asetuksen N:o 2580/2001 2 artiklan 3 kohdan täytäntöönpanemisesta ja päätöksen 2009/62 kumoamisesta 15.6.2009 annetusta neuvoston asetuksesta (EY) N:o 501/2009 (EUVL L 151, s. 14).

24 — Ks. valituksenalaisen tuomion 164–181 kohta.

25 — Asia T-341/07, Sison v. neuvosto, tuomio 30.9.2009 (Kok., s. II-3625).

26 — Tällä tarkoitetaan päätöstä 2007/445 eli ensimmäistä riidanalaisista toimenpiteistä.

173 Tällä tuomiolla välitoimista päättävä tuomari oli nimittäin vain yksinkertaisesti kieltäytynyt lykkäämästä väliaikaisesti Santieregelingin vaikutuksia. Sanctieregeling lakkasi kuitenkin lopullisesti tuottamasta oikeusvaikutuksia sen kumoamisen johdosta. Tästä syystä näin on myös välttämättä oltava niiden oikeusvaikutusten osalta, jotka liittyvät välitoimista annettuun tuomioon, etenkin koska se sisältää vain väliaikaisen arvioinnin, tämän vaikuttamatta siihen, mitä pääasiassa päätetään oikeudenkäynnin päätteeksi.

174 Unionin yleinen tuomioistuin katsoo tältä osin vielä, ettei välitoimista annetulla tuomiolla voi olla vain asetuksen N:o 2580/2001 täytäntöön panemiseksi oikeusvaikutuksia, jotka voidaan erottaa Sanctieregelingistä ja jotka nyt esillä olevassa asiassa pysyisivät voimassa siitä huolimatta, että Sanctieregeling kumottiin Alankomaiden oikeudessa. Tämän asetuksen yleisen rakenteen kanssa, jota luonnehtii kansallisessa menettelyssä ilmenneiden seikkojen ensisijaisuus neuvoston suorittamassa arvioinnissa, ei siten ole yhdenmukaista se, että Santieregelingillä, jolla ei ole enää oikeusvaikutuksia Alankomaiden oikeusjärjestyksessä, edelleen on epäsuorasti ja rajoittamattomasti tällaisia vaikutuksia välitoimista annetun tuomion välityksellä yhteisön oikeusjärjestyksessä.

175 Lisäksi on vielä niin, että välitoimista annettu tuomio, joka annettiin kantajan muutoksenhaun johdosta, on epävarma tekijä verrattuna Sanctieregelingiin. Sanctieregelingin perusteluista nimittäin ilmenee, että se annettiin ’sillä aikaa, kun odotettiin kantajaa koskevaa yhteisön päätöksen tekemistä’, ja että se oli kumottava ’tällaisen päätöksen tekemisestä lukien’ – –. Alankomaiden kuningaskunnan istunnossa antamien selitysten mukaan tämä kumoaminen johtui ainoastaan Alankomaiden hallituksen halusta välttää kansallisen toimenpiteen ja kantajan varojen jäädyttämistä koskevan yhteisön toimen välinen päällekkäisyys. Tästä seuraa, että Sanctieregeling olisi kumottu joka tapauksessa välittömästi kantajan varojen jäädyttämisestä annetun yhteisön alkuperäisen toimen antamisen jälkeen riippumatta siitä, oliko kantaja aloittanut välitoimimenettelyn tai nostanut pääasiaa koskevan kanteen.

176 Tällainen järjestely on vastoin asetuksen N:o 2580/2001 yleistä rakennetta, jonka mukaan varojen jäädyttämistä koskevan yhteisön toimen antaminen edellyttää sitä, että joko sellainen kansallinen menettely, jonka tarkoituksena on suoraan ja pääasiallisesti ennaltaehkäisevän tai rangaistuksenomaisen toimenpiteen kohdistaminen asianomaiseen terrorismin torjumisen nimissä ja sillä perusteella, että asianomainen on osallistunut terrorismiin – –, on aloitettu tai että tätä menettelyä jatketaan aktiivisesti, tai sitä, että sellainen päätös, jossa tuomitaan asianomainen tällaisten tosiseikkojen perusteella, on annettu tai pantu täytäntöön.

177 Kuitenkin esillä olevassa asiassa varojen jäädyttämisestä tehty päätös, joka tehtiin alun perin kansallisella tasolla, on perusteltu ’sillä aikaa, kun odotettiin kantajaa koskevaa yhteisön päätöksen tekemistä’, ja yhteisön toimi on puolestaan perusteltu sellaisen kansallisen päätöksen tekemisellä, joka on heti kumottu. Tällainen järjestely perustuu väistämättä kehäpäätelmään.

178 Sen sijaan, että neuvosto jatkoi päätöksen perustamista välitoimista annettuun tuomioon, sen olisi pitänyt tehdä looginen johtopäätös varojen jäädyttämistä koskevan kansallisen toimenpiteen kumoamisesta ja todeta, ettei kansallisessa oikeudessa enää ole perustaa, jolla riittävästi oikeutetaan vastaavan yhteisön toimenpiteen voimassa pysyttäminen, ja näin on siitä riippumatta, mitä mahdollisia oikeuskeinoja on käytetty kumottua kansallista toimea vastaan.

– –

180 Esillä olevassa asiassa, jota luonnehtii ennen kaikkea Sanctieregelingin kumoaminen, on todettava sitä vastoin, että neuvosto on ylittänyt harkintavaltansa rajat, kun se säilytti kantajan toistaiseksi riidanalaisessa luettelossa yhteisen kannan 2001/931 1 artiklan 6 kohdan ja asetuksen N:o 2580/2001 2 artiklan 3 kohdan nojalla säännöllisin väliajoin suoritettavan kantajan tilanteen tarkistamisen yhteydessä ainoastaan sillä perusteella, ettei välitoimista päättävän tuomarin

tekemää päätöstä ollut kyseenalaistettu Alankomaiden oikeusjärjestyksessä välitoimia koskevassa muutoksenhakuasteessa tai pääasiaa käsittelevässä oikeusasteessa, vaikka hallintopäätös, jonka täytäntöönpanon lykkäystä tältä tuomarilta oli haettu, oli kumottu sen tekijän toimesta.

181 Näin on sitäkin suuremmalla syyllä siitä syystä, että kuten kantaja istunnossa väitti muiden osapuolten tätä kiistämättä, Sanctieregelingin kumoamisesta lähtien ja lukuun ottamatta riidanalaisen päätöksen täytäntöönpanoa kansallisessa oikeudessa Alankomaiden toimivaltaiset hallinto- tai oikeusviranomaiset eivät enää toteuttaneet terrorismin torjunnan nimissä ja siitä syystä, että kantaja olisi sekaantunut terrorismiin, yhtään toimenpidettä, jonka tarkoituksena oli määrätä kantajalle rikosoikeudellinen tai taloudellinen seuraamus.

– –

184 Näin ollen lausunnon antaminen vaatimuksesta, joka koskee asetuksen N:o 2580/2001 toteamista lainvastaiseksi EY 241 artiklan nojalla, raukeaa (ks. vastaavasti asia Al-Aqsa [I], tuomion 66 ja 67 kohta ja ks. myös asia C-91/05, komissio v. neuvosto, tuomio 20.5.2008, Kok., s. I-3651, 111 kohta).”

20. Tällä perusteella valituksenalaisen tuomion tuomiolauselma on seuraavanlainen:

”1) – – päätös 2007/445/EY, – – päätös 2007/868/EY, – – päätös 2008/583/EY, – – päätös 2009/62/EY sekä – – asetus (EY) N:o 501/2009 kumotaan – – Al-Aqsaa koskevilta osin.

2) Kanne hylätään muilta osin.

3) Euroopan unionin neuvosto velvoitetaan vastaamaan omista oikeudenkäyntikuluistaan ja korvaamaan tämän lisäksi – – Al-Aqsan oikeudenkäyntikulut.

4) Alankomaiden kuningaskunta ja Euroopan komissio vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.”

V Menettely unionin tuomioistuimessa, vaatimukset ja asianosaisten ja muiden osapuolten pääasialliset lausumat valitusmenettelyssä

21. Al-Aqsa (asia C-539/10 P) ja Alankomaiden kuningaskunta (asia C-550/10 P) valittivat valituksenalaisesta tuomiosta. Nämä kaksi asiaa yhdistettiin unionin tuomioistuimen presidentin 4.2.2011 antamalla määräyksellä kirjallista ja suullista käsittelyä sekä tuomion antamista varten.

A *Asia C-539/10 P*

22. Al-Aqsa vaatii asiassa C-539/10 P tehdyssä valituksessa, että

— valituksenalainen tuomio kumotaan siltä osin kuin Al-Aqsa esittää tämän tuomion perusteluja vastaan valitusperusteita ja argumentteja ja asiassa annetaan uusi ratkaisu, jossa unionin yleisessä tuomioistuimessa esitetyt vaatimukset hyväksytään siten, että niitä perusteluita, joihin valituksenalainen tuomio perustuu, parannetaan

— neuvosto velvoitetaan korvaamaan molemmissa oikeusasteissa aiheutuneet oikeudenkäyntikulut.

23. Al-Aqsan vaatimusten pääasiallisena perusteluna on, että unionin yleinen tuomioistuin on tehnyt tuomiossaan oikeudellisia arviointeja, joiden perusteella kanneperusteita todettiin perusteettomiksi. Unionin yleinen tuomioistuin on täten katsonut muun muassa, että niin kauan kuin Sanctieregeling oli voimassa, se oli yhdessä turvaamistoimista annetun tuomion kanssa riittävä varojen jäädyttämiseksi

yhteisen kannan 2001/931 edellytysten mukaisesti.[27] Al-Aqsa ei yhdy näihin arviointeihin ja pelkää sille epäedullisia seurauksia, jos valituksenalainen tuomio tulee lainvoimaiseksi ilman toisenlaisia perusteluja, sillä unionin yleisen tuomioistuimen arviointien perusteella voidaan olettaa Alankomaissa annettavan uusia säädöksiä, jotka puolestaan voisivat johtaa siihen, että neuvosto toteuttaa uudestaan toimenpiteitä Al-Aqsan varojen jäädyttämiseksi. Al-Aqsa katsoo toiseksi, että unionin yleinen tuomioistuin on ylittänyt valvontavaltansa rajat määritellessään itse sen, mikä todiste on katsottava yhteisen kannan 2001/931 1 artiklan 4 kohdassa tarkoitetuksi ”päätökseksi”. Lisäksi unionin yleinen tuomioistuin on katsonut virheellisesti, että Sanctieregeling voidaan – yhdessä turvaamistoimista annetun tuomion kanssa tai ei – katsoa yhteisen kannan 2001/931 1 artiklan 4 kohdassa tarkoitetuksi päätökseksi. Lopuksi Al-Aqsa katsoo, että unionin yleinen tuomioistuin ylitti toimivaltansa, kun se tulkitsi itse tuomiota, tai joka tapauksessa se on tehnyt ilmeisen arviointivirheen tuomion tulkitsemisen yhteydessä. Näin ollen riidanalaiset toimenpiteet on kumottava siten, että niitä perusteluita, joihin valituksenalainen tuomio perustuu, parannetaan.

24. Euroopan unionin neuvosto, Euroopan komissio ja Alankomaiden kuningaskunta väittävät pääasiallisesti, että Al-Aqsan valitus on jätettävä tutkimatta, sillä se ei koske valituksenalaisen tuomion tuomiolauselmaa ja siinä vaaditaan ainoastaan tuomion perusteiden muuttamista. Valitus on siksi jätettävä tutkimatta Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 56 artiklan perusteella, jonka mukaan muutosta voivat hakea ainoastaan kaikki osapuolet, joiden vaatimukset on hylätty vähintään osittain.

25. Al-Aqsa väittää vastauksessaan tältä osin, että se ei voittanut unionin yleisessä tuomioistuimessa kaikkien vaatimustensa osalta, sillä joka tapauksessa vaatimusta sen toteamisesta, että asetus N:o 2580/2001 ei ole sovellettavissa siihen, ei hyväksytty. Perussäännön 56 artikla ei myöskään ole esteenä Al-Aqsan valitukselle. Niin kauan kuin ei todeta, että asetusta N:o 2580/2001 ei sovelleta siihen, sen on lisäksi varauduttava jatkuvasti uusiin sitä vastaan toteutettuihin neuvoston toimenpiteisiin.

B *Asia C-550/10 P*

26. Alankomaiden kuningaskunta, jonka vaatimuksiin komissio on keskeisiltä osin yhtynyt, vaatii

— kumoamaan valituksenalaisen tuomion ja palauttamaan asian unionin yleiseen tuomioistuimeen ja

— velvoittamaan Al-Aqsan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

27. Alankomaiden kuningaskunta perustelee valitustaan pääasiallisesti sillä, että unionin yleinen tuomioistuin on tulkinnut yhteisen kannan 2001/931 1 artiklaa ja asetuksen N:o 2580/2001 2 artiklan 3 kohtaa virheellisesti todetessaan, että turvaamistoimista annettua tuomiota ei voida enää Sanctieregelingin kumoamisen jälkeen pitää perusteena Al-Aqsan sisällyttämiselle EU:n luetteloon varojen jäädyttämisestä. Neuvosto ei estä varsinaista vaatimusta mutta selventää nimenomaisesti, ettei sen vastineessa ole väitteitä, jotka olisivat ristiriidassa Alankomaiden kuningaskunnan lausumien kanssa.

28. Al-Aqsa vaatii, että valitus hylätään ja oikeudenkäyntikulut määrätään korvattavaksi, ja toistaa muilta osin asiassa C-539/10 P esitetyt vaatimukset.

27 — Ks. etenkin valituksenalaisen tuomion 63–69 kohta, 85–90 kohta ja 102–106 kohta.

VI Oikeudellinen arviointi

A *Asia C-539/10 P*

1. Valituksen tutkimatta jättäminen

29. Al-Aqsan valitus on mielestäni jätettävä tutkimatta.

a) Valitus, jota ei ole otettava tutkittavaksi

30. Al-Aqsan valitus koskee, kuten valituskirjelmästä ilmenee, ”[valituksenalaisen] tuomion perusteluja”, ja sen tarkoituksena on ”perustelujen, joihin valituksenalainen tuomio perustuu, parantaminen”.

31. Tällainen vaatimus ei täytä edes unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 113 artiklan 1 kohdan edellytyksiä,[28] joiden mukaan valituksen kohteena on oltava unionin yleisen tuomioistuimen *päätöksen* eli sen tuomiolauselman ja sen keskeisten perustelujen kumoaminen kokonaan tai osittain.

32. Valitusperusteet koskevat Al-Aqsan kanneperusteita, jotka eivät menestyneet unionin yleisessä tuomioistuimessa. On kuitenkin todettava, että lopulta Al-Aqsa voitti, sillä valituksenalaisessa tuomiossa hyväksytään kolmas kanneperuste ja näin ollen kumotaan valituksenalaiset toimenpiteet Al-Aqsaa koskevilta osin. Valitusta, joka koskee ainoastaan sellaista osaa tuomion perusteluista, joka ei ole tarpeen ratkaisun perustelemiseksi, ei sen sijaan ole otettava tutkittavaksi.[29]

b) Ei oikeussuojan tarvetta: valituksenalaisen tuomion lainvoimaisuudesta ei aiheudu epäedullisia seurauksia Al-Aqsalle

33. Myöskään epäedulliset seuraukset Al-Aqsalle tilanteessa, jossa valituksenalainen tuomio saa lainvoiman, eivät ole ilmeisiä. Tätä koskevat Al-Aqsan väitteet eivät ole vakuuttavia.

34. Al-Aqsalla on nimittäin vapaus uudistaa mahdollisessa menettelyssä ne kanneperusteensa, jotka eivät menestyneet unionin yleisessä tuomioistuimessa, mahdollisen sen varojen jäädyttämistä koskevan uuden toimenpiteen osalta ilman, että sitä vastaan voitaisiin vedota valituksenalaisen tuomion lainvoimaisuuteen.

35. Lainvoima ulottuu nimittäin ainoastaan tosiasia- ja oikeuskysymyksiin, jotka tosiasiallisesti tai välttämättä olivat kyseisen tuomioistuinratkaisun kohteena,[30] eli nyt käsiteltävässä asiassa ainoastaan lopulta hyväksyttyä kolmatta kanneperustetta koskeviin toteamuksiin. Mahdollinen kanne uudesta Al-Aqsaa vastaan toteutetusta neuvoston toimenpiteestä ei myöskään koskisi samoja tosiseikkoja tai samaa kohdetta vaan pikemminkin uuden toimenpiteen kattamaa, täysin erilaista riita-asian kohdetta. Siksi ei ole pelkoa lainvoimasyistä seuraavasta estävästä vaikutuksesta.

28 — Ks. tältä osin asia C-263/09 P, Edwin v. SMHV, tuomio 5.7.2011 (Kok., s. I-5853, 81–85 kohta).

29 — Asia C-363/98 P(R), Emesa Sugar v. neuvosto, presidentin määräys 17.12.1998 (Kok., s. I-8787, 44–46 kohta); ks. myös Wägenbaur, B., *EuGH VerfO, Satzung und Verfahrensordnungen EuGH/EuG*, kustantaja C. H. Beck, München, 2008, Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 56 artiklasta, 6 kohta.

30 — Asia C-277/95 P, Lenz v. komissio, tuomio 28.11.1996 (Kok., s. I-6109, 50 kohta).

c) Ei tutkittavaksi otettavaa valitusta siltä osin kuin on kyse vaatimuksesta, josta ei päätetty ja joka koski sen toteamista, että asetus N:o 2580/2001 ei ole sovellettavissa Al-Aqsaan

i) Vastaavan valituksen puuttuminen

36. Ei ole myöskään tarpeen tutkia, olisiko Al-Aqsa, kuten se väittää vastauksessaan, voinut tehdä valituksen siksi, että unionin yleinen tuomioistuin ei hyväksynyt sen vaatimusta todeta, ettei asetusta N:o 2580/2001 sovelleta siihen. On nimittäin yhtäältä niin, että tätä seikkaa käsiteltiin vasta sen vastauksessa, ja toisaalta se ei liity selvästi Al-Aqsan konkreettisesti tekemään valitukseen ja sen perusteluihin.

ii) Perussäännön 56 artiklassa tarkoitetun ”hylkäämisen” puuttuminen

37. Kokonaisuuden kannalta on toisaalta todettava, että tällainen valitus ei myöskään olisi voinut menestyä. Ei voida sanoa, että Al-Aqsan vaatimus olisi ”hylätty” perussäännön 56 artiklassa tarkoitetulla tavalla. Kuten valituksenalaisen tuomion 184 kohdasta nimittäin ilmenee, unionin yleinen tuomioistuin ei hylännyt Al-Aqsan väitettä kyseisen asetuksen lainvastaisuudesta vaan jätti kanteen tältä osin täysin tutkimatta, sillä riidanalaiset toimenpiteet kumottiin joka tapauksessa Al-Aqsan osalta.

38. Kun otetaan huomioon, että tällä oikeudellisella kysymyksellä ei ole merkitystä asian ratkaisun kannalta, tätä unionin yleisen tuomioistuimen menettelytapaa ei voi moittia. Tuomiolauselma on tosin siltä osin harhaanjohtava, että siinä annetaan ymmärtää, että Al-Aqsan väitteet olisi hylätty osittain. Kun arvioidaan tuomiolauselmaa valituksenalaisen tuomion 184 artiklan perusteella, on kuitenkin helposti pääteltävissä, että tuomiolauselmassa ei tarkoiteta muuta kuin mitä asiassa Al-Aqsa I annetun tuomion 66 kohdassa, johon lisäksi viitataan nimenomaisesti, ja kyseisen tuomion tuomiolauselmassa on todettu eli että vaatimus asetuksen N:o 2580/2001 lainvastaisuudesta voitiin jättää tutkimatta.

2. Välipäätelmä

39. Kaikesta edellä todetusta seuraa, että Al-Aqsan valitus on jätettävä kokonaisuudessaan tutkimatta.

B *Asia C-550/10 P*

40. Alankomaiden kuningaskunnan valitus, jossa vaaditaan valituksenalaisen tuomion kumoamista, on mielestäni otettava tutkittavaksi, mutta se on perusteeton.

41. Siltä osin kuin sitä, että Al-Aqsa toistaa asiassa C-550/10 P jo asiassa C-539/10 P tekemässään valituksessa esittämänsä vaatimukset, on pidettävä liitännäisvalituksena, se on jätettävä tutkimatta samoilla perusteilla kuin asiassa C-539/10 P esitetty valitus.

1. Alankomaiden valitus on perusteeton

42. Valituksenalaisessa tuomiossa kolmannen kanneperusteen osalta esitetyt riidanalaiset toteamukset eivät ole oikeudellisesti virheellisiä. Valituksenalaisen tuomion 178 kohdassa nimittäin todetaan oikein, että ”sen sijaan, että neuvosto jatkoi päätöksen perustamista välitoimista annettuun tuomioon, sen olisi pitänyt tehdä looginen johtopäätös varojen jäädyttämistä koskevan kansallisen toimenpiteen kumoamisesta ja todeta, ettei kansallisessa oikeudessa enää ole perustaa, jolla riittävästi oikeutetaan vastaavan yhteisön toimenpiteen voimassa pysyttäminen”.

43. Unionin yleisen tuomioistuimen näiden perustelujen paikkansapitävyys on selvää, kun tarkastellaan terrorismin torjumiseksi toteutettujen toimenpiteiden rakennetta, sellaisena kuin se ilmenee unionin säädöksistä, ja kun otetaan huomioon valituksenalaisen tuomion tosiseikat ja oikeudelliset seikat.

a) Terrorismin torjumiseksi toteutettujen toimenpiteiden rakenne

44. Ensinnäkin on tärkeää todeta, että kyseiset terrorismin torjumiseksi toteutetut unionin toimenpiteet eivät kuulu neuvoston vapaaseen harkintavaltaan vaan ne liittyvät kiinteästi jäsenvaltion kansalliseen oikeuteen.

45. Neuvoston toimenpiteet varojen jäädyttämiseksi toteutetaan näin ollen asetuksen N:o 2580/2001 2 artiklan 3 kohdan, luettuna yhdessä yhteisen kannan 2001/931 1 artiklan kanssa, nojalla kahdessa vaiheessa.

46. Jotta neuvosto voi ylipäätään toimia, se tarvitsee asetuksen N:o 2580/2001 2 artiklan 3 kohdan, luettuna yhdessä yhteisen kannan 2001/931 1 artiklan 4 kohdan kanssa, mukaisesti ensinnäkin luotettaviin ja uskottaviin todisteisiin perustuvan jäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen *päätöksen*, joka koskee ”terroritekoa –– koskevan tutkinnan tai syytteeseenpanon aloittamista” (jäljempänä tutkinnan aloittamispäätös).

47. Neuvosto voi ryhtyä ylipäätään toimenpiteisiin ainoastaan tällaisen tutkinnan aloittamispäätöksen perusteella – tai a fortiori asianomaisen teon vuoksi annetun tuomion perusteella –, ja silloin, kun henkilö on liitetty neuvoston luetteloon, sen on toisessa vaiheessa asetuksen N:o 2580/2001 2 artiklan 3 kohdan, luettuna yhdessä yhteisen kannan 2001/931 1 artiklan 6 kohdan kanssa, tarkistettava säännöllisin väliajoin, että ”[kyseisen henkilön] *säilyttäminen* luettelossa on *perusteltua*”.

48. Neuvostolla on tätä tarkistamista tehtäessä vielä liikkumavaraa arvioinnin osalta. Kun otetaan kuitenkin huomioon neuvoston rajoittavien toimenpiteiden liityntä jäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen tutkinnan aloittamispäätökseen, tulee selväksi, mistä alkaen neuvoston on otettava lähtökohdaksi, että kyseisen nimen säilyttäminen luettelossa ei enää ole perusteltua; näin on nimittäin silloin, kun toimivaltaisen viranomaisen valtiossa vallitseva tosiseikkojen ja oikeudellisia seikkoja koskeva tilanne huomioon otettuna ei enää voida ottaa lähtökohdaksi, että asianomainen, jota ei ole vielä tuomittu, olisi edelleen tutkinnan kohteena. On nimittäin lopulta niin, että ainoastaan nämä tutkinnat oikeuttavat neuvoston toimenpiteet.

49. Neuvoston on kyllä yhteisen kannan 2001/931 1 artiklan, johon asetuksessa N:o 2580/2001 viitataan, rakenteen perusteella tehtävä tämä toteamus tutkinnan tilasta nimenomaisesti muodollisten kriteerien perusteella. Sen on nimittäin yhtäältä otettava huomioon, onko edelleen lähdettävä siitä, että on olemassa oikeudellisesti pätevä luotettaviin ja uskottaviin todisteisiin perustuva toimivaltaisen viranomaisen päätös, ja toisaalta tutkittava, sovelletaanko tätä päätöstä vielä tosiasiallisesti eli toteutetaanko tähän päätökseen perustuvia tutkintatoimia edelleen.

50. Tältä osin säännöllisin väliajoin tehtävä neuvoston toteuttama luettelon tarkistaminen suojelee asianomaisia kahdelta vaaralta, joita ei voida hyväksyä oikeusvaltiossa: ensinnäkin siltä, että asianomainen säilytettäisiin edelleen luettelossa tilanteessa, jossa häneen kohdistuneet tutkintatoimet olisi lopetettu, ne eivät olisi johtaneet mihinkään tai niistä olisi luovuttu mutta tämä ei heijastuisi tätä vastaavana asianomaista koskevana vapauttavana päätöksenä, ja toiseksi siltä, että asianomainen säilytettäisiin edelleen luettelossa, vaikka itse tutkinnan aloittamispäätös olisi kumottu toimivaltaisen viranomaisen actus contrarius -toimen tai tuomioistuinratkaisun vuoksi. Viimeisessä tilanteessa neuvoston on ehdottomasti muutettava luetteloa.

51. Yhteisen kannan 2001/931, johon asetuksessa N:o 2580/2001 viitataan ja jossa edellytetään luotettaviin ja uskottaviin todisteisiin perustuvaa toimivaltaisen viranomaisen päätöstä, tarkoituksen ja tavoitteen mukaan ei voida enää tällaisen päätöksen poistamisen jälkeen katsoa, että neuvoston rajoittavat toimenpiteet olisi edelleen mahdollista perustella.

52. Edellä esitettyjen toteamusten perusteella on selvää, että toisin kuin Alankomaat väittää, Al-Aqsan säilyttäminen luettelossa ei ollut enää perusteltavissa.

b) Asetuksen N:o 2580/2001 2 artiklan 3 kohdassa, luettuna yhdessä yhteisen kannan 2001/931 1 artiklan 4 kohdan kanssa, tarkoitetun päätöksen puuttuminen

53. Ministerin päätöksen kumoamisen jälkeen turvaamistoimista annettu tuomio, joka näin ollen oli ainoa seikka, johon neuvosto enää pystyi tukeutumaan, jäi tavallaan roikkumaan ilmaan, ja siihen ei sellaisenaan sisältynyt toteamusta Al-Aqsaan kohdistuvien tutkintatoimien aloittamisesta eikä se siksi voinut olla asetuksen N:o 2580/2001 2 artiklan 3 kohdassa, luettuna yhdessä yhteisen kannan 2001/931 1 artiklan 4 kohdan kanssa, tarkoitettu ”päätös”.

i) Tuomio ei määriteltävissä ”päätökseksi” ministerin päätöksen kumoamisen jälkeen

54. Alankomaiden kansallisen tuomioistuimen turvaamistoimista antaman tuomion pitämistä erillisesti tarkasteltuna ministerin päätöksen kumoamisen jälkeen edelleen asetuksen N:o 2580/2001 2 artiklan 3 kohdassa, luettuna yhdessä yhteisen kannan 2001/931 1 artiklan 4 kohdan kanssa, tarkoitettuna ”päätöksenä”, joka koskee ”terroritekoa – – koskevan tutkinnan tai syytteeseenpanon aloittamista”, ei voida nimittäin perustella edes, jos neuvostolle sallittaisiin laaja harkintavalta.

55. Ministerin päätökseen sisältyneitä arvioita ja toteamuksia ei yhtäältä voida enää sisällyttää tuomioon sen jälkeen, kun kyseinen päätös ei enää ole voimassa. Tuomiolta putoaa tältä osin tavallaan pohja pois.

56. Alankomaiden kansallisen tuomioistuimen tuomion lähtökohtana oli nimittäin asiakirjojen tutkimisen jälkeen, että vuonna 2003 Al-Aqsan ja terroristisen ryhmittymien välillä oli olemassa yhteyksiä, joiden perusteella ei näyttänyt perustellulta kumota ministerin päätöstä. Näitä tuomioistuimen tekemiä sellaisia *arviointeja tilanteesta* vuonna 2003, joista ei voi päätellä mitään konkreettista mahdollisesta tutkintatilanteesta tai tutkintaan liittyvästä päätöksenteon vaiheesta, ei kuitenkaan voida pitää *päätöksenä* tutkinnan aloittamisesta yhteisessä kannassa 2001/931 ja asetuksessa N:o 2580/2001 tarkoitetulla tavalla.

57. Alankomaiden kansallisen tuomioistuimen antamaan tuomioon johtanutta menettelyä voidaan erillisesti tarkasteltuna pitää yhtä vähän menettelynä, jonka tarkoituksena on suoraan ja pääasiallisesti ennaltaehkäisevän tai rangaistuksenomaisen toimenpiteen kohdistaminen asianomaiseen terrorismin torjumisen nimissä ja sillä perusteella, että asianomainen on osallistunut terrorismiin. Al-Aqsan kansallisessa tuomioistuimessa aloittaman menettelyn tarkoitus oli erillisesti tarkasteltuna juuri päinvastainen.

58. Kansallisen tuomioistuimen tuomiosta ei toiseksi löydy viitteitä ministerin päätöksestä riippumattomasta edelleen voimassa olevasta tutkinnan aloittamispäätöksestä Al-Aqsaa vastaan Alankomaissa. Asia on pikemminkin päinvastoin, sillä Al-Aqsaan kohdistuneet selvitykset eivät selvästikään ole johtaneet edes usean vuoden jälkeen maininnanarvoiseen tulokseen Alankomaissa. [31]

31 — Ks. valituksenalaisen tuomion 181 kohta.

59. Näin ollen kyseinen tuomio yksin ja erillisesti tarkasteltuna ei täytä asetuksen N:o 2580/2001 ja yhteisen kannan 2001/931 edellytyksiä tutkinnan aloittamispäätöksestä. Vaikka ministerin päätös sisällytettäisiin tuomioon, olisi erittäin vaikeaa katsoa tuomion kuuluvan yhteisessä kannassa 2001/931 tarkoitetun ”päätöksen” käsitteen alle, mikä on sittemmin täysin mahdotonta.

ii) Asetuksessa N:o 2580/2001 ja yhteisessä kannassa 2001/931 tarkoitetun ”päätöksen” käsitteen vähimmäisedellytykset

60. Vaikka (aikaisemmin voimassa ollutta) ministerin päätöstä ja turvaamistoimista annettua tuomiota tarkasteltaisiin yhdessä, tarvittaisiin huomattavia ponnisteluja, että unohtamalla muodollinen juridinen ajattelutapa Alankomaiden kansallisen tuomioistuimen tuomion ja ministerin päätöksen yhdistelmä voitaisiin katsoa edellä mainituissa unionin säädöksissä tarkoitetuksi ”päätökseksi”.

61. On nimittäin niin, että ministerin päätöksessä, joka oli luonteeltaan *varojen jäädyttämistä koskeva toimenpide*, ja turvaamistoimista annetussa tuomiossa, joka ei koskenut tutkinnan aloittamista vaan *hakemusta* ministerin päätöksessä tarkoitetun varojen jäädyttämisen *täytäntöönpanon keskeyttämiseksi*, ei ole kyse ”terroritekoa koskevan tutkinnan tai syytteeseenpanon aloittamisesta” ilmaisun varsinaisessa merkityksessä.

62. Neuvosto kuitenkin viittasi ainoastaan näihin kahteen Alankomaissa toteutettuun oikeudelliseen toimeen perustellessaan Al-Aqsan säilyttämistä luettelossa. Valituksenalaisessa tuomiossa kuvataan siksi osuvasti päätöksiä koskevaa tilannetta Alankomaissa ”epävarmaksi” [32] ja ”kehäpäätelmäksi”. [33]

iii) Välipäätelmä

63. Nyt käsiteltävässä asiassa puuttuu näin ollen joka tapauksessa Alankomaiden ministerin päätöksen kumoamisen jälkeen kansallinen tutkinnan aloittamispäätös, joka olisi pitänyt tehdä kansallisessa menettelyssä, jotta neuvosto olisi voinut tukeutua siihen, ja jonka tarkoituksena olisi suoraan ja pääasiallisesti ennaltaehkäisevän tai rangaistuksenomaisen toimenpiteen kohdistaminen asianomaiseen terrorismin torjumisen nimissä ja sillä perusteella, että asianomainen on osallistunut terrorismiin.

64. Se, voitiinko ylipäätään katsoa, että Alankomaissa toteutettiin ja toteutetaan menettely ennaltaehkäisevän tai rangaistuksenomaisen toimenpiteen kohdistamiseksi sen jälkeen, kun Al-Aqsa liitettiin neuvoston luetteloon ja ministerin päätös katsottiin ”ohitetuksi” ja kumottiin, näyttää ratkaisulle merkityksellisenä ajankohtana vallinneen tosiseikkojen ja oikeudellisia seikkoja koskevan tilanteen perusteella kyseenalaiselta, ja neuvosto ei voinut missään tapauksessa väittää tilanteen olleen tällainen ylittämättä harkintavaltaansa.

c) Asetuksen N:o 2580/2001 2 artiklan 3 kohdassa ja yhteisen kannan 2001/931 1 artiklan 6 kohdassa tarkoitetun päätöksen puuttumisen seuraukset

65. Ministerin päätöksen kumoamisen jälkeen neuvoston olisi pitänyt tarkistaa uudelleen ja perusteellisesti Al-Aqsaa vastaan toteutetut toimenpiteet tavoitteena yhteisen kannan 2001/931 1 artiklan 4 kohdassa tarkoitetun sellaisen päätöksen yksilöinti, joka olisi voinut olla oikeudellisena perusteena Al-Aqsan säilyttämiselle edelleen kyseisessä luettelossa. Tätä ei kuitenkaan tapahtunut.

32 — Ks. valituksenalaisen tuomion 175 kohta.

33 — Ks. valituksenalaisen tuomion 177 kohta.

66. Koska neuvosto pystyi tukeutumaan näin ollen ainoastaan ja erillisesti Alankomaiden kansallisen tuomioistuimen tuomioon, mikä ei enää voinut olla riittävää, neuvosto käytti virheellisesti harkintavaltaansa, kun Al-Aqsa säilytettiin edelleen luettelossa, ja tämän oli johdettava riidanalaisten toimenpiteiden kumoamiseen Al-Aqsan edellyttämällä tavalla.

67. Toimivaltaisen viranomaisen merkityksellisen päätöksen puuttuessa neuvoston päätös säilyttää Al-Aqsa edelleen ja ilman muuttuneita perusteluja luettelossa oli asetuksen N:o 2580/2001 2 artiklan 3 kohdan, luettuna yhdessä yhteisen kannan 2001/931 1 artiklan 6 kohdan kanssa, perusteella perusteetonta. [34]

d) Perusoikeuksia koskeva arviointi

68. Tämä tulos näyttää myös Al-Aqsan perusoikeuksien perusteella ehdottomalta.

69. Perusoikeuskirja ei tosin ole ratione temporis sovellettavissa käsiteltävän asian olosuhteisiin, joten on turvauduttava perusoikeuksiin unionin oikeuden yleisinä oikeusperiaatteina.

70. Kun otetaan huomioon sen omaisuudensuojan loukkauksen vakavuus, jolle asianomainen altistetaan, kun tämän varat jäädytetään jo ainoastaan epäilyksen ja asianomaista vastaan suunnattujen tutkintatoimenpiteiden perusteella, näyttää kuitenkin selvältä, että tällaiselle puuttumiselle on asetettava hyvin tiukat edellytykset, jotta se voidaan ylipäätään oikeuttaa. [35]

71. Jotta omaisuudensuojaa koskevaa perustuslaillista velvollisuutta noudatetaan asiaankuuluvasti, neuvoston on siksi tarkistettava tunnollisesti jäädyttämisen oikeuttavan päätöksen olemassaolo ja tämän edellytyksen pysyvyys ja tehtävä asianomaisen säilyttäminen luettelossa etenkin tämän alkuperäisen päätöksen lakattua olemasta voimassa riippuvaiseksi siitä, että on olemassa uusi, varojen jäädyttämisen niin ikään oikeuttava päätös. Toisin kuin asiassa C-27/09 [36] tällaista perustetta ei ollut nyt käsiteltävässä asiassa.

2. Välipäätelmä

72. Tämän johdosta myös Alankomaiden valitus on hylättävä.

VII Oikeudenkäyntikulut

73. Koska valitukset eivät ole menestyneet, on unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 3 kohdan 1 alakohdan, jota sovelletaan vastaavasti muutoksenhakuun sen 118 artiklan perusteella, mukaan kohtuullista, että osapuolet vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.

VIII Ratkaisuehdotus

74. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin ratkaisee asian seuraavalla tavalla:

1) Valitukset hylätään.

34 — Ks. valituksenalaisen tuomion 159–165 kohta.

35 — Ks. suhteellisuusarvioinnin merkityksestä, kun kyse oli toimenpiteillä puuttumisesta ydinaseiden levittämisen estämiseksi, asia C-380/09 P, Melli Bank v. neuvosto, tuomio 13.3.2012, 44 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

36 — Ks. asia C-27/09 P, Ranska v. People's Mojahedin Organization of Iran, tuomio 21.12.2011 (Kok., s. I-13427, 20 kohta).

2) Stichting Al-Aqsa, Alankomaiden kuningaskunta, Euroopan unionin neuvosto ja Euroopan komissio vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.