UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (neljäs jaosto)

29 päivänä huhtikuuta 2010 *

Asiassa C-340/08,

jossa on kyse EY 234 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka House of Lords (Yhdistynyt kuningaskunta) on esittänyt 30.4.2008 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 23.7.2008, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

The Queen,

M:n **ym**:iden hakemuksesta,

vastaan

Her Majesty's Treasury,

* Oikeudenkäyntikieli: englanti.

UNIONIN TUOMIOISTUIN (neljäs jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja J.-C. Bonichot sekä tuomarit C. Toader, C. W. A. Timmermans (esittelevä tuomari), K. Schiemann ja P. Kūris,

julkisasiamies: P. Mengozzi,
kirjaaja: yksikönpäällikkö M.-A. Gaudissart,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 11.11.2009 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

– M ym., edustajinaan B. Emerson, QC, barrister S. Cox, solicitor H. Miller ja solicitor K. Ashton,

– Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus, asiamiehenään I. Rao, avustajanaan barrister J. Swift,

– Viron hallitus, asiamiehenään L. Uibo,

– Euroopan komissio, asiamiehinään S. Boelaert ja P. Aalto,

kuultuaan julkisasiamiehen 14.1.2010 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee 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 (EYVL L 139, s. 9), sellaisena kuin se on muutettuna 27.3.2003 annetulla neuvoston asetuksella (EY) N:o 561/2003 (EUVL L 82, s. 1; jäljempänä asetus N:o 881/2002), 2 artiklan 2 kohdan tulkintaa.

2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa asianosaisina ovat M ym. ja Her Majesty's Treasury (valtiovarainministeriö, jäljempänä Treasury) ja jossa on kyse päätöksistä, joissa kyseinen viranomainen katsoi, että sosiaaliturva- ja toimeentuloturvaetuuksien myöntäminen pääasioiden valittajille, jotka ovat sellaisten henkilöiden puolisoita, jotka Yhdistyneiden Kansakuntien turvallisuusneuvoston päätöslauselman 1267 (1999) 6 kohdan nojalla perustettu komitea on nimennyt ja jotka on lueteltu asetuksen N:o 881/2002 liitteessä I (jäljempänä nimetyt henkilöt, pakotekomitea ja turvallisuusneuvosto), on kielletty tämän asetuksen 2 artiklan 2 kohdassa säädetyllä rajoittavalla toimenpiteellä.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Turvallisuusneuvoston päätöslauselmat

3 Turvallisuusneuvosto antoi 16.1.2002 päätöslauselman 1390 (2002), jossa vahvistetaan toimenpiteet, jotka jäsenvaltioiden on kohdistettava Osama bin Ladeniin, al-Qaida-järjestön ja Talebanin jäseniin sekä niitä lähellä oleviin henkilöihin, ryhmiin, yrityksiin ja yhteisöihin, jotka mainitaan turvallisuusneuvoston päätöslauselmien 1267 (1999) ja 1333 (2000) mukaisesti laaditussa luettelossa.

4 Päätöslauselman 1390 (2002) 2 kohdassa todetaan seuraavaa:

”[Turvallisuusneuvosto] päättää, että kaikkien valtioiden on toteutettava jäljempänä mainitut toimenpiteet Osama bin Ladeniin, al-Qaida-järjestön ja Talebanin jäseniin sekä niitä lähellä oleviin henkilöihin, ryhmiin, yrityksiin ja yhteisöihin, jotka mainitaan päätöslauselmien 1267 (1999) ja 1333 (2000) mukaisesti laaditussa luettelossa, jota [pakotekomitea] säännöllisesti päivittää:

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

– –”

5 Turvallisuusneuvosto hyväksyi 20.12.2002 päätöslauselman 1452 (2002), jonka tarkoituksena on edistää terrorismin vastaiseen taisteluun liittyvien velvoitteiden noudattamista.

6 Päätöslauselman 1452 (2002) 1 kohdassa todetaan seuraavaa:

”[Turvallisuusneuvosto] päättää, että päätöslauselman 1390 (2002) 2 kohdan a alakohtaa ei sovelleta varoihin ja muihin rahoituksen lähteisiin tai taloudellisiin resursseihin, joiden asianomainen valtio tai asianomaiset valtiot ovat määrittäneet olevan

a) tarpeen sellaisten perusluonteisten menojen kattamiseksi, jotka aiheutuvat muun muassa elintarvikkeiden hankinnasta, vuokrasta tai asuntolainasta, lääkkeistä ja sairaanhoidosta, veroista, vakuutusmaksuista ja julkisten palvelujen käytöstä, – – mikäli toimivaltainen valtio tai toimivaltaiset valtiot ovat ilmoittaneet [pakotekomitealle], että ne aikovat sallia tarvittaessa tällaisten varojen, lähteiden tai resurssien käytön, ja edellyttäen, että [pakotekomitea] ei toisin päätä 48 tunnin kuluessa siitä, kun sille on ilmoitettu asiasta.

– –”

Unionin säännöstö

7 Pannakseen täytäntöön päätöslauselman 1390 (2002) Euroopan unionin neuvosto hyväksyi 27.5.2002 yhteisen kannan 2002/402/YUTP Osama bin Ladeniin,

al-Qaida-järjestön ja Talebanin jäseniin sekä niitä lähellä oleviin henkilöihin, ryhmiin, yrityksiin ja yhteisöihin kohdistuvista rajoittavista toimenpiteistä ja yhteisten kantojen 96/746/YUTP, 1999/727/YUTP, 2001/154/YUTP ja 2001/771/YUTP kumoamisesta (EYVL L 139, s. 4).

8 Asetuksen N:o 881/2002 neljännestä perustelukappaleesta käy ilmi, että kyseinen asetus annettiin muun muassa päätöslauselman 1390 (2002) panemiseksi täytäntöön.

9 Asetuksen N:o 881/2002 1 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Tässä asetuksessa tarkoitetaan:

1) ”varoilla’ rahoitusomaisuutta ja kaikenlaisia taloudellisia etuja – –

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

– –”

10 Asetuksen N:o 881/2002 2 artiklassa säädetään seuraavaa:

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

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

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

11 Neuvosto katsoi, että päätöslauselman 1452 (2002) täytäntöönpano edellytti Euroopan yhteisön toimia, joten se hyväksyi 27.2.2003 yhteisen kannan 2003/140/YUTP poikkeuksista yhteisellä kannalla 2002/402 määrättyihin rajoittaviin toimenpiteisiin (EUVL L 53, s. 62).

12 Asetuksen N:o 561/2003 neljännessä perustelukappaleessa täsmennetään, että yhteisön määräämiä toimenpiteitä on päätöslauselman 1452 (2002) johdosta tarpeen mukauttaa.

13 Asetuksen N:o 881/2002 2 a artiklassa, joka lisättiin asetuksella N:o 561/2003, säädetään seuraavaa:

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

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

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

– – ja

b) pakotekomitealle on ilmoitettu mainitunlaisesta ratkaisusta; ja

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

– –

2. Henkilöiden, jotka haluavat käyttää hyväkseen 1 kohdassa olevia säännöksiä, on esitettävä pyyntönsä asianomaiselle jäsenvaltion toimivaltaiselle viranomaiselle, joka on mainittu liitteen II luettelossa.

Liitteen II luettelossa mainitun toimivaltaisen viranomaisen on ilmoitettava viipymättä kirjallisesti sekä pyynnön esittäneelle henkilölle että muille henkilöille, elimille tai yhteisöille, joita asian tiedetään suoraan koskevan, onko pyyntöön suostuttu.

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

– –”

14 Asetuksen N:o 881/2002 10 artiklassa säädetään seuraavaa:

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

– –

3. Kukin jäsenvaltio vastaa kanteen nostamisesta sen lainkäyttövallan alaista luonnollista tai oikeushenkilöä, ryhmää tai yhteisöä vastaan, jos jokin tällainen henkilö, ryhmä tai yhteisö on rikkonut mitä tahansa tässä asetuksessa säädettyä kieltoa."

15 Treasury on asetuksen N:o 881/2002 liitteessä II tarkoitettu Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistyneen kuningaskunnan toimivaltainen viranomainen.

Kansallinen säännöstö

16 Al-Qaidasta ja Talebanista (Yhdistyneiden Kansakuntien toimenpiteet) vuonna 2002 annetun asetuksen (The Al-Qa'ida and Taliban (United Nations Measures) Order 2002, jäljempänä vuoden 2002 asetus) johdanto-osan mukaan sen tarkoituksena on panna täytäntöön muun muassa turvallisuusneuvoston päätöslauselmat 1390 (2002) ja 1452 (2002).

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

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

18 Vuoden 2002 asetuksen 20 §:n, jonka otsikko on ”Seuraamukset ja menettely”, 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”Joka rikkoo – – 7 §:ää – –

a) kun kyseessä on syytteeseenpanoon perustuva tuomio, on tuomittava vankeuteen enintään seitsemäksi vuodeksi ja/tai sakkoon tai

b) kun kyseessä on summaariseen menettelyyn perustuva tuomio, on tuomittava vankeuteen enintään kuudeksi kuukaudeksi ja/tai laissa säädettyyn enimmäissakkoon.”

19 Vuoden 2002 asetusta on muutettu 16.11.2006 lukien al-Qaidasta ja Talebanista (Yhdistyneiden Kansakuntien toimenpiteet) vuonna 2006 annetulla asetuksella (The Al-Qa’ida and Taliban (United Nations Measures) Order 2006, jäljempänä vuoden 2006 asetus).

20 Vuoden 2006 asetuksen 7 §:ssä, jonka otsikko on ”Nimettyjen henkilöiden varojen ja taloudellisten resurssien jäädyttäminen”, säädetään seuraavaa:

”1) Kukaan (mukaan luettuna nimetty henkilö) ei saa olla tekemisissä sellaisten varojen tai taloudellisten resurssien kanssa, jotka kuuluvat 2 momentissa tarkoitetulle henkilölle tai ovat tämän omistuksessa tai hallussa, paitsi jos tätä varten on myönnetty lupa 11 §:n mukaisesti.

2) Edellisessä momentissa säädettyä kieltoa sovelletaan

a) kaikkiin nimettyihin henkilöihin

b) kaikkiin henkilöihin, jotka nimetty henkilö omistaa tai joihin hänellä on suoraan tai välillisesti määräysvalta

c) henkilöihin, jotka toimivat nimetyn henkilön lukuun tai määräyksestä.

3) Edellä 1 momentissa säädettyä kieltoa rikkova syyllistyy rikokseen."

21 Vuoden 2006 asetuksen 8 §:ssä, jonka otsikko on "Varojen tai taloudellisten resurssien luovuttaminen nimetyille henkilöille", säädetään seuraavaa:

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

2) Edellä 1 momentissa säädettyä kieltoa rikkova syyllistyy rikokseen.

_ –”

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

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

2) Lupa voi

a) olla yleinen tai henkilöryhmälle tai yksittäiselle henkilölle myönnetty

b) sisältää ehtoja

c) olla voimassa toistaiseksi tai määrätyn ajan.

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

– –

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

Pääasiat ja ennakkoratkaisukysymys

23 Ennakkoratkaisupyynnöstä käy ilmi, että pääasioissa on kyse useista sosiaaliturva- ja toimeentuloturvaetuuksista, kuten toimeentulotuesta, vammaisen elatustuesta, lapsilisästä, asumistuesta ja kunnallisveron huojennuksesta, jotka on myönnetty pääasioissa valittajina oleville M:lle ym:ille, jotka ovat nimettyjen henkilöiden puolisoita ja asuvat näiden henkilöiden ja lastensa kanssa Yhdistyneessä kuningaskunnassa.

24 Treasury katsoi heinäkuussa 2006 tekemissään toistaiseksi voimassa olevissa päätöksissä, että kyseisiin maksuihin sovelletaan asetuksen N:o 881/2002 2 artiklan kohdassa säädettyä kieltoa.

25 Treasury katsoi, että koska kyseiset määrät voidaan käyttää kotitalouden, jonka jäsen nimetty henkilö on, perusluonteisten menojen kattamiseen, kuten yhteisiin aterioihin käytettävän ruoan ostamiseen, ne luovutetaan kyseisessä säännöksessä tarkoitetulla tavalla välillisesti näille henkilöille.

26 Treasury päätti, että nämä maksut voidaan näin ollen suorittaa vain, jos niiden osalta voidaan myöntää asetuksen N:o 881/2002 2 a artiklassa säädetty poikkeus siten, että myönnetään vuoden 2002 asetuksen 7 §:ssä tarkoitettu lupa.

27 Treasury myönsi luvat, joihin sisältyi ehtoja, eri viranomaisille, jotta ne voivat jatkaa sosiaaliturvaetuuksien maksamista pääasioissa valittajina oleville puolisoille.

28 M ym. riitauttivat nämä päätökset ja väittivät, että kyseisiin maksuihin ei sovelleta asetuksen N:o 881/2002 2 artiklan kohdassa säädettyä kieltoa.

29 M ym. saattoivat pääasiat House of Lordsin käsiteltäviksi sen jälkeen, kun heidän vaatimuksensa oli hylätty kahdessa alemmassa oikeusasteessa.

30 Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin toteaa, että vuoden 2002 asetuksen 7 §:n nojalla myönnettävään lupaan liittyvät seuraavat edellytykset:

– kyseiset etuudet on maksettava pankkitilille, jolta puoliso saa nostaa korkeintaan 10 Englannin puntaa (GBP) käteisenä kutakin kotitalouden jäsentä kohti. Kaikki muut maksut tililtä on suoritettava pankkikortilla

– puolison on lähetettävä kuukausittain Treasurylle selvitys, jossa esitetään kaikki edellisen kuukauden menot ja johon liitetään kuitit ostetuista tavaroista ja

jäljennös kuukauden tiliotteesta. Nämä kuitit voidaan tarkistaa Treasuryssa sen varmistamiseksi, että ostokset eivät ylitä perusluonteisia menoja

– luvassa varoitetaan puolisoa siitä, että hän syyllistyy rikokseen, mikäli hän luovuttaa miehelleen, joka on nimetty henkilö, käteistä rahaa, rahoitusomaisuutta tai taloudellisia resursseja.

31 Kansallinen tuomioistuin katsoo, että asetuksen N:o 881/2002 2 artiklan kohdassa ei edellytetä näin pitkälle menevää mekanismia, ja esittää tämän osalta seuraavat huomiot:

– tämä mekanismi ei ole välttämätön päätöslauselman 1390 (2002) tavoitteen, jona on estää varojen käyttäminen terroritoimintaan, saavuttamiseksi. On vaikea ymmärtää, miten kotitalouden tavallisia käyttömenoja kuten elintarvikkeiden ostamista varten suoritetuista määristä, jotka tulevat nimettyjen henkilöiden hyväksi luontoissuorituksina, voi aiheutua mitään vaaraa siitä, että nämä määrät käytetäänkin muuhun tarkoitukseen eli terroritoimintaan, koska kyseisten sosiaaliturvaetuuksien määrä lasketaan huolellisesti, jottei etuuksilla ylitetä tuensaajien toimeentulotarpeita

– laaja tulkinta asetuksen N:o 881/2002 2 artiklan kohdan ilmaisusta ”niiden hyväksi” ei ole johdonmukainen saman asetuksen 2 artiklan 3 kohdan kanssa, koska viimeksi mainitussa kielletään luovuttamasta taloudellisia resursseja ainoastaan siinä tapauksessa, että nimetty henkilö voisi tämän avulla ”hankkia varoja, tavaroita tai palveluja”

– Treasury tulkitsee asetuksen N:o 881/2002 2 artiklan kohtaa siten, että se tarkoittaa ”käyttää tai kuluttaa – – hyväksi”. Asetuksen tavoitteen valossa on kuitenkin todennäköisempää, että asetusta annettaessa kyseisillä termeillä on tarkoitettu varoja, jotka luovutetaan nimetyille henkilöille tai niiden hyväksi ja joita nämä voisivat käyttää terrorismin päämääriin, ja

– Treasuryn tulkinta johtaa suhteettomaan ja epäoikeudenmukaiseen lopputulokseen. Sen nojalla kenen tahansa, joka antaa nimetyn henkilön puolisolle rahaa, esimerkiksi hänen työnantajansa tai pankkinsa, olisi pyydettävä lupa pelkästään sen vuoksi, että puoliso asuu nimetyn henkilön kanssa ja että osa hänen käyttämistään rahoista saattaa koitua nimetyn henkilön hyväksi. Luvan edellytykset ovat sitä paitsi sellaiset, ettei puoliso voisi käyttää ollenkaan omia rahojaan tulojensa suuruudesta riippumatta, jollei jokaista hankittua tuotetta selvitetä Treasurylle. Tämä merkitsee ennenkuulumatonta puuttumista sellaisen henkilön yksityisyyteen, jota ei ole merkitty kyseiseen luetteloon.

32 Tässä tilanteessa House of Lords päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

”Sovelletaanko – – asetuksen – – N:o 881/2002 2 artiklan kohtaa sosiaaliturva- tai toimeentuloturvaetuuksiin, joita valtio maksaa – – [nimetyn] henkilön puolisolle, pelkästään sillä perusteella, että kyseinen puoliso asuu nimetyn henkilön kanssa ja käyttää tai saattaa käyttää osan näistä rahoista sellaisten tavaroiden ja palvelujen ostamiseen, joita viimeksi mainittu käyttää tai joista hän hyötyy?”

Ennakkoratkaisukysymyksen tarkastelu

33 Treasury on katsonut pääasioissa, että asetuksen N:o 881/2002 2 artiklan kohtaa sovelletaan kyseessä olevien sosiaaliturva- ja toimeentuloturvaetuuksien maksamiseen nimettyjen henkilöiden puolisoille, ja se perustaa näkemyksensä tämän säännöksen englanninkielisen version sanamuotoon; englanti on myös nyt käsiteltävän asian oikeudenkäyntikieli.

34 Näin ollen on selvitettävä, voidaanko ennakkoratkaisukysymykseen vastata asetuksen N:o 881/2002 2 artiklan kohdan sanamuodon mukaisen tulkinnan avulla, mikä edellyttää tämän säännöksen eri kieliversioiden vertailua.

35 Kyseisen säännöksen englanninkielisen version mukaan ”mitään varoja ei saa luovuttaa suoraan tai välillisesti” nimetylle henkilölle tai tällaisen henkilön ”hyväksi” (”no funds shall be made available, directly or indirectly, to, or for the benefit of”).

36 Treasury samoin kuin pääasiaa käsitelleet kaksi alempaa oikeusastetta ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus päättelevät tästä, että asetuksen N:o 881/2002 2 artiklan kohdassa säädetty kielto kattaa sen, että varoja luovutetaan välillisesti nimetyn henkilön hyväksi.

37 Tästä seuraa niiden mukaan, että kyseistä säännöstä sovelletaan myös, kun varat on luovutettu muulle kuin nimetylle henkilölle mutta viimeksi mainittu hyötyy niistä välillisesti. Näin on niiden mukaan pääasioissa, koska kyseiset sosiaaliturva- ja toimeentuloturvaetuudet lasketaan ja myönnetään kotitalouden hyväksi, mukaan luettuna siihen kuuluva nimetty henkilö.

38 Tästä on todettava, että vaikka Treasuryn puoltama asetuksen N:o 881/2002 2 artiklan kohdan soveltamisalan rajoittaminen näyttäisi saavan tukea tietyistä kieliversioista, kuten unkarin-, hollannin-, suomen- ja ruotsinkielisistä versioista, on kuitenkin todettava, että tämän säännöksen toiset kieliversiot, erityisesti espanjan-, ranskan-, portugalin- ja romaniankieliset versiot, ovat erilaisia.

39 Viimeksi mainituista kieliversioista käy näet ilmi, että sen lisäksi, että varoja ei saa luovuttaa suoraan tai välillisesti, on myös kiellettyä, että varoja ”käytetään” nimetyn henkilön ”hyväksi (”utilisé au bénéfice).

40 Näissä kieliversioissa hyöty, jota nimetty henkilö voi saada, ei liity varojen luovuttamiseen vaan käyttöön. Lisäksi samoissa kieliversioissa sanat ”suoraan tai välillisesti” liittyvät varojen luovuttamiseen eivätkä niiden käyttöön.

41 Viimeksi mainittujen kieliversioiden erillisen tarkastelun perusteella ei voida katsoa, että kyseisten viranomaisten luovuttaessa sosiaaliturva- ja toimeentuloturvaetuuksia nimettyjen henkilöiden puolisoille ne ”käyttäisivät” näitä varoja nimetyn henkilön ”hyväksi”. Näitä varoja eivät näet käytä kyseiset viranomaiset vaan nimettyjen henkilöiden puolisot, joille varat luovutetaan, ostaakseen tavaroita tai palveluja, joita he tarjoavat nimetyille henkilöille luontoissuorituksina kattaakseen kotitalouden, johon nämä henkilöt kuuluvat, perusluonteiset menot.

42 Lisäksi toiset kieliversiot, kuten saksan- ja italiankieliset versiot, eivät kuulu kumpaakaan edellä kuvatuista kieliversioryhmistä, vaan niiden sanamuoto on erilainen.

43 Näiden kieliversioiden mukaan sen lisäksi, että varoja ei saa luovuttaa suoraan tai välillisesti nimetylle henkilölle, tällainen henkilö ei saa ”hyötyä” (”zugute kommen”) varoista tai varoja ei saa ”myöntää” tällaisen henkilön ”hyväksi” (”stanziar[e] a – – vantaggio”).

44 Tässä yhteydessä on muistutettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan Euroopan unionin säädöksen erikielisiä versioita on tulkittava yhdenmukaisesti, joten erikielisten versioiden poiketessa toisistaan kyseessä olevaa säännöstä on tulkittava sen säädöksen systematiikan ja tarkoituksen mukaan, jonka osa säännös on (ks. mm. asia C-341/01, Plato Plastik Robert Frank, tuomio 29.4.2004, Kok., s. I-4883, 64 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

45 Lisäksi asetuksen N:o 881/2002 tulkinnassa on myös otettava huomioon päätöslauselman 1390 (2002), joka tällä asetuksella on sen neljännen perustelukappaleen mukaan tarkoitus panna täytäntöön, sanamuoto ja tarkoitus (ks. erityisesti yhdistetyt asiat C-402/05 P ja C-415/05 P, Kadi ja Al Barakaat International Foundation v. neuvosto ja komissio, tuomio 3.9.2008, Kok., s. I-6351, 297 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

46 Päätöslauselman 1390 (2002) 2 kohdan a alakohdan mukaan valtioiden on ”varmistettava, etteivät niiden kansalaiset tai niiden alueella oleskelevat muut henkilöt luovuta [päätöslauselmien 1267 (1999) ja 1333 (2000) mukaisesti laaditussa luettelossa mainituille henkilöille, ryhmille, yrityksille ja yhteisöille kuuluvia] varoja tai muita varoja, rahoituksen lähteitä tai taloudellisia resursseja suoraan tai välillisesti näiden hyväksi”.

47 Vaikka vaikuttaakin siltä, että kyseisen 2 kohdan a alakohdan ranskankielisessä versiossa käytetty ilmaisu ”pour les fins qu’ils poursuivent” (niiden päämääriä varten) viittaisi siihen, että rahoituksen lähteiden tai taloudellisten resurssien luovuttaminen on kiellettyä vain, jos nimetyt henkilöt voisivat käyttää niitä terrorismiin liittyvään

toimintaan, on kuitenkin todettava, että tämän säännöksen muiden virallisten kieliversioiden valossa ei voida päätyä tällaiseen yksiselitteiseen tulkintaan pelkästään sanamuodon perusteella.

48 Espanjankielisessä versiossa tätä ilmaisua ei näet ole, vaan siinä todetaan ainoastaan, että on kiellettävä varojen luovuttaminen ”näille henkilöille” (”a disposición de esas personas”). Englanninkielinen versio on myös erilainen, koska siinä todetaan, että varoja ei saa luovuttaa ”tällaisten henkilöiden hyväksi” (”for such persons’ benefit”).

49 Kun otetaan huomioon edellä havaitut sekä asetuksen N:o 881/2002 2 artiklan kohdan että päätöslauselman 1390 (2002) 2 kohdan a alakohdan eri kieliversioiden väliset eroavuudet, edellä tämän tuomion 44 ja 45 kohdassa esitetyn perusteella on katsottava, että asetuksen N:o 881/2002 2 artiklan kohtaa on tulkittava sen säädöksen systematiikan ja tarkoituksen mukaan, jonka osa säännös on, ja tässä yhteydessä on otettava huomioon päätöslauselman 1390 (2002) tavoite.

50 Päätöslauselman 1390 (2002) 2 kohdan a alakohdassa vahvistettujen velvoitteiden osalta turvallisuusneuvoston 30.6.2008 vahvistaman päätöslauselman 1822 (2008) 4 kohdassa todetaan, että näitä velvoitteita ”sovelletaan kaikentyyppisiin taloudellisiin ja rahoituksellisiin resursseihin, joita käytetään tukemaan al-Qaida-verkostoa, Osama bin Ladenia ja Talebania sekä niitä lähellä olevia henkilöitä, ryhmiä, yrityksiä ja yhteisöjä”.

51 Lisäksi 11.9.2009 päivätyssä tiedotteessa, jonka otsikko on ”Varojen jäädyttämistä koskevien termien selitykset” ja joka on saatavilla pakotekomitean internetsivulla, kyseinen komitea toteaa, että ”varojen jäädyttämisen tarkoituksena on riistää sellaisilta henkilöiltä, ryhmiltä, yrityksiltä ja yhteisöiltä, joiden nimet mainitaan [pakotekomitean laatimassa luettelossa], varat, joilla ne voisivat tukea terrorismia”.

52 Yhteisöjen tuomioistuin on todennut asetuksesta N:o 881/2002, että sen tavoitteena on estää nimettyjä henkilöitä saamasta käyttöönsä mitä tahansa rahoituksellisia ja taloudellisia resursseja, jotta estettäisiin terroritoiminnan rahoittaminen (asia C-117/06, Möllendorf ja Möllendorf-Niehuus, tuomio 11.10.2007, Kok., s. I-8361, 63 kohta).

53 Lisäksi oikeuskäytännössä on todettu, että kyseisen asetuksen keskeinen tavoite on taistella kansainvälistä terrorismia vastaan ja erityisesti katkaista siltä rahoitus jäädyttämällä sellaisten henkilöiden ja yhteisöjen varat ja taloudelliset resurssit, joiden epäillään osallistuvan kansainväliseen terrorismiin liittyvään toimintaan (em. yhdistetyt asiat Kadi ja Al Barakaat International Foundation v. neuvosto ja komissio, tuomion 169 kohta).

54 Tästä seuraa, että nimettyjen henkilöiden varojen jäädyttämistä koskevan järjestelmän, jonka osa asetuksen N:o 881/2002 2 artiklan kohdassa säädetty kielto luovuttaa varoja on, tavoitteena on estää, että näillä henkilöillä olisi käytössään mitä tahansa taloudellisia tai rahoituksellisia resursseja, joita he voisivat käyttää terroritoiminnan tukemiseen.

55 Tämä tavoite ilmaistaan lisäksi luonnehdinnassa, joka esitetään asetuksen N:o 881/2002 1 artiklan kohdan määritelmässä, jonka mukaan ”taloudellisilla resursseilla” tarkoitetaan ”kaikenlaista – – omaisuutta, joka ei ole varoja mutta jota voidaan käyttää varojen, tavaroiden ja palvelujen hankkimiseen”, sekä kyseisen asetuksen 2 artiklan 3 kohdassa säädetyssä kiellossa luovuttaa taloudellisia resursseja nimetyille henkilöille ”niin, että ne voisivat hankkia varoja, tavaroita tai palveluja”.

56 Kun otetaan huomioon asetuksen N:o 881/2002 tavoite, kyseinen luonnehdinta on ymmärrettävä siten, että taloudellisten resurssien jäädyttämistoimenpidettä sovelletaan vain omaisuuteen, joka voidaan muuntaa sellaisiksi varoiksi, tavaroiksi tai palveluiksi, joita voidaan käyttää terroritoiminnan tukemiseen.

57 On totta, että asetuksen N:o 881/2002 1 artikla 1 kohdassa säädetty varojen määritelmä tai kyseisen asetuksen 2 artiklan kohdassa säädetty varojen luovuttamisen kielto eivät sisällä tällaista määrittelyä. Sen puuttuminen selittyy kuitenkin sillä, että nämä säännökset koskevat erityisesti varoja, joista siinä tapauksessa, että ne luovutetaan suoraan tai välillisesti nimetylle henkilölle, aiheutuu sellaisenaan vaara siitä, että ne käytetäänkin muuhun tarkoitukseen eli terroritoiminnan tukemiseen.

58 Treasuryn pääasioissa asetuksen N:o 881/2002 2 artiklan kohdasta tekemä tulkinta ei kuitenkaan perustu mihinkään vaaraan siitä, että kyseisiä varoja voitaisiin käyttää muuhun tarkoitukseen eli terroritoiminnan tukemiseen.

59 Ei ole väitetty, että kyseiset puolisot luovuttaisivat näitä varoja edelleen nimetylle henkilölle sen sijaan, että he käyttäisivät ne heidän kotitalouksiensa perusluonteisia menoja varten. Varojen tällainen muuhun tarkoitukseen käyttäminen on lisäksi kielletty kyseisen asetuksen 2 artiklan kohdassa, ja se on soveltuvan kansallisen rikosoikeuden mukaan rangaistava teko.

60 Pääasioissa ei ole kiistetty, että kyseiset puolisot todella käyttävät kysymyksessä olevia varoja kotitalouden, jonka jäsen nimetty henkilö on, välttämättömien menojen kattamiseen.

61 Kuten ennakkoratkaisupyynnön esittänyt kansallinen tuomioistuin on todennut osapuolten sitä unionin tuomioistuimessa kiistämättä, ei vaikuta todennäköiseltä, että kyseisiä varoja tultaisiin muuntamaan varoiksi, joilla voidaan tukea terroritoimintaa, erityisesti siksi, että pääasioissa kyseessä olevien etuuksien määrä on vahvistettu sellaiseksi, että tarkoituksena on kattaa vain kyseisten henkilöiden toimeentulon kannalta välttämättömät menot.

62 Näin ollen pääasioihin liittyvien kaltaisissa olosuhteissa luontoissuorituksena tuleva hyöty, jota nimetty henkilö voi saada välillisesti puolisolleen maksettavista sosiaaliturvaetuuksista, ei ole omiaan asettamaan kyseenalaiseksi asetuksen N:o 881/2002 tavoitetta, joka – kuten on todettu edellä tämän tuomion 54 kohdassa – on estää se, että nimetyillä henkilöillä olisi käytössään mitä tahansa rahoituksellisia ja taloudellisia resursseja, joita he voisivat käyttää terroritoiminnan tukemiseen.

63 Kun siis otetaan huomioon asetuksen N:o 881/2002 2 artiklan kohdan eri kieliversioissa havaitut eroavuudet, kyseistä säännöstä on sen tavoite huomioon ottaen tulkittava siten, että sitä ei sovelleta sosiaaliturva- ja toimeentuloturvaetuuksien maksamiseen pääasioissa kyseessä olevien kaltaisissa olosuhteissa.

64 On lisäksi muistutettava, että johdetun unionin oikeuden säännöstä on tulkittava mahdollisimman pitkälti siten, että se on sopusoinnussa muun muassa unionin oikeuden yleisten oikeusperiaatteiden ja erityisesti oikeusvarmuuden periaatteen kanssa (ks. erityisesti asia C-1/02, Borgmann, tuomio 1.4.2004, Kok., s. I-3219, 30 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

65 Tämä periaate edellyttää, että asetuksen N:o 881/2002 kaltaisen säädöksen jossa asetetaan rajoittavia toimenpiteitä, joilla on huomattava vaikutus nimettyjen henkilöiden oikeuksiin ja vapauksiin (em. yhdistetyt asiat Kadi ja Al Barakaat International Foundation v. neuvosto ja komissio, tuomion 375 kohta) ja joihin liittyy, kuten kyseisen asetuksen 10 artiklassa säädetään, kansallisessa oikeudessa seuraamuksia, jotka ovat nyt käsiteltävässä asiassa rikosoikeudellisia, mikäli näitä toimenpiteitä rikotaan, on oltava selvä ja täsmällinen, jotta ne, joita asia koskee, mukaan luettuina pääasioissa kyseessä olevien sosiaaliturvaviranomaisten kaltaiset kolmannet tahot, voivat tuntea ilman epäselvyyttä oikeutensa ja velvollisuutensa ja ryhtyä tilanteen edellyttämiin toimiin.

66 Tässä tilanteessa tämän tuomion 63 kohdassa omaksutun tulkinnan kanssa vastakkainen tulkinta voisi luoda oikeudellista epävarmuutta erityisesti sellaisissa tilanteissa,

joihin liittyy kolme tahoa ja joissa varoja ei luovuteta suoraan tai välillisesti nimetylle henkilölle vaan toiselle henkilölle, johon nimetyllä henkilöllä on enemmän tai vähemmän läheinen suhde, kun viimeksi mainittu hyötyy välillisesti jossain määrin näistä varoista.

67 Tällainen oikeudellinen epävarmuus ei ole sitäkään suuremmalla syyllä sallittua, koska tällaisissa tilanteissa on joka tapauksessa selvitettävä, voidaanko erityiseen hyötyyn, jonka nimetty henkilö saa henkilöltä, jolle varat luovutetaan, soveltaa asetuksen N:o 881/2002 2 artiklan ja 3 kohdassa säädettyjä rajoittavia toimia.

68 Tähän voidaan vielä lisätä, että pääasioiden kaltaisissa olosuhteissa hyödyn, jonka nimetty henkilö saa luontoissuorituksena puolisolleen luovutetuista varoista, ei voida katsoa olevan asetuksen N:o 881/2002 1 artiklan kohdassa ja 2 artiklan 3 kohdassa tarkoitettu taloudellinen resurssi, koska nimetty henkilö ei voi käyttää sitä näissä säännöksissä tarkoitettujen ”varojen, tavaroiden ja palvelujen” hankkimiseen.

69 Kuten tämän tuomion 61 kohdassa on todettu, pääasioiden kaltaisissa tilanteissa ei voida kohtuullisesti väittää, että kyseinen hyöty voitaisiin muuntaa sellaiseksi taloudelliseksi tai rahoitukselliseksi resurssiksi, jota nimetty henkilö voisi käyttää terroritoiminnan tukemiseen.

70 Ei voida myöskään katsoa, että jos hyväksyttäisiin tulkinta, jonka mukaan pääasioissa kyseessä olevien sosiaaliturvaetuuksien maksamiseen ei sovelleta asetuksen N:o 881/2002 2 artiklan ja 3 kohtaa, kyseisen asetuksen 2 a artiklassa säädetystä poikkeuksesta eli esillä olevassa asiassa perusluonteisia menoja koskevasta poikkeuksesta tulisi turha.

71 Kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 102 kohdassa, kyseistä poikkeusta on sovellettava kaikissa niissä tapauksissa, joissa varat tai resurssit luovutetaan suoraan tai välillisesti nimetylle henkilölle eikä kolmannelle, koska tällaisessa tilanteessa nimetty henkilö voi päättää näiden varojen käyttötarkoituksesta, mikä tarkoittaa vaaraa siitä, että varat käytetään muuhun tarkoitukseen eli terroritoimintaan.

72 Lopuksi on todettava, ettei voida väittää, että jos hyväksyttäisiin tulkinta, jonka mukaan pääasioissa kyseessä olevien sosiaaliturvaetuuksien maksuun ei sovelleta asetuksen N:o 881/2002 2 artiklan ja 3 kohtaa, kyseinen nimetty henkilö vapautuisi velvollisuudesta huolehtia itse perusluonteisista menoistaan, jolloin hän voisi siirtää terroritoimintaan varoja, jotka hän onnistuisi hankkimaan muilla keinoilla.

73 Kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 105 kohdassa, on näet niin, että vaikka se, että joku kolmas ottaa vastattavakseen nimetyn henkilön perusluonteisista menoista, ei kuulukaan asetuksen N:o 881/2002 2 artiklan soveltamisalaan, tässä säännöksessä säädettyä varojen jäädyttämistä ja kieltoja sovelletaan kuitenkin yhä täysimääräisesti nimettyyn henkilöön, riippumatta siitä, sovelletaanko asiassa tarvittaessa kyseisen asetuksen 2 a artiklassa säädettyä poikkeusta.

74 Edellä esitetyn perusteella esitettyyn kysymykseen on vastattava, että asetuksen N:o 881/2002 2 artiklan kohtaa on tulkittava siten, että tätä säännöstä ei sovelleta sosiaaliturva- tai toimeentuloturvaetuuksiin, joita valtio maksaa nimetyn henkilön puolisolle, pelkästään sillä perusteella, että kyseinen puoliso asuu nimetyn henkilön kanssa ja käyttää tai saattaa käyttää osan näistä etuuksista sellaisten tavaroiden ja palvelujen ostamiseen, joita myös viimeksi mainittu käyttää tai joista myös hän hyötyy.

Oikeudenkäyntikulut

75 Pääasioiden asianosaisten osalta asian käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (neljäs jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

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, sellaisena kuin se on muutettuna 27.3.2003 annetulla neuvoston asetuksella N:o 561/2003, 2 artiklan kohtaa on tulkittava siten, että sitä ei sovelleta sosiaaliturva- tai toimeentuloturvaetuuksiin, joita valtio maksaa sellaisen henkilön, jonka Yhdistyneiden Kansakuntien turvallisuusneuvoston päätöslauselman 1267 (1999) 6 kohdan nojalla perustettu komitea on nimennyt ja joka on mainittu asetuksen N:o 881/2002 liitteessä I, puolisolle, pelkästään sillä perusteella, että kyseinen puoliso asuu nimetyn henkilön kanssa ja käyttää tai saattaa käyttää osan näistä etuuksista sellaisten tavaroiden ja palvelujen ostamiseen, joita myös viimeksi mainittu käyttää tai joista myös hän hyötyy.

Allekirjoitukset