UNIONIN YLEISEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (seitsemäs jaosto)

30 päivänä syyskuuta 2010 *

Asiassa T-85/09,

Yassin Abdullah Kadi, kotipaikka Jedda (Saudi-Arabia), edustajinaan D. Anderson, QC, barrister M. Lester ja solicitor G. Martin,

kantajana,

vastaan

Euroopan komissio, asiamiehinään aluksi P. Hetsch, P. Aalto ja F. Hoffmeister, sittemmin Hetsch, Hoffmeister ja E. Paasivirta,

vastaajana,

* Oikeudenkäyntikieli: englanti.

jota tukevat

Euroopan unionin neuvosto, asiamiehinään M. Bishop, E. Finnegan ja R. Szostak,

Ranskan tasavalta, asiamiehinään G. de Bergues ja L. Butel,

ja

Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta, asiamiehinään S. Behzadi-Spencer ja E. Jenkinson, avustajanaan barrister D. Beard,

väliintulijoina,

jossa vaaditaan kumoamaan 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 101.

kerran 28.11.2008 annettu komission asetus (EY) N:o 1190/2008 (EUVL L 322, s. 25) siltä osin kuin tämä säädös koskee kantajaa,

UNIONIN YLEINEN TUOMIOISTUIN (seitsemäs jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja N. J. Forwood (esittelevä tuomari) sekä tuomarit E. Moavero Milanesi ja J. Schwarcz,

kirjaaja: E. Coulon,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 17.6.2010 pidetyssä istunnossa esitetyn,

on antanut seuraavan

tuomion

Asiaa koskevat oikeussäännöt ja asian tausta

1 Asian käsittelyn aiempien vaiheiden ja niissä sovellettujen oikeussääntöjen yksityiskohtaisen esityksen osalta viitataan yhteisöjen tuomioistuimen yhdistetyissä asioissa C-402/05 P ja C-415/05 P, Kadi ja Al Barakaat International Foundation vastaan

neuvosto ja komissio, 3.9.2008 antaman tuomion (Kok., s. I-6351; jäljempänä yhteisöjen tuomioistuimen yhdistetyissä asioissa Kadi antama tuomio) 3–45 kohtaan; kyseinen tuomio koskee valitusta ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen asiassa T-315/01, Kadi vastaan neuvosto ja komissio, 21.9.2005 antamasta tuomiosta (Kok., s. II-3649; jäljempänä ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen asiassa Kadi antama tuomio), joka puolestaan annettiin kanteesta, jonka kantaja, Yassin Abdullah Kadi, oli nostanut 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 kumoamiseksi siltä osin kuin tämä säädös koski häntä.

2 Asiaa koskevat oikeussäännöt ja asian tausta voidaan tätä tuomiota varten tiivistää seuraavasti.

Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirja ja EY:n perustamissopimus

3 Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirja allekirjoitettiin San Franciscossa (Yhdysvalloissa) 26.6.1945, toisen maailmansodan loppupuolella. Sen johdanto-osassa Yhdistyneiden Kansakuntien kansat tuovat esiin vakaan tahtonsa pelastaa tulevat sukupolvet sodan vitsaukselta, vakuuttaa uskovansa ihmisen perusoikeuksiin ja luoda olosuhteet, joiden vallitessa oikeudenmukaisuutta sekä kunnioitusta sopimuksista ja muista kansainvälisen oikeuden lähteistä johtuvia velvoituksia kohtaan voidaan pitää yllä. Peruskirjan 1 artiklan mukaan Yhdistyneiden Kansakuntien päämääränä on muun muassa ylläpitää kansainvälistä rauhaa ja turvallisuutta ja siinä tarkoituksessa ryhtyä tehokkaisiin yhteisiin toimenpiteisiin rauhaa vaarantavan uhan poistamiseksi ja sen syntymisen ehkäisemiseksi ja myös edistää ihmisoikeuksien ja perusvapauksien kunnioittamista.

4 Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan 24 artiklan 1 momentin mukaan Yhdistyneiden Kansakuntien turvallisuusneuvostolle (jäljempänä turvallisuusneuvosto) on annettu ensisijainen vastuu kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpitämisestä. Mainitun peruskirjan 25 artiklan mukaan Yhdistyneiden Kansakuntien (YK) jäsenet sitoutuvat hyväksymään ja täyttämään turvallisuusneuvoston päätökset tämän peruskirjan mukaisesti.

5 Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan VII luvussa määritellään toimenpiteet, joihin on ryhdyttävä rauhaa uhattaessa tai rikottaessa taikka hyökkäystekojen sattuessa. Kyseisen luvun ensimmäisessä eli 39 artiklassa määrätään, että turvallisuusneuvoston on todettava tällaisen uhan olemassaolo, ja sen on esitettävä suosituksia tai tehtävä päätös siitä, mihin toimenpiteisiin on ryhdyttävä 41 ja 42 artiklan mukaisesti kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpitämiseksi tai palauttamiseksi. Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan 41 artiklan mukaan turvallisuusneuvosto voi päättää, mihin sellaisiin toimenpiteisiin, jotka eivät sisällä asevoiman käyttöä, on ryhdyttävä sen päätösten tehostamiseksi, ja se saattaa antaa Yhdistyneiden Kansakuntien jäsenille kehotuksen soveltaa näitä toimenpiteitä.

6 Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan 48 artiklan 2 momentin nojalla Yhdistyneiden Kansakuntien jäsenten on pantava täytäntöön turvallisuusneuvoston päätökset kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpitämiseksi välittömästi ja toiminnallaan niissä kysymykseen tulevissa kansainvälisissä elimissä, joissa ne ovat jäseninä.

7 Saman peruskirjan 103 artiklassa lausutaan, että jos Yhdistyneiden Kansakuntien jäsenten peruskirjaan ja johonkin muuhun kansainväliseen sopimukseen perustuvat velvoitukset ovat ristiriidassa keskenään, on peruskirjan velvoituksilla etusija.

8 EY 307 artiklan (josta on muutettuna tullut SEUT 351 artikla) ensimmäisen kohdan mukaan ”tämän sopimuksen määräykset eivät vaikuta sellaisiin oikeuksiin tai velvollisuuksiin, jotka johtuvat yhden tai useamman jäsenvaltion yhden tai useamman

kolmannen maan kanssa ennen 1 päivää tammikuuta 1958 tai, kun on kyse jäseneksi liittyneestä valtiosta, ennen liittymispäivää tekemästä sopimuksesta”.

9 EY 297 artiklan (josta on muutettuna tullut SEUT 347 artikla) mukaan ”jäsenvaltiot neuvottelevat keskenään, jotta ne voivat yhdessä antaa tarvittavat säännökset estääkseen sen, että toimenpiteet, joihin jäsenvaltio voi joutua turvautumaan – – täyttääkseen velvoitteet, joihin se on sitoutunut rauhan ja kansainvälisen turvallisuuden ylläpitämiseksi, vaikuttaisivat sisämarkkinoiden toimintaan”.

Turvallisuusneuvoston toimet kansainvälisen terrorismin torjumiseksi

10 Turvallisuusneuvosto on 1990-luvun lopulta lähtien ja varsinkin New Yorkissa, Washingtonissa ja Pennsylvaniassa (Yhdysvalloissa) 11.9.2001 tehtyjen terrori-iskujen jälkeen käyttänyt Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan VII lukuun perustuvaa toimivaltaansa torjuakseen kaikin keinoin mainittua peruskirjaa ja kansainvälistä oikeutta noudattaen niitä uhkia, joita terroriteot aiheuttavat kansainväliselle rauhalle ja turvallisuudelle.

11 Turvallisuusneuvosto antoikin 15.10.1999 Nairobissa (Keniassa) ja Dar es Salaamissa (Tansaniassa) sijaitseviin Yhdysvaltain suurlähetystöihin tehtyjen iskujen jälkeen päätöslauselman 1267 (1999), jonka 4 kohdan b alakohdassa määrätään kaikki valtiot muun muassa jäädyttämään Afganistanin Talebanin varat sekä muut taloudelliset resurssit, koska se on tukenut Osama bin Ladenia.

12 Saman päätöslauselman 6 kohdassa turvallisuusneuvosto päätti perustaa turvallisuusneuvoston komitean (jäljempänä pakotekomitea, jota kutsutaan yleisesti myös 1267-komiteaksi), joka muodostuu turvallisuusneuvoston kaikista jäsenistä ja jonka tehtävänä on muun muassa valvoa, että valtiot toteuttavat päätöslauselman 4 kohdassa vaaditut toimenpiteet.

13 Turvallisuusneuvoston 19.12.2000 antamalla päätöslauselmalla 1333 (2000) laajennettiin ja vahvistettiin merkittävästi tätä alun perin yksin Talebaniin kohdistuvaa rajoittavien toimenpiteiden järjestelmää. Päätöslauselman 8 kohdan c alakohdassa määrätäänkin muun muassa, että kaikkien valtioiden on jäädytettävä viipymättä pakotekomitean tunnistamien, Osama bin Ladenin ja häntä lähellä olevien henkilöiden ja yhteisöjen varat ja muu rahoitusomaisuus ja huolehdittava, ettei mitään varoja tai rahoitusomaisuutta luovuteta Osama bin Ladenille tai häntä lähellä oleville tahoille, al-Qaida-järjestö mukaan luettuna, tai käytetä näiden hyväksi.

14 Päätöslauselman 1333 (2000) jälkeen turvallisuusneuvosto on antanut useita muita päätöslauselmia, joilla on muutettu, vahvistettu ja ajantasaistettu Osama bin Ladenia, al-Qaida-järjestöä, Talebania ja näitä lähellä olevia henkilöitä, ryhmiä, yrityksiä ja yhteisöjä koskevien rajoittavien toimenpiteiden järjestelmää. Niistä mainittakoon muun muassa 16.1.2002 annettu päätöslauselma 1390 (2002), 17.1.2003 annettu päätöslauselma 1455 (2003), 30.1.2004 annettu päätöslauselma 1526 (2004), 29.7.2005 annettu päätöslauselma 1617 (2005), 22.12.2006 annettu päätöslauselma 1735 (2006), 30.6.2008 annettu päätöslauselma 1822 (2008) ja 17.12.2009 annettu päätöslauselma 1904 (2009). Kaikki nämä päätöslauselmat on annettu Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan VII osaston nojalla, ja niissä muun muassa velvoitetaan kaikki YK:n jäsenvaltiot jäädyttämään kaikkien pakotekomitean nimeämien, Osama bin Ladenia, al-Qaidaa tai Talebania lähellä olevien henkilöiden tai yhteisöjen varat ja muut taloudelliset resurssit.

15 Sen lisäksi, että pakotekomitea valvoo rajoittavien toimenpiteiden soveltamista valtioissa, se pitää ajan tasalla yhdistettyä luetteloa (jäljempänä pakotekomitean luettelo) henkilöistä ja yhteisöistä, joiden varat ja muut taloudelliset resurssit on jäädytettävä edellä mainittujen turvallisuusneuvoston päätöslauselmien nojalla. Valtiot voivat pyytää pakotekomiteaa lisäämään nimiä tähän luetteloon. Pakotekomitea myös

käsittelee pyynnöt, jotka koskevat nimien poistamista mainitusta luettelosta, sekä turvallisuusneuvoston päätöslauselman 1452 (2002) nojalla esitetyt pyynnöt varojen jäädyttämisen osalta tehtävästä poikkeuksesta. Tällaisissa tapauksissa noudatettavat menettelyt on määritelty nykyisin yhtäältä päätöslauselmissa 1735 (2006), 1822 (2008) ja 1904 (2009) ja toisaalta pakotekomitean itsensä laatimissa pakotekomitean työskentelytapoja koskevissa määräyksissä.

16 Päätöslauselman 1735 (2006) 5 kohdassa määrätään, että tehdessään pakotekomitealle ehdotuksia nimien merkitsemiseksi kyseisen komitean luetteloon valtioiden on toimitettava perustelut, joita koskevassa kirjelmässä on oltava mahdollisimman yksityiskohtainen selvitys luetteloon merkitsemistä koskevan pyynnön perusteista, mukaan luettuina seuraavat: i) kaikki seikat, joiden perusteella voidaan selvästi osoittaa, että henkilö tai yhteisö täyttää mainitut kriteerit, ii) tietojen luonne ja iii) kaikki saatavilla olevat tiedot tai asiaankuuluvat asiakirjat. Saman päätöslauselman 6 kohdassa valtioita pyydetään luetteloon merkitsemistä koskevan pyynnön esittämisen yhteydessä täsmentämään, mitkä kirjelmän tiedot voidaan julkistaa, jotta ne voidaan antaa tiedoksi henkilölle tai yhteisölle, jonka nimi merkitään pakotekomitean luetteloon, ja mitkä tiedot voidaan toimittaa valtioille näiden pyynnöstä.

17 Koska turvallisuusneuvosto on sitoutunut huolehtimaan, että käytössä on oikeudenmukaiset ja selkeät menettelyt henkilöiden ja yhteisöjen merkitsemiseksi pakotekomitean luetteloon ja siitä poistamiseksi sekä humanitaarisiin syihin perustuvien vapautusten myöntämiseksi, se on lisäksi antanut 19.12.2006 päätöslauselman 1730 (2006), jossa se pyytää YK:n pääsihteeriä perustamaan turvallisuusneuvostoa avustavien elinten sihteeristöön yhdyspisteen (jäljempänä yhdyspiste), jonka tehtävänä on ottaa vastaan luettelosta poistamista koskevia pyyntöjä ja hoitaa muita mainitun päätöslauselman liitteessä esitettyjä tehtäviä. Ne, jotka haluavat esittää pyynnön luettelosta poistamisesta, voivat vastedes tehdä sen yhdyspisteen välityksellä päätöslauselmassa 1730 (2006) ja sen liitteessä esitettyä menettelyä noudattaen tai asuin- tai

kansalaisuusvaltionsa välityksellä. YK:n pääsihteeri ilmoitti turvallisuusneuvoston puheenjohtajalle 30.3.2007 päivätyllä kirjeellä (S/2007/178), että yhdyspiste luettelosta poistamista koskevia pyyntöjä varten oli perustettu.

18 Nyt käsiteltävässä kanteessa riitautetun säädöksen antamispäivänä sovellettavan päätöslauselman 1822 (2008) johdanto-osassa turvallisuusneuvosto toteaa jälleen, että terrorismi kaikkine muotoineen ja ilmentymineen on yksi vakavimmista rauhan ja turvallisuuden uhista; se toistaa tuomitsevansa al-Qaida-verkoston, Osama bin Ladenin, Talebanin ja muut näitä lähellä olevat henkilöt, ryhmät, yritykset ja yhteisöt; se korostaa, että terrorismi voidaan kukistaa ainoastaan kestävällä ja maailmanlaajuisella lähestymistavalla, joka perustuu kaikkien valtioiden ja kansainvälisten ja alueellisten elinten aktiiviseen osallistumiseen ja yhteistoimintaan; se korostaa, että päätöslauselman 1 kohdassa tarkoitetut rajoittavat toimenpiteet on toteutettava tinkimättömästi, mutta panee myös merkille kyseisten toimenpiteiden toteuttamisessa kohdatut ongelmat; se antaa tunnustusta valtioiden ja pakotekomitean pyrkimyksille huolehtia siitä, että käytössä on oikeudenmukaiset ja selkeät menettelyt asianomaisten merkitsemiseksi pakotekomitean luetteloon ja siitä poistamiseksi, ja on tyytyväinen yhdyspisteen perustamiseen. Johdanto-osassa vakuutetaan jälleen, että kyseiset toimenpiteet ovat ennaltaehkäiseviä eivätkä riipu kansallisen lainsäädännön rikosoikeudellisista säännöksistä.

19 Päätöslauselman 1822 (2008) 1 kohdan mukaan rajoittavat toimenpiteet, joista on määrätty jo aiemmin päätöslauselmissa 1267 (1999), 1333 (2000) ja 1390 (2002), pysyvät voimassa. Kyseisen päätöslauselman 8 kohdassa todetaan jälleen, että kaikkien valtioiden on pantava täytäntöön 1 kohdassa tarkoitetut toimenpiteet ja valvottava niiden noudattamista, ja kehotetaan kaikkia valtioita lisäämään tämänsuuntaisia ponnistuksia. Saman päätöslauselman 9–18, 19–23 ja 24–26 kohta koskevat pakotekomitean luetteloon merkitsemisessä, siitä poistamisessa sekä luettelon tarkistamisessa ja ajantasaistamisessa noudatettavia menettelyjä.

20 Luetteloon merkitsemistä koskevan menettelyn osalta turvallisuusneuvosto toteaa jälleen päätöslauselman 1822 (2008) 12 kohdassa, että tehdessään pakotekomitealle ehdotuksia nimien merkitsemiseksi komitean luetteloon valtioiden on päätöslauselman 1735 (2006) 5 kohdan mukaisesti toimitettava yksityiskohtaiset perustelut; turvallisuusneuvosto päättää lisäksi, että valtioiden on täsmennettävä jokaisessa luetteloon merkitsemistä koskevassa pyynnössä, mitkä tätä koskevan kirjelmän tiedot voidaan julkistaa, jotta pakotekomitea voi muun muassa laatia 13 kohdassa esitetyn tiivistelmän tai ilmoittaa tai tiedottaa asianomaiselle henkilölle tai yhteisölle siitä, että tämän nimi merkitään luetteloon. Saman päätöslauselman 13 kohdassa määrätään yhtäältä, että lisätessään luetteloonsa nimen pakotekomitea julkistaa www-sivustollaan yhteistyössä nimen merkitsemispyynnön esittäneiden valtioiden kanssa ”tiivistelmän luetteloon merkitsemisen perusteluista”, ja toisaalta, että kyseinen komitea pyrkii julkaisemaan www-sivustollaan yhteistyössä nimen merkitsemispyyntöjä esittäneiden valtioiden kanssa ”tiivistelmän luetteloon merkitsemisen perusteluista” niiden nimien osalta, jotka on merkitty mainittuun luetteloon ennen kyseisen päätöslauselman antamista. Saman päätöslauselman 17 kohdassa vaaditaan, että asianomaiset valtiot toteuttavat oman lainsäädäntönsä ja käytäntönsä mukaan kaikki mahdolliset toimenpiteet sen varmistamiseksi, että asianomaiselle henkilölle tai yhteisölle ilmoitetaan tai tiedotetaan ajallaan nimen merkitsemisestä pakotekomitean luetteloon ja että kyseiseen ilmoitukseen liitetään jäljennös kirjelmän julkistettavasta osasta, pakotekomitean www-sivustolla olevat tiedot luetteloon merkitsemisen syistä, kuvaus luetteloon merkitsemisen seurauksista, siten kuin niistä on määrätty asiaa koskevissa päätöslauselmissa, sekä tiedot luettelosta poistamista koskevien pyyntöjen käsittelymenettelystä pakotekomiteassa ja mahdollisista poikkeuksista.

21 Luettelosta poistamista koskevasta menettelystä päätöslauselman 1822 (2008) 19 kohdassa muistutetaan, että pakotekomitean luetteloon merkityt henkilöt, yritykset ja yhteisöt voivat esittää pyynnön luettelosta poistamisesta suoraan yhdyspisteelle. Kyseisen päätöslauselman 21 kohdan nojalla pakotekomitean tehtävänä on käsitellä sen työskentelytapoja koskevien määräysten mukaisesti pyynnöt, joilla sen luettelosta yritetään poistaa sellaisten al-Qaidan tai Talebanin jäsenten tai al-Qaidaa, Osama bin Ladenia tai Talebania lähellä olevien tahojen nimiä, jotka eivät enää täytä asiaa koskevissa päätöslauselmissa vahvistettuja kriteerejä.

22 Päätöslauselman 1904 (2009) johdanto-osassa korostetaan, että pakotteet ovat Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjassa määrätty tärkeä keino kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpitämiseksi ja palauttamiseksi ja että kyseisen päätöslauselman 1 kohdassa tarkoitettujen toimenpiteiden tinkimätön toteuttaminen on välttämätöntä. Johdanto-osassa todetaan, että turvallisuusneuvosto panee merkille oikeudelliset ja muunlaiset ongelmat, joita valtiot kohtaavat toteuttaessaan toimenpiteitä mainitun 1 kohdan mukaisesti, on tyytyväinen pakotekomitean menettelyihin tehtyihin parannuksiin ja aikoo jatkaa työtään sen varmistamiseksi, että kyseiset menettelyt ovat oikeudenmukaisia ja avoimia.

23 Päätöslauselman 1904 (2009) 1 kohdan mukaan rajoittavat toimenpiteet, joista on määrätty jo aiemmin päätöslauselmissa 1267 (1999), 1333 (2000) ja 1390 (2002), pysyvät voimassa. Samaisen päätöslauselman 8–19, 20–27 ja 28–32 kohta koskevat pakotekomitean luetteloon merkitsemisessä, siitä poistamisessa sekä luettelon tarkistamisessa ja ajantasaistamisessa noudatettavia menettelyjä.

24 Luetteloon merkitsemistä koskevasta menettelystä turvallisuusneuvosto toteaa jälleen päätöslauselman 1904 (2009) 11 kohdassa, että tehdessään pakotekomitealle ehdotuksia nimien merkitsemiseksi komitean luetteloon valtioiden on päätöslauselman 1735 (2006) 5 kohdan ja päätöslauselman 1822 (2008) 12 kohdan mukaisesti toimitettava yksityiskohtaiset perustelut; turvallisuusneuvosto päättää, että kyseiset perustelut voidaan – jäsenvaltion luottamuksellisina pitämiä osia lukuun ottamatta – pyynnöstä julkistaa, ja niitä voidaan käyttää laadittaessa 14 kohdassa esitettyä tiivistelmää luetteloon merkitsemisen perusteluista.

25 Päätöslauselman 1904 (2009) 20 kohdan mukaan turvallisuusneuvosto päättää luettelosta poistamista koskevan menettelyn osalta, että kun pakotekomitea käsittelee pyyntöjä, jotka koskevat nimien poistamista komitean luettelosta, sitä avustaa ”asiamiehen toimisto”, joka perustetaan aluksi 18 kuukauden ajaksi tämän päätöslauselman antamisajankohdasta alkaen; turvallisuusneuvosto myös pyytää, että YK:n pääsihteeri nimittää – tiiviissä neuvonpidossa pakotekomitean kanssa – mainitun päätöslauselman

liitteessä II määriteltyä asiamiehen toimeksiantoa hoitamaan arvovaltaisen henkilön, joka on moraalisesti nuhteeton, tunnetusti puolueeton ja rehellinen ja jolla on erinomainen pätevyys asianomaisilla aloilla (lainsäädäntö, ihmisoikeudet, terrorismin vastainen toiminta, pakotteet jne.) ja vankka kokemus niistä; lisäksi turvallisuusneuvosto päättää, että asiamies hoitaa tehtäviään täysin itsenäisesti ja puolueettomasti eikä pyydä tai ota vastaan ohjeita minkään maan hallitukselta. Mainitun päätöslauselman 21 kohdan mukaan turvallisuusneuvosto päättää, että asiamiehen nimittämisen jälkeen asiamiehen toimisto ottaa kyseisen päätöslauselman liitteessä II määriteltyjen menettelytapojen mukaisesti vastaan pyyntöjä henkilöiltä ja yhteisöiltä, jotka haluavat tulla poistetuksi pakotekomitean luettelosta, ja että asiamiehen nimittämisen jälkeen yhdyspistejärjestelyyn ei enää oteta vastaan tällaisia pyyntöjä. Saman päätöslauselman 22 kohdassa määrätään, että pakotekomitean tehtävänä on edelleenkin käsitellä luettelosta poistamista koskevat pyynnöt sen työskentelytapoja koskevien määräysten mukaisesti. Mainitun päätöslauselman 25 kohdassa turvallisuusneuvosto kehottaa pakotekomiteaa ottamaan luettelosta poistamista koskevia pyyntöjä käsitellessään asianmukaisesti huomioon luetteloon merkitsemistä pyytäneiden valtioiden sekä asuin-, kansalaisuus- tai rekisteröintivaltion lausunnot ja pyytää pakotekomitean jäseniä pyrkimään kaikin tavoin esittämään perustelut luettelosta poistamista koskevien pyyntöjen vastustamiselle.

26 Päätöslauselman 1904 (2009) liitteessä II määritellään ne tehtävät, joita asiamiehellä on saman päätöslauselman 20 kohdan mukaisesti toimivalta suorittaa luettelosta poistamista koskevan pyynnön saadessaan. Ne jakautuvat vaiheeseen, jossa hän kerää tietoja asianomaisilta valtioilta, ja neuvotteluvaiheeseen, jonka aikana voidaan käydä vuoropuhelua pyynnön esittäjän kanssa. Näiden kahden vaiheen jälkeen asiamies laatii ”yleiskertomuksen” ja antaa sen tiedoksi pakotekomitealle. Pakotekomitea käsittelee asiamiehen avustuksella luettelosta poistamista koskevan pyynnön ja päättää käsittelyn jälkeen, hyväksyykö se sen.

27 YK:n pääsihteerin tiedottaja ilmoitti 7.6.2010, että pääsihteeri oli nimittänyt asiamieheksi entisen Jugoslavian alueen kansainvälisen rikostuomioistuimen kanadalaisen ad litem -tuomarin Kimberly Prostin.

28 Neuvostossa kokoontuneiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden katsottua useissa yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan (YUTP) nojalla vahvistetuissa yhteisissä kannoissa, että edellä mainittujen turvallisuusneuvoston päätöslauselmien täytäntöönpano edellytti Euroopan yhteisön toimia, neuvosto antoi muun muassa seuraavat asetukset: Afganistanin Talebania koskevasta lentokiellosta ja varojen sekä muiden taloudellisten resurssien jäädyttämisestä 14.2.2000 annetun asetuksen (EY) N:o 337/2000 (EYVL L 43, s. 1), Afganistaniin suuntautuvan tiettyjen tavaroiden ja palvelujen viennin kieltämisestä, Afganistanin Talebania koskevien lentokiellon ja varojen sekä muiden taloudellisten resurssien jäädyttämisen laajentamisesta ja asetuksen (EY) N:o 337/2000 kumoamisesta 6.3.2001 annetun asetuksen (EY) N:o 467/2001 (EYVL L 67, s. 1) ja asetuksen N:o 881/2002.

29 Kahdessa viimeksi mainitussa asetuksessa säädetään muun muassa pakotekomitean nimeämien ja asetusten liitteissä I tunnistettujen henkilöiden, ryhmien ja yhteisöjen varojen ja muiden taloudellisten resurssien jäädyttämisestä. Euroopan komissiolla on toimivalta muuttaa tai täydentää mainittua liitettä I turvallisuusneuvoston tai pakotekomitean päätösten perusteella. Tätä varten noudatettavaa menettelyä on tarkistettu yhteisöjen tuomioistuimen yhdistetyissä asioissa Kadi antaman tuomion perusteella asetuksen (EY) N:o 881/2002 muuttamisesta 22.12.2009 annetulla neuvoston asetuksella (EU) N:o 1286/2009 (EUVL L 346, s. 42).

30 Pakotekomitea julkaisi 17.10.2001 luetteloonsa lisäyksen, jossa muun muassa kantaja tunnistettiin Osama bin Ladenia lähellä olevaksi henkilöksi.

31 Asetuksen (EY) N:o 467/2001 muuttamisesta kolmannen kerran 19.10.2001 annetulla komission asetuksella (EY) N:o 2062/2001 (EYVL L 277, s. 25) kantajan nimi lisättiin muiden nimien ohella mainitun asetuksen liitteeseen I. Kantajan nimi merkittiin sittemmin asetuksen N:o 881/2002 hyväksymisen yhteydessä sen liitteeseen I.

32 Edellä kuvattu pakotejärjestelmä koskee ainoastaan henkilöitä ja yhteisöjä, jotka pakotekomitea on maininnut nimeltä ja joilla se on katsonut olevan kytköksiä Osama bin Ladeniin, al-Qaida-järjestöön ja Talebaniin. Tämän järjestelmän rinnalla on laajempi pakotejärjestelmä, josta on määrätty 28.9.2001 annetulla turvallisuusneuvoston päätöslauselmalla 1373 (2001), johon sisältyy laaja-alaisia strategioita terrorismin torjumiseksi ja erityisesti terrorismin rahoituksen estämiseksi ja joka niin ikään annettiin 11.9.2001 tehtyjen terrori-iskujen jälkeen.

33 Kyseisen päätöslauselman 1 kohdan c alakohdassa todetaan muun muassa, että kaikkien valtioiden on viipymättä jäädytettävä sellaisten henkilöiden varat ja muut rahoituksen lähteet, jotka tekevät tai yrittävät tehdä terroritekoja, edistävät niiden tekemistä taikka osallistuvat niihin, sekä tällaisten henkilöiden omistamien tai määräysvallassa olevien yhteisöjen ja tällaisten henkilöiden puolesta tai niiden ohjauksessa toimivien henkilöiden tai yhteisöjen varat ja muut rahoituksen lähteet. Tällaisten henkilöiden tai yhteisöjen tunnistaminen on kuitenkin jätetty täysin valtioiden harkintavaltaan.

34 Koska neuvosto katsoi, että tämän turvallisuusneuvoston päätöslauselman täytäntöönpano edellyttää yhteisön toimia, se vahvisti yhtäältä 27.12.2001 yhteisen kannan 2001/931/YUTP erityistoimenpiteiden toteuttamisesta terrorismin torjumiseksi (EYVL L 344, s. 93) ja antoi toisaalta 27.12.2001 asetuksen (EY) N:o 2580/2001 tiettyihin henkilöihin ja yhteisöihin kohdistuvista erityisistä rajoittavista toimenpiteistä terrorismin torjumiseksi (EYVL L 344, s. 70).

35 Kyseisissä säädöksissä säädetään muun muassa sellaisten terroritekoihin sekaantuneiden henkilöiden, ryhmien ja yhteisöjen varojen ja muiden taloudellisten resurssien jäädyttämisestä, jotka neuvosto on itse tunnistanut ja jotka on otettu liitteessä olevaan luetteloon, jota tarkistetaan säännöllisin väliajoin tarkkojen tietojen tai asiakirjojen perusteella, jotka osoittavat, että toimivaltainen viranomainen, lähinnä tuomioistuin, 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 indisioiden perusteella tai tällaisista teoista tuomitsemista.

36 United Kingdom Supreme Courtin (Yhdistyneen kuningaskunnan ylimmän oikeusasteen tuomioistuin) yhdistetyissä asioissa Her Majesty's Treasury (Respondent) vastaan Mohammed Jabar Ahmed ym. (Appellants), Her Majesty's Treasury (Respondent) vastaan Mohammed al-Ghabra (Appellant) ja R (on the application of Hani El Sayed Sabaei Youssef) (Respondent) vastaan Her Majesty's Treasury (Appellant) [2010] UKSC 2, 27.1.2010 antaman tuomion (jäljempänä UK Supreme Courtin yhdistetyissä asioissa Ahmed ym. antama tuomio, 22 kohta) mukaan raporteista, joita unionin jäsenvaltiot ovat toimittaneet pakotekomitealle, käy ilmi, että 27 jäsenvaltiosta 11 nojautuu yksinomaan asetukseen N:o 881/2002 täyttääkseen päätöslauselman 1333 (2000) mukaiset velvoitteensa. Muut 16 jäsenvaltiota ovat antaneet lisäksi lainsäädäntöä mainitun päätöslauselman välittömäksi täytäntöön panemiseksi kansallisessa lainsäädännössä; tätä siis sovelletaan asetuksen N:o 881/2002 rinnalla.

Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen asiassa Kadi antama tuomio ja yhteisöjen tuomioistuimen yhdistetyissä asioissa Kadi antama tuomio

37 Kantaja nosti 18.12.2001 ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa kanteen asetusten N:o 467/2001 ja N:o 2062/2001 kumoamiseksi siltä osin kuin nämä säädökset koskevat häntä, ja hän vetosi muun muassa siihen, että kyseiset säädökset loukkaavat hänen oikeuttaan tulla kuulluksi sekä hänen oikeuttaan tehokkaaseen oikeussuojaan

ja että ne loukkaavat kohtuuttomasti hänen omaisuudensuojaansa. Kanteen kohdetta muutettiin myöhemmin siten, että kanne koski asetuksen N:o 881/2002 kumoamista siltä osin kuin se koski kantajaa.

38 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin hylkäsi kanteen asiassa Kadi 21.9.2005 antamallaan tuomiolla. Se katsoi, että Yhdistyneisiin Kansakuntiin perustuvan kansainvälisen oikeuden ja yhteisön oikeusjärjestyksen välisiä suhteita määrittävistä periaatteista seuraa, että koska asetuksella N:o 881/2002 on tarkoitus panna täytäntöön Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan VII luvun nojalla annettu turvallisuusneuvoston päätöslauselma, jossa ei jätetä tältä osin minkäänlaista harkintavaltaa, se ei voi olla tuomioistuinvalvonnan kohteena aineellisen laillisuutensa osalta lukuun ottamatta kysymystä sen yhteensoveltuvuudesta jus cogensin piiriin kuuluvien sääntöjen kanssa, ja se on täten – tätä varaumaa lukuun ottamatta – lainkäytöllisen immuniteetin piirissä (ks. myös yhdistetyt asiat C-399/06 P ja C-403/06 P, Hassan ja Ayadi v. neuvosto ja komissio, tuomio 3.12.2009, Kok., s. I-11393, jäljempänä yhteisöjen tuomioistuimen yhdistetyissä asioissa Hassan antama tuomio, 69 kohta).

39 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoi näin ollen asiassa Kadi antamassaan tuomiossa, että asetuksen N:o 881/2002 laillisuutta voidaan tutkia ainoastaan jus cogensin valossa, jolla tarkoitetaan kansainvälisen oikeuden perusteisiin (ordre public) kuuluvia sääntöjä, jotka velvoittavat kaikkia kansainvälisen oikeuden oikeussubjekteja, mukaan lukien YK:n elimet, ja joista ei ole mahdollista poiketa, ja että tämä pätee myös niihin kanneperusteisiin, joissa kantaja vetoaa perusoikeuksiensa loukkaamiseen (ks. myös yhteisöjen tuomioistuimen yhdistetyissä asioissa Hassan antama tuomio, 70 kohta).

40 Yhdistetyissä asioissa Kadi 3.9.2008 antamassaan tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin kumosi ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen asiassa Kadi antaman tuomion ja asetuksen N:o 881/2002 siltä osin kuin se koski kantajaa.

41 Sen estämättä, mitä Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan 25 ja 103 artiklassa sekä EY 297 ja EY 307 artiklassa määrätään, ja huolimatta siitä, että yhteisöjen tuomioistuin totesi yhdistetyissä asioissa Kadi antamansa tuomion 293 kohdassa, että Yhdistyneiden Kansakuntien yhteydessä tehtyjä sitoumuksia on noudatettava silloin, kun yhteisö panee täytäntöön turvallisuusneuvoston mainitun peruskirjan VII luvun nojalla antamia päätöslauselmia, yhteisöjen tuomioistuin katsoi saman tuomion 316 kohdassa, että sitä, että se valvoo kaikkien yhteisön toimien pätevyyttä perusoikeuksien kannalta, on pidettävä oikeusyhteisössä sellaisen perustuslaillisen takeen ilmaisuna, joka johtuu EY:n perustamissopimuksesta itsenäisenä oikeudellisena järjestelmänä ja jota kansainvälisellä sopimuksella – tässä tapauksessa Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjalla – ei voida loukata.

42 Yhdistetyissä asioissa Kadi antamansa tuomion 326 ja 327 kohdassa yhteisöjen tuomioistuin katsoi myös, että edellä 38 ja 39 kohdassa lyhyesti esitetty ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen näkemys oli oikeudellisesti virheellinen. Kyseisen tuomion mukaan yhteisöjen tuomioistuinten on niille EY:n perustamissopimuksessa myönnetyn toimivallan mukaisesti valvottava, pääsääntöisesti täysimääräisesti, kaikkien yhteisön toimien laillisuutta perusoikeuksien kannalta, jotka ovat erottamaton osa yhteisön oikeuden yleisiä periaatteita, sellaiset yhteisön toimet mukaan lukien, joilla asetuksen N:o 881/2002 tavoin on tarkoitus panna täytäntöön turvallisuusneuvoston Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan VII luvun nojalla antamia päätöslauselmia (ks. myös yhteisöjen tuomioistuimen yhdistetyissä asioissa Hassan antama tuomio, 71 kohta).

43 Yhdistetyissä asioissa Kadi antamansa tuomion 328 kohdassa yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että koska valittajan valitusperusteet olivat tämän kohdan osalta perusteltuja, ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen asiassa Kadi antama tuomio oli kumottava tältä osin.

44 Yhdistetyissä asioissa Kadi antamansa tuomion 348 kohdassa yhteisöjen tuomioistuin katsoi lisäksi, että koska neuvosto ei ollut ilmoittanut valittajalle häntä vastaan esitettyjä seikkoja, joiden perusteella valittajaan oli kohdistettu rajoittavia toimenpiteitä, ja koska se ei ollut myöntänyt valittajalle oikeutta saada tietoa kyseisistä seikoista kohtuullisen ajan kuluessa näiden toimenpiteiden määräämisen jälkeen, valittajalla

ei ollut ollut mahdollisuutta tuoda tehokkaasti esille kantaansa tältä osin. Mainitussa kohdassa yhteisöjen tuomioistuin katsoi tästä seuraavan, että valittajan puolustautumisoikeuksia, erityisesti oikeutta tulla kuulluksi, ei ollut kunnioitettu.

45 Yhdistetyissä asioissa Kadi antamansa tuomion 349 kohdassa yhteisöjen tuomioistuin katsoi lisäksi, että koska valittajalle ei ollut ilmoitettu häntä vastaan esitettyjä seikkoja, ja kun otetaan huomioon mainitun tuomion 336 ja 337 kohdassa esitetty toteamus, jonka mukaan puolustautumisoikeudet ja oikeus saattaa asiansa tehokkaasti tuomioistuimen käsiteltäväksi ovat yhteydessä toisiinsa, valittaja ei myöskään ollut voinut puolustaa oikeuksiaan näihin seikkoihin nähden tyydyttävissä olosuhteissa yhteisöjen tuomioistuimissa, minkä vuoksi oli todettava, että myös kyseistä oikeutta saattaa asiansa tehokkaasti tuomioistuimen käsiteltäväksi oli loukattu.

46 Niiden valittajan väitteiden osalta, joiden mukaan valittajaan asetuksella N:o 881/2002 kohdistetuilla varojen jäädyttämistoimenpiteillä loukattiin hänen omaisuudensuojaansa, yhteisöjen tuomioistuin katsoi lopuksi yhdistetyissä asioissa Kadi antamansa tuomion 366 kohdassa, että kyseisellä asetuksella säädetyt rajoittavat toimenpiteet olivat omaisuudensuojaan kohdistuvia rajoituksia, jotka lähtökohtaisesti voivat olla perusteltuja (ks. myös yhteisöjen tuomioistuimen yhdistetyissä asioissa Hassan antama tuomio, 91 kohta).

47 Saman tuomion 369 ja 370 kohdassa yhteisöjen tuomioistuin kuitenkin katsoi, että on niin, että käsiteltävän asian olosuhteissa asetus N:o 881/2002 oli annettu, siltä osin kuin se koskee valittajaa, tarjoamatta tälle mitään takeita siitä, että hän olisi voinut esittää asiansa toimivaltaisille viranomaisille, tilanteessa, jossa oli katsottava, että hänen omaisuudensuojaansa rajoitettiin huomattavalla tavalla, kun otetaan huomioon häneen kohdistettujen rajoittavien toimenpiteiden yleinen ulottuvuus ja tosiasiallinen kesto, valittajaa koskevilla rajoittavilla toimenpiteillä rajoitettiin perusteettomasti hänen omaisuudensuojaansa.

48 EY 231 artiklan mukaisesti yhteisöjen tuomioistuin piti asetuksen N:o 881/2002 vaikutukset ennallaan enintään kolmen kuukauden ajan niin, että neuvosto voi korjata todetut loukkaukset ja samalla voidaan kuitenkin ottaa asianmukaisella tavalla huomioon kyseessä olevien rajoittavien toimenpiteiden huomattava vaikutus valittajan oikeuksiin ja vapauksiin. Yhteisöjen tuomioistuin korosti tässä yhteydessä, että kyseisen asetuksen kumoaminen valittajaa koskevilta osilta välittömin vaikutuksin voi kuitenkin heikentää vakavasti ja peruuttamattomasti niiden kyseisellä asetuksella säädettyjen rajoittavien toimenpiteiden tehokkuutta, jotka yhteisön on pantava täytäntöön; se korosti toisaalta myös, että ei voida sulkea pois sitä, että tällaisten toimenpiteiden kohdistaminen valittajaan saattoi kuitenkin osoittautua asiallisesti perustelluksi (yhteisöjen tuomioistuimen yhdistetyissä asioissa Kadi antaman tuomion 373–376 kohta).

Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen asiassa Kadi antaman tuomion ja yhteisöjen tuomioistuimen yhdistetyissä asioissa Kadi antaman tuomion jälkeiset tapahtumat

49 Unionin puolesta toimiva Ranskan pysyvä edustaja YK:ssa pyysi 8.9.2008 päivätyllä kirjeellä pakotekomiteaa julkistamaan päätöslauselman 1822 (2008) 13 kohdan mukaisesti kiireellisesti www-sivustollaan tiivistelmän niistä perusteluista, jotka olivat johtaneet kantajan merkitsemiseen kyseisen komitean luetteloon.

50 Pakotekomitean puheenjohtaja toimitti 21.10.2008 päivätyllä kirjeellä perustelujen tiivistelmän tiedoksi Ranskan pysyvälle edustajalle YK:ssa ja antoi luvan toimittaa sen kantajalle ja/tai hänen asianajajilleen. Kyseisessä tiivistelmässä todetaan seuraavaa:

”Henkilö nimeltä Yasin Abdullah Ezzedine Qadi –– täyttää edellytykset tulla merkityksi [pakotekomitean] luetteloon seuraavien tekojensa perusteella: a) osallistuminen al-Qaidan, Osama bin Ladenin, Talebanin tai minkä tahansa niiden solun, niiden

liittolaisen, niistä irtautuneen tai niistä muodostetun ryhmän tekojen tai toiminnan rahoittamiseen, suunnitteluun, edistämiseen, valmisteluun tai suorittamiseen yhdessä niiden kanssa, niiden nimissä, niiden lukuun tai niitä tukien, b) aseiden ja niihin liittyvän materiaalin toimittaminen, myynti tai siirtäminen jollekin niistä, c) värväystoiminta niiden puolesta, d) niiden tekojen tai toiminnan tukeminen muulla tavoin [ks. turvallisuusneuvoston päätöslauselma 1822 (2008), 2 kohta].

Qadi on tunnustanut olleensa Muwafaq-säätiön perustajajäsen ja johtaneensa sen toimintaa. Muwafaq-säätiö on aina toiminut Abdullah Azzamin ja Osama bin Ladenin [Usama Muhammed Awad Bin Laden] (QI.B.8.01.) perustaman ja al-Qaidaa (QE.A.4.01.) edeltäneen afgaanitoimiston [Makhtab Al-Khidamat] (QE.M.12.01.) suojeluksessa. Sen jälkeen, kun afgaanitoimisto oli lakkautettu kesäkuun alussa 2001 ja sulautettu al-Qaidaan, myös useat sitä aiemmin lähellä olleista valtiosta riippumattomista järjestöistä, kuten Muwafaq-säätiö, liittyivät al-Qaidaan.

Vuonna 1992 Qadi uskoi Muwafaq-säätiön eurooppalaisten toimistojen johtamisen Shafiq Ben Mohamed Ben Mohamed Al-Ayadille (QI.A.25.01.). 1990-luvun puolivälissä Al-Ayadi johti myös Muwafaq-säätiön toimistoa Bosnia ja Hertsegovinassa. Qadi rekrytoi Al-Ayadin al-Qaidan kuuluisan rahoittajan Wa'el Hamza Abd Al-Fatah Julaidanin (QI.J.79.02.) suosituksesta. Tämä oli taistellut 1980-luvulla Osama bin Ladenin rinnalla Afganistanissa. Qadin nimittäessä Al-Ayadin Muwafaq-säätiön Euroopan johtajan tehtävään tämä toimi Osama bin Ladenin kanssa tekemiensä sopimusten perusteella. Al-Ayadi lähti 1990-luvun alussa Afganistaniin osallistuakseen puolisotilaalliseen koulutukseen ja sen jälkeen yhdessä muiden henkilöiden kanssa Sudaniin tavatakseen siellä Osama bin Ladenin, jonka kanssa nämä tekivät virallisen sopimuksen tunisialaisten vastaanottamisesta ja kouluttamisesta. He tapasivat Osama bin Ladenin vielä toistamiseen ja saivat aikaan sopimuksen, jonka tarkoituksena oli, että bin Ladenin kumppanit Bosnia ja Hertsegovinassa ottavat vastaan Italiasta saapuvia tunisialaistaistelijoita.

Al-Gama'at al Islamiyyan johtaja Talad Fuad Kassem ilmoitti vuonna 1995, että Muwafaq-säätiö oli antanut logistista ja taloudellista tukea taistelijaryhmälle Bosnia ja Hertsegovinassa. 1990-luvun puolivälissä Muwafaq-säätiö on antanut taloudellista tukea näiden taistelijoiden terroritoimintaan sekä Albaniasta Bosnia ja Hertsegovinaan suuntautuvalle asekaupalle. Osama bin Laden on rahoittanut osan tästä toiminnasta.

Qadi oli myös yksi tärkeimmistä osakkeenomistajista Sarajevossa sijaitsevassa ja nykyisin suljetussa Depositna Bankassa, jossa Al-Ayadi hoiti myös tiettyjä tehtäviä ja edusti Qadin etuja. Kyseisessä pankissa on ehkä pidetty kokouksia Saudi-Arabiassa sijaitsevaan amerikkalaiseen laitokseen kohdistuvan terrori-iskun valmistelemiseksi.

Qadi omisti lisäksi Albaniassa useita yhtiöitä, jotka siirsivät varoja ääriaineksille tai asettivat niiden edustajia tehtäviin, joissa he pystyivät käyttämään määräysvaltaa kyseisten yhtiöiden varoihin. Jopa viisi Qadin Albaniassa omistamaa yhtiötä on saanut käyttöpääomaa bin Ladenilta."

51 Tämä perustelujen tiivistelmä on sittemmin julkaistu myös pakotekomitean www-sivustolla päätöslauselman 1822 (2008) 13 kohdan mukaisesti.

52 Ranskan pysyvä edustaja unionissa toimitti samaisen tiivistelmän 22.10.2008 päivätyllä kirjeellä komissiolle, jotta tämä voisi noudattaa yhteisöjen tuomioistuimen yhdistetyissä asioissa Kadi antamaa tuomiota.

53 Komissio lähetti 22.10.2008 kantajalle kirjeen, jossa se ilmoitti aikovansa pakotekomitean toimittamassa ja mainittuun kirjeeseen liitetyssä perustelujen tiivistelmässä esitetyistä syistä antaa kyseisen asetuksen 7 artiklan 1 kohdan ensimmäisen luetelmakohdan nojalla säädöksen, jotta kantajan nimi säilytettäisiin asetuksen N:o 881/2002 liitteessä I olevassa luettelossa. Komissio totesi lisäksi, että kirjeen tarkoituksena oli tarjota kantajalle mahdollisuus esittää huomautuksensa perustelujen tiivistelmässä esitetyistä perusteista ja hankkia komissiolle kaikki tämän merkityksellisiksi katsomat tiedot ennen lopullisen päätöksen tekemistä. Kantajalle annettiin tähän tarkoitukseen määräaikaa 10.11.2008 saakka.

54 Kirjeen liitteenä oleva perustelujen tiivistelmä (jäljempänä perustelujen tiivistelmä) on sanamuodoltaan täsmälleen samanlainen kuin pakotekomitean tiedoksi antama perustelujen tiivistelmä (ks. edellä 50 kohta).

55 Kantaja toimitti huomautuksensa komissiolle 10.11.2008 päivätyllä vastauskirjeellä. Siinä hän muun muassa

– pyysi komissiota esittämään todisteet, jotka tukevat perustelujen tiivistelmässä esitettyjä väitteitä ja toteamuksia, sekä komission asiakirjavihkoon sisältyvät merkitykselliset asiakirjat

– pyysi saada kyseiset todisteet vastaanotettuaan toisen mahdollisuuden esittää niistä huomautuksia

– yritti kumota todisteiden tukemana perustelujen tiivistelmässä esitetyt väitteet siltä osin kuin hän katsoi kykenevänsä vastaamaan yleisiin syytöksiin.

56 Komissio antoi 28.11.2008 asetuksen (EY) N:o 1190/2008 asetuksen (EY) N:o 881/2002 muuttamisesta 101. kerran (EUVL L 322, s. 25; jäljempänä riidanalainen asetus).

57 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 – –”

58 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.”

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

60 Komissio vastasi 10.11.2008 päivättyihin kantajan huomautuksiin 8.12.2008 päivätyllä kirjeellä, jossa se totesi tutkineensa mainitut huomautukset ja verranneensa perustelujen tiivistelmää väitteisiin, joita kantaja oli tältä osin esittänyt. Komissio korosti muun muassa seuraavaa:

– toimittaessaan kantajalle 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 lisätodisteita”, mitä kantaja oli vaatinut

– koska asiaa koskevissa turvallisuusneuvoston päätöslauselmissa vaadittiin varojen ”ennaltaehkäisevää” jäädyttämistä, mikä on vahvistettu myös rahanpesunvastaisen toimintaryhmän (FATF) suosituksessa ”erityissuositus III terrorismin rahoituksesta”, mainitun jäädyttämisen on perustuttava vaadittujen todisteiden laadun osalta ”järkeviin perusteluihin tai perusteisiin, joiden ansiosta voidaan epäillä, että nimetty henkilö tai yhteisö on terroristi, rahoittaa terrorismia tai on terroristijärjestö”

– komissiolla oli oikeus sivuuttaa kantajan esittämät todisteet häntä vastaan esitettyjen syytösten kumoamiseksi ja varsinkin ne todisteet, jotka koskevat häntä vastaan Sveitsissä, Turkissa ja Albaniassa aloitettujen syytetoimenpiteiden, koska kyseiset todisteet kuuluivat sellaisten ”rikosoikeudellisten menettelyjen piiriin”, joissa ”todisteluvaatimukset eroavat [pakotekomiteassa] sovellettavista todisteluvaatimuksista, sillä tällöin on kyse ennaltaehkäisevästä menettelystä”.

61 Komissio totesi selvityksensä lopuksi seuraavaa: ”tutkittuaan tarkkaan teidän 10.11.2008 päivätyssä kirjeessä esittämänne huomautukset komissio katsoo näin ollen[, että] teidän merkitsemisenne luetteloon on perusteltua niiden yhteyksien vuoksi, joita teillä on al-Qaida-verkostoon[;] perustelut ovat tämän kirjeen liitteenä”. Komissio liitti kirjeeseen myös riidanalaisen asetuksen tekstin, muistutti mahdollisuudesta riitauttaa kyseinen asetus ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa ja huomautti kantajalle lopuksi, että asianomaiset henkilöt, ryhmät ja yhteisöt voivat milloin tahansa esittää pakotekomitealle pyynnön luettelosta poistamisesta, ja liitti mukaan hyödyllisiä yhteystietoja sekä www-sivun osoitteen, josta kantaja voi saada lisätietoja.

62 Komission 8.12.2008 päivätyn kirjeen liitteenä olevat perustelut ovat täysin samat kuin perustelujen tiivistelmä.

Asian käsittelyn vaiheet

63 Tämä on se tilanne, jossa kantaja nosti nyt käsiteltävän kanteen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen kirjaamoon 26.2.2009 toimittamallaan kannekirjelmällä.

64 Kantaja teki samana päivänä kirjaamoon toimittamallaan erillisellä asiakirjalla hakemuksen asian ratkaisemiseksi nopeutetussa menettelyssä ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen työjärjestyksen 76 a artiklan mukaisesti. Komissiota kuultuaan ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin (seitsemäs jaosto) hyväksyi tämän hakemuksen 20.3.2009 tekemällään päätöksellä.

65 Komissio liitti vastineeseensa 22.10.2008 päivätyn kirjeen, jolla Ranskan pysyvä edustaja unionissa oli toimittanut sille pakotekomitean tiedoksi antaman perustelujen tiivistelmän (ks. edellä 52 kohta), ja väitti siten toimittaneensa kaikki Yhdistyneiltä Kansakunnilta saamansa asiakirjat, joihin riidanalainen asetus perustuu.

66 Asianosaisia kuultuaan ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen seitsemännen jaoston puheenjohtaja hyväksyi 5.5.2009 ja 3.7.2009 antamillaan määräyksillä komission vaatimuksia tukeviksi väliintulijoiksi yhtäältä Euroopan unionin neuvoston ja toisaalta Ranskan tasavallan sekä Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistyneen kuningaskunnan.

67 Kirjaamoon 18.11.2009 toimittamallaan asiakirjalla komissio esitti asiakirjan, joka koskee kantajan ja Yhdysvaltojen viranomaisten välillä United States District Court for the District of Columbiassa (Yhdysvaltojen Columbian piirikunnan piirioikeus) vireillä olevaa menettelyä. Kantaja ja neuvosto esittivät tästä asiakirjasta kirjalliset huomautuksensa 10.12.2009.

68 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin (seitsemäs jaosto) päätti esittelevän tuomarin kertomuksen perusteella aloittaa suullisen käsittelyn.

69 Kantaja esitti 10.6.2010 päivätyllä kirjeellä jäljennöksen UK Supreme Courtin yhdistetyissä asioissa Ahmed ym. antamasta tuomiosta.

70 Asianosaisten suulliset lausumat ja vastaukset unionin yleisen tuomioistuimen esittämiin kysymyksiin kuultiin 17.6.2010 pidetyssä istunnossa. Kantaja esitti istunnon yhteydessä ”päätöslauselman 1526 (2004) mukaisesti perustetun, analysoinnista ja pakotteiden valvonnasta vastaavan ryhmän yhdeksännen raportin”, jonka on tarkoitus auttaa pakotekomiteaa täyttämään toimeksiantonsa, sellaisena kuin pakotekomitean puheenjohtaja oli toimittanut sen turvallisuusneuvoston puheenjohtajalle

11.5.2009 päivätyllä kirjeellä (asiakirja S/2009/245, jäljempänä valvontaryhmän yhdeksäs raportti).

Osapuolten vaatimukset

71 Kantaja vaatii, että unionin yleinen tuomioistuin

– määrää työjärjestyksensä 64 artiklassa tarkoitettuna prosessinjohtotoimena komissiota julkistamaan ”kaikki riidanalaisen asetuksen antamiseen liittyvät asiakirjat”

– kumoaa riidanalaisen asetuksen häntä koskevilta osin

– velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

72 Komissio vaatii, että unionin yleinen tuomioistuin

– hylkää kanteen ja

– velvoittaa kantajan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

73 Komissio katsoo lisäksi, että koska kantajan merkitseminen asetuksen N:o 881/2002 liitteeseen I perustuu yksinomaan vastineeseen liitettyihin asiakirjoihin, unionin yleisen tuomioistuimen ei tarvitse vaatia niiden esittämistä prosessinjohtotoimena.

74 Neuvosto, Ranskan tasavalta ja Yhdistynyt kuningaskunta tukevat komission ensimmäistä vaatimusta.

Tosiseikat

75 Kantaja on Saudi-Arabian kansalainen, hän on liike- ja finanssimies, ja hän on syntynyt vuonna 1955. Hän myöntää kuuluneensa Muwafaq-säätiön johtoon vuoteen 1998 saakka, jolloin säätiö, jota hän kuvailee Jerseyyn sijoittautuneeksi hyväntekeväisyyssäätiöksi, lopetti toimintansa.

76 Kantajan varat on jäädytetty koko unionissa 20.10.2001 lähtien aluksi asetuksen N:o 2062/2001 nojalla, joka annettiin sen jälkeen, kun hänet oli merkitty pakotekomitean luetteloon 17.10.2001 (ks. edellä 30 ja 31 kohta), sitten asetuksen N:o 881/2002 nojalla ja viimeksi riidanalaisen asetuksen nojalla, joka annettiin sen jälkeen, kun asetus N:o 881/2002 oli osittain kumottu yhteisöjen tuomioistuimen yhdistetyissä asioissa Kadi antamalla tuomiolla.

77 Kantaja väittää, ettei hän ole koskaan osallistunut terrorismiin ja että hän ei ole koskaan antanut taloudellista tai muuta tukea terrorismille olemalla yhteydessä Osama bin Ladeniin tai muutoin. Häntä ei ole koskaan tuomittu eikä häntä ole koskaan todettu syylliseksi minkäänlaiseen terrorismiin liittyvään rangaistavaan tekoon missään päin maailmaa.

78 Kantaja toteaa lisäksi, että hänet merkittiin pakotekomitean luetteloon Yhdysvaltojen vaatimuksesta ilman, että Yhdysvaltojen häntä vastaan esittämät väitteet olisi tutkittu tai arvioitu puolueettomasti Yhdistyneissä Kansakunnissa. Hän toteaa, että useat näistä väitteistä ovat ilmeisen vääriä, ja mainitsee esimerkkinä väitteet siitä, että kantajalla on veli tai että hän on Dossari-klaanin jäsen. Hänen mielestään Yhdysvaltojen viranomaiset ovat myös nojautuneet väitteisiin, joita on esitetty tietyissä sanomalehtikirjoituksissa, kuten toimittaja Jack Kelleyn USA Today -päivälehteen 29.10.1999 kirjoittamassa artikkelissa, jossa todetaan muun muassa, että Muwafaq-säätiö toimi Osama bin Ladenin ”kulissina”. Kantajan mukaan Kelley joutui asiasta myöhemmin tehdyn tutkimuksen jälkeen eroamaan, ja USA Todayn internetsivustolla julkaistiin 13.4.2004 oikaisu, jossa todettiin, että Kelley oli ”tehtaillut kohu-uutisia” ja että artikkeli, johon amerikkalaisviranomaiset olivat nojautuneet, sisälsi useita virheitä.

Oikeudellinen arviointi

Alustavia huomautuksia

79 Esitettyään joitakin alustavia huomautuksia asianmukaisesta tuomioistuinvalvonnan tasosta nyt käsiteltävässä asiassa kantaja vetoaa kanteensa tueksi viiteen kanneperusteeseen. Ensimmäinen koskee riittävän oikeudellisen perustan puuttumista. Toinen kanneperuste, joka jakautuu kahteen osaan, koskee puolustautumisoikeuksien ja tehokasta oikeussuojaa koskevan oikeuden loukkaamista. Kolmas kanneperuste koskee EY 253 artiklassa määrätyn perusteluvelvollisuuden laiminlyöntiä. Neljäs kanneperuste koskee tosiseikkojen arvioinnissa tehtyä ilmeistä virhettä. Viides kanneperuste koskee suhteellisuusperiaatteen loukkaamista.

80 Aluksi on käsiteltävä kysymystä asianmukaisesta tuomioistuinvalvonnan tasosta nyt käsiteltävässä asiassa, mitä kaikki osapuolet pitävät oikeutetusti esikysymyksenä; tämän jälkeen tarkastellaan toista ja viidettä kanneperustetta, joissa pääosin toistetaan väitteitä, joita yhteisöjen tuomioistuin on jo tarkastellut yhdistetyissä asioissa Kadi antamassaan tuomiossa.

81 Näiden seikkojen tarkastelemiseksi ei tarvitse määrätä kantajan pyytämästä prosessinjohtotoimesta. Ei nimittäin ole kiistetty, että komissio on esittänyt vastineensa liitteessä kaikki asiakirjat, joiden perusteella riidanalainen asetus on annettu ja jota prosessinjohtotoimi voisi koskea.

Asianmukainen tuomioistuinvalvonnan taso nyt käsiteltävässä asiassa

Osapuolten lausumat

82 Kantaja pitää ensinnäkin ”asianmukaisena ja tarpeellisena” sitä, että unionin yleinen tuomioistuin harjoittaisi nyt käsiteltävässä asiassa ”tarkkaa ja tiukkaa” tuomioistuinvalvontaa. Hän viittaa tältä osin yhteisöjen tuomioistuimen yhdistetyissä asioissa Kadi antaman tuomion 281 ja 326 kohdassa esitettyihin periaatteisiin sekä julkisasiamies Poiares Maduron kyseisissä yhdistetyissä asioissa esittämän ratkaisuehdotuksen 45 kohtaan (Kok., s. I-6363). Hän viittaa myös ”täysimääräiseen” valvontaan, jonka ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on määritellyt asiassa T-228/02, Organisation des Modjahedines du peuple d’Iran vastaan neuvosto 12.12.2006 antamassaan tuomiossa (Kok., s. II-4665; jäljempänä asiassa OMPI annettu tuomio, 154, 155 ja 159 kohta), asiassa T-256/07, People’s Mojahedin Organization of Iran vastaan neuvosto, 23.10.2008 antamassaan tuomiossa (Kok., s. II-3019; jäljempänä asiassa PMOI I annettu tuomio, 141–143 kohta) ja asiassa T-284/08, People’s Mojahedin Organization of Iran vastaan neuvosto, 4.12.2008 antamassaan tuomiossa (Kok., s. II-3487;

jäljempänä asiassa PMOI II annettu tuomio, 74 ja 75 kohta) arvioidakseen asetuksen N:o 2580/2001 nojalla varojen jäädyttämiseksi yhteisössä toteutettujen toimenpiteiden laillisuuden.

83 Kantaja katsoo myös, että jotta varojen jäädyttämistoimenpide olisi nyt käsiteltävässä asiassa perusteltu, on esitettävä erityisen vakuuttavia todisteita seuraavista syistä:

– tämä julma toimenpide, jota ei ole rajattu ajallisesti eikä määrällisesti, loukkaa huomattavasti hänen perusoikeuksiaan ja saattaa aiheuttaa tuhoisia seurauksia (julkisasiamies Poiares Maduron ratkaisuehdotus yhteisöjen tuomioistuimen em. yhdistetyissä asioissa Kadi antamaan tuomioon, 47 kohta)

– kyseinen toimenpide on pakote, mikä käy objektiivisesti ilmi FATF:n tulkintaohjeista, joihin komissio on tältä osin vedonnut leimatessaan kantajan julkisesti terroristiksi tai terrorismin kannattajaksi

– kantajan varat on jäädytetty vuodesta 2001 lähtien, vaikka komission pitäisi käyttää jäädyttämisen jatkamisen osalta ohjenuoranaan pikemminkin ”nykyisen tai tulevan uhkan” kriteeriä kuin ”menneen toiminnan” kriteeriä (asiassa PMOI I annettu tuomio, 110 kohta).

84 Kantaja katsoo lisäksi, että unionin yleisen tuomioistuimen on tarkasteltava riidanalaista asetusta erityisen huolellisesti, koska se väitetään annetun yhteisöjen tuomioistuimen yhdistetyissä asioissa Kadi antamassa tuomiossa todettujen vakavien perusoikeusloukkauksien korjaamiseksi (erityisesti tuomion 334, 358, 369 ja 370 kohta; ks. myös asiassa PMOI I annettu tuomio, 60–62 kohta).

85 Komission ja väliintulijoina olevien hallitusten mukaan varojen jäädyttämistä koskevien yhteisön toimenpiteiden kohteena olevan henkilön perustavanlaatuinen oikeus tehokkaaseen tuomioistuinvalvontaan ja tarve torjua kansainvälistä terrorismia Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan VII osaston nojalla tehtyjen turvallisuusneuvoston sitovien päätösten perusteella on saatava oikeaan tasapainoon keskenään.

86 Komissio ehdottaa, että tässä yhteydessä erotetaan toisistaan kaksi tuomioistuinvalvonnan tasoa sen mukaan, kuuluuko kyseessä oleva toimenpide yhteisön sellaisen oman toimivallan piiriin, joka merkitsee sitä, että yhteisöllä on asiassa harkintavaltaa (asiassa OMPI annettu tuomio, 107 kohta).

87 Komission mukaan ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on määritellyt ensimmäisen, ”rajalliseksi” luonnehditun valvontatason asioissa OMPI ja PMOI annetuissa tuomioissa yhteisen kannan 2001/931 ja asetuksen N:o 2580/2001 täytäntöönpanon yhteydessä. Komission mielestä tuomioistuinvalvonta ulottuu sellaisten tosiseikkojen ja olosuhteiden arviointiin, joihin on vedottu kyseisen varojen jäädyttämistoimenpiteen perustelemiseksi, samoin kuin sellaisten todisteiden ja tietojen tarkastamiseen, joihin kyseinen arviointi perustuu (asiassa OMPI annettu tuomio, 154 kohta), mutta yhteisöjen tuomioistuimet eivät voi korvata omalla arvioinnillaan yhteisön toimielinten arviointia, joka koskee sellaisia todisteita, tosiseikkoja ja olosuhteita, joilla tällaiset toimenpiteet voidaan perustella (asiassa OMPI annettu tuomio, 159 kohta). Tuomioistuinvalvonnan on siis komission mielestä rajoituttava menettelyä ja perusteluja koskevien sääntöjen noudattamiseen, tosiseikkojen aineelliseen paikkansapitävyyteen sekä siihen, ettei tosiseikkojen arvioinnissa ole tehty ilmeistä arviointivirhettä ja ettei harkintavaltaa ole käytetty väärin. Tämä rajallinen valvonta koskee komission mukaan erityisesti sellaisten tarkoituksenmukaisuuteen liittyvien näkökohtien arviointia, joihin varojen jäädyttämistoimenpide perustuu.

88 Komissio katsoo, että toisin kuin kantaja väittää, tällaista rajallista tuomioistuinvalvontaa ei voida harjoittaa nyt käsiteltävän kaltaisissa asioissa, jotka koskevat sellaista yhteisön säädöstä, joka on annettu jäsenvaltioiden 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 27.5.2002 vahvistetussa yhteisessä kannassa 2002/402/YUTP (EYVL L 139, s. 4) esiin tuodun jäsenvaltioiden yksimielisen tahdon mukaisesti ja jonka tarkoituksena on panna yhteisesti täytäntöön yksittäisiä pakotteita, jotka on päätetty kohdistaa suoraan pakotekomitean nimeämiin henkilöihin ja yhteisöihin.

89 Komissio muistuttaa tältä osin, että Yhdistyneiden Kansakuntien yhteydessä tehtyjä sitoumuksia on noudatettava silloin, kun yhteisö panee täytäntöön turvallisuusneuvoston Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan VII luvun nojalla antamia päätöslauselmia (yhteisöjen tuomioistuimen yhdistetyissä asioissa Kadi antama tuomio, 293 kohta). Yhteisön toimielinten on siis EY:n perustamissopimuksen nojalla noudatettava pakotekomitean päätöksiä (yhteisöjen tuomioistuimen yhdistetyissä asioissa Kadi antama tuomio, 296 kohta).

90 Yhteisöjen tuomioistuinten on kuitenkin tarkistettava, noudatetaanko yhteisön täytäntöönpanotoimenpiteen vahvistamisessa EY:n perustamissopimuksen perustuslaillisia periaatteita, kuten perusoikeuksia (yhteisöjen tuomioistuimen yhdistetyissä asioissa Kadi antama tuomio, 298–314 kohta). Se, että asia koskee Yhdistyneitä Kansakuntia, ei siis voi olla perusteena yleiselle lainkäyttöä koskevalle immuniteetille yhteisön oikeusjärjestyksessä niin kauan kuin pakotekomiteassa käytävä uudelleentarkastelumenettely ei tarjoa oikeussuojaan liittyviä takeita (yhteisöjen tuomioistuimen yhdistetyissä asioissa Kadi antama tuomio, 322 kohdan loppuosa sekä 326 ja 327 kohta).

91 Komission ja väliintulijoina olevien hallitusten mukaan unionin tuomioistuimen harjoittama tuomioistuinvalvonta asioissa, joissa kyseenalaistetaan yhteisön toimet pakotekomitean määräämien pakotteiden täytäntöön panemiseksi, on koskenut tähän mennessä sen tarkistamista, että yhteisön viranomainen on noudattanut menettelyllisiä takeita (yhteisöjen tuomioistuimen yhdistetyissä asioissa Kadi antama tuomio, 336 ja 345–353 kohta). Niiden mielestä unionin tuomioistuin ei sitä vastoin ole vielä ottanut kantaa siihen, kuinka laajaa tuomioistuinvalvontaa on harjoitettava sellaisten perusteiden osalta, joihin yhteisön täytäntöönpanotoimenpide nojautuu. Ne siis katsovat, että unionin yleisen tuomioistuimen tehtävänä on määrittää ensimmäisen

kerran, mikä on asianmukainen valvonnan taso, kiinnittämällä erityistä huomiota siihen kansainväliseen tilanteeseen, jossa riidanalainen asetus on annettu.

92 Komissio korostaa tältä osin, että kaikkien YK:n jäsenvaltioiden on Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan 2 artiklan 5 momentin mukaisesti ”kaikin tavoin autettava [kyseistä järjestöä] jokaisessa toimenpiteessä, johon järjestö ryhtyy – – peruskirjan mukaisesti”. Turvallisuusneuvosto on komission mukaan päätöslauselman 1822 (2008) 8 kohdassa toistanut hiljattain, että kaikkien jäsenvaltioiden on pantava täytäntöön pakotekomitean luetteloon merkittyjen henkilöiden osalta määrätyt pakotteet ja valvottava niiden noudattamista.

93 Samoin on komission mielestä meneteltävä silloin, kun pakotekomitean päätöksiä ei panna täytäntöön unionissa jokaisen jäsenvaltion yksittäisin toimin vaan antamalla EY 60 ja EY 301 artiklaan nojautuvia yhteisön toimenpiteitä. Komissio toteaa, että yhteisöjen tuomioistuimen yhdistetyissä asioissa Kadi antamassa tuomiossa (294 kohdassa) katsotaan, että tällaisen toimivallan käyttämisessä yhteisön 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”.

94 Komissio ja väliintulijoina olevat hallitukset väittävät, että kun yhteisö antaa kantajalle tiedoksi ne perusteet, joiden nojalla hänet on merkitty asetuksen N:o 881/2002 liitteeseen I, se tarjoaa hänelle mahdollisuuden tuoda esiin oman näkemyksensä ja kumota väitteet, joiden mukaan hänellä on kytköksiä kansainväliseen terrorismiin. Ne toteavat edelleen, että asianomaisen esittämät huomautukset on tutkittava tarkkaan komissiossa. Jos asianomainen aikoo kuitenkin riitauttaa todisteet, joihin

pakotekomitean perustelujen tiivistelmä perustuu, yhteisön tehtävänä ei ole korvata mainitun komitean suorittamaa todisteiden arviointia jälkikäteen omalla arvioinnillaan. Yhteisö ei myöskään kykene suorittamaan tällaista jälkikäteisarviointia, koska Yhdistyneiden Kansakuntien jäsenvaltio on antanut kyseiset todisteet tiedoksi yksinomaan pakotekomitealle.

95 Komissio vahvisti istunnossa ensinnäkin, ettei sillä ole käytettävissään mitään kyseessä olevia todisteita. Niiden esittämistä on komission mukaan pyydettävä niiltä YK:n jäsenvaltioilta, joiden hallussa ne ovat.

96 Unionin yleisen tuomioistuimen kysymykseen antamassaan vastauksessa komissio totesi väliintulijoina olevien hallitusten tukemana lisäksi, että sillä on mielestään erityisen pienet mahdollisuudet kyseenalaistaa pakotekomitean arviointeja; se voi itse asiassa vain tarkastaa, onko tehty täysin ilmeinen tosiseikkoja koskeva virhe tai arviointivirhe, kuten nimetyn henkilön henkilöllisyyttä koskeva virhe. Mikäli ilmenee, että tällainen virhe on tehty, komission on otettava yhteyttä pakotekomiteaan, jotta virhe korjataan.

97 Komission ja väliintulijoina olevien hallitusten mukaan se, että suostuttaisiin kantajan vaatimuksesta ottamaan käyttöön erityinen yhteisön menettely todisteiden tiedoksi antamiseksi ja arvioimiseksi, ”heikentäisi” Yhdistyneiden Kansakuntien pakotejärjestelmää. Niiden mielestä pakotekomitealla on erityistä asiantuntemusta asiasta, ja sen toimintaa säännellään erityisin luottamuksellisuutta ja asiantuntemusta koskevin säännöin, joten sen tehtävänä on nimenomaan käsitellä erittäin arkaluonteisia todisteita. Komissio ja väliintulijoina olevat hallitukset toteavat lisäksi, että jos jokainen Yhdistyneiden Kansakuntien 192 jäsenvaltiosta joutuisi erikseen ottamaan kantaa käytettävissä oleviin todisteisiin ennen täytäntöönpanotoimenpiteen toteuttamista, kansainvälisen terrorismin torjunnassa käytetty Yhdistyneiden Kansakuntien

keskitetty pakotejärjestelmä ”romahtaisi” välittömästi, eikä perusoikeuksien kunnioittamista ja tarvetta torjua kansainvälistä terrorismia saataisi oikeaan tasapainoon keskenään.

98 Siitä, miten unionin tuomioistuimet panevat täytäntöön tehokkaan oikeussuojan perustuslaillisen periaatteen yhteisöjen tuomioistuimen yhdistetyissä asioissa Kadi antaman tuomion jälkeen, komissio ja väliintulijoina olevat hallitukset huomauttavat, että vaikka kyseisillä tuomioistuimilla onkin toimivalta valvoa riidanalaista asetusta, tämä valvonta on riippuvainen yhteisölle myönnetystä vähäisestä roolista, sillä yhteisön tehtävänä ei ole valvoa pakotekomitean päätöksiä tai todisteita, jotka säilytetään yksinomaan New Yorkissa. Komissio ja väliintulijoina olevat hallitukset korostavat vielä, että valta päättää, että tietty henkilö on lähellä al-Qaidaa ja että hänen varansa on näin ollen jäädytettävä hänen estämisekseen rahoittamasta tai valmistelemasta terroritekoja, on myönnetty turvallisuusneuvostolle; ne korostavat vielä, että on vaikea kuvitella mitään muuta politiikan alaa, jolla laadittaisiin tärkeämpiä ja monimutkaisempia kansainvälisen ja sisäisen turvallisuuden säilyttämistä koskevia arviointeja.

99 Komission ja väliintulijoina olevien hallitusten mukaan edellä esitetystä seuraa, että yhteisö kokonaisuudessaan ei voi korvata pakotekomitean arviointia omalla arvioinnillaan. Niiden mielestä yhteisön poliittisten elinten lisäksi myös unionin tuomioistuinten on kunnioitettava pakotekomitean harkintavaltaa. Nyt käsiteltävässä asiassa unionin yleisen tuomioistuimen on siis niiden mukaan noudatettava komission päätöstä olla korvaamatta pakotekomitean arviointia omalla arvioinnillaan, paitsi jos kyseinen komission päätös on ilmeisen virheellinen.

100 Päinvastaisessa tapauksessa unionin yleinen tuomioistuin voisi komission ja väliintulijoina olevien hallitusten mukaan määrätä unionin jäsenvaltioille velvoitteita, jotka olisivat Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan ja yhteisön oikeuden nojalla täysin ristiriitaisia keskenään. Jos unionin yleinen tuomioistuin korvaisi pakotekomitean arvioinnin omallaan ja päätyisi katsomaan, että henkilö ei täytä edellytyksiä

olla merkittynä asetuksen N:o 881/2002 liitteeseen I, unionin jäsenvaltiot joutuisivat YK:n jäseninä silti panemaan täytäntöön pakotekomitean päätöksen, vaikka niiden olisi unionin jäseninä pidättäydyttävä pakotteista. Komissio toteaa lisäksi Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan 103 artiklasta seuraavan, että unionin jäsenvaltio ei voi vedota yhteisön oikeuteen perustellakseen Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjaan perustuvien velvoitteidensa laiminlyönnin.

101 Kaikista edellä esitetyistä syistä komissio kehottaa unionin yleistä tuomioistuinta selvittämään, onko kantajalle todella annettu oikeus tulla kuulluksi, ja toisaalta, vaikuttaako kantajan huomautuksista laadittu komission arviointi kohtuuttomalta tai ilmeisen virheelliseltä.

102 Myös neuvosto kiistää kantajan tulkinnan yhteisöjen tuomioistuimen yhdistetyissä asioissa Kadi antamasta tuomiosta. Sen mielestä kantaja irrottaa joitakin tuomion kohtia niiden asiayhteydestä ja antaa niille merkityksen, jollaista yhteisöjen tuomioistuimella ei ollut aikomuksena antaa. Kun yhteisöjen tuomioistuin oli todennut kyseisen tuomion 351 kohdassa, ettei se kykene suorittamaan riidanalaisen säädöksen laillisuusvalvontaa, se ei neuvoston mukaan tarkastellut tuomioistuinvalvontansa laajuutta tai tehokkuutta eikä antanut siitä minkäänlaista ohjeistusta.

103 Neuvosto tähdentää erityisesti, että kysymys siitä, oliko kantajalla kytköksiä al-Qaida-verkostoon tai Talebaniin, edellyttää pakotekomitean arviointia, joka perustuu turvallisuusnäkökohtiin ja koskee toimenpiteitä, joita on toteutettava terrorismin torjumiseksi asiasta koottujen tietojen ja tiedustelujen perusteella.

104 Neuvoston mukaan yhteisöjen tuomioistuin totesi yhdistetyissä asioissa Kadi antamansa tuomion 294 kohdassa turvallisuusneuvoston ensisijaisen roolin. Tämä

tarkoittaa neuvoston mielestä käytännössä sitä, että yhteisön toimielinten ei pidä omalla arvioinnillaan korvata turvallisuusneuvoston sitovaan päätöslauselmaan sisältyvää arviointia siitä, onko tietyllä henkilöllä kytköksiä al-Qaidaan tai Talebaniin.

105 Neuvosto katsoo myös, että unionin yleisen tuomioistuimen olisi nyt käsiteltävässä asiassa omaksuttava samanlainen lähestymistapa kuin silloin, kun yhteisön toimielimet ryhtyvät laatimaan arviointeja monitahoisista ja laajasti määritellyistä tavoitteista. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kyseisillä toimielimillä on tällöin laaja harkintavalta, ja niiden ratkaisuja pitäisi kumota vain, jos ne ovat tehneet ilmeisen arviointivirheen tai syyllistyneet harkintavaltansa väärinkäyttöön (yhdistetyt asiat C-248/95 ja C-249/95, SAM Schiffahrt ja Stapf, tuomio 17.7.1997, Kok., s. I-4475, 24 ja 25 kohta ja asia C-344/04, IATA ja ELFAA, tuomio 10.1.2006, Kok., s. I-403, 80 kohta).

106 Arvioinnit, joista nyt käsiteltävässä asiassa on kyse, ovat neuvoston mielestä monitahoisia ja edellyttävät arviointia toimenpiteistä, jotka ovat tarpeen kansainvälisen ja sisäisen turvallisuuden takaamiseksi. Kyseiset toimenpiteet edellyttävät tiedustelupalvelujen tietotaitoa ja poliittista arvostelukykyä, jota on neuvoston mukaan ainoastaan hallituksilla.

107 Se, että nyt käsiteltävässä asiassa on kyse pakotekomitean eikä yhteisön toimielinten arvioinnista, ei neuvoston mielestä vaikuta asian luonteeseen eikä muuta periaatetta siitä, että unionin tuomioistuinten on pidättäydyttävä korvaamasta toimivaltaisten poliittisten viranomaisten arviointia omallaan. Neuvosto katsoo tältä osin, että unionin yleinen tuomioistuin ei voi – eikä sen pidäkään – tutkia arvioinnin aineellista sisältöä, joka on kansainvälisen terrorismin torjunnan yhteydessä neuvoston mielestä yksinomaan hallitusten vastuulla.

108 Neuvosto väitti istunnossa lisäksi, että yhteisöjen tuomioistuimen yhdistetyissä asioissa Kadi antamasta tuomiosta ei käy ilmi, että varojen jäädyttämistä koskevien yhteisön toimenpiteiden – vähäinen – tuomioistuinvalvonta on ulotettava todisteisiin sellaisenaan (toisin kuin niiden perusteiden – vähäinen – valvonta, joihin on vedottu varojen jäädyttämisen perustelemiseksi). Tämä käy erityisen selvästi ilmi mainitun tuomion eräistä kieliversioista, ja varsinkin englannin- ja ruotsinkielisistä versioista.

109 Neuvosto kiinnittää myös huomiota yleisempiin seurauksiin, joita aiheutuisi siitä, että unionin yleinen tuomioistuin harjoittaisi tarkempaa valvontaa kantajan vaatimuksen mukaisesti. Neuvosto katsoo komission ja väliintulijoina olevien hallitusten tavoin, että tällainen valvonta saattaisi johtaa tilanteeseen, jossa jäsenvaltioiden olisi täytettävä keskenään kilpailevia ja ristiriitaisia velvoitteita, koska ne ovat sekä Yhdistyneiden Kansakuntien että unionin jäseniä.

110 Neuvosto katsoo, että jos kaikki Yhdistyneiden Kansakuntien jäsenvaltiot omaksuisivat tällaisen lähestymistavan, Yhdistyneisiin Kansakuntiin perustuva järjestelmä ei enää toimisi. Neuvosto korostaa, että yhteisöjen tuomioistuin korosti yhdistetyissä asioissa Kadi antamassaan tuomiossa turvallisuusneuvoston keskeistä roolia kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpitämisessä. Sen mielestä kantajan ehdottama lähestymistapa heikentäisi turvallisuusneuvoston kykyä täyttää kyseinen tehtävä.

111 Lopuksi neuvosto katsoo, että unionin yleisen tuomioistuimen olisi tuotava jälleen esiin turvallisuusneuvoston keskeinen rooli tällä alalla ja päätettävä, että yhteisön toimielinten ei pidä korvata omalla arvioinnillaan Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan VII luvun nojalla annettuun turvallisuusneuvoston sitovaan päätöslauselmaan sisältyvää arviointia siitä, onko tietyllä henkilöllä kytköksiä al-Qaidaan tai Talebaniin.

Unionin yleisen tuomioistuimen arviointi asiasta

112 Aluksi on korostettava, että unionin yleinen tuomioistuin ei ole tämän oikeudenkäynnin yhteydessä Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 61 artiklan nojalla sidottu yhteisöjen tuomioistuimen yhdistetyissä asioissa Kadi antamassa tuomiossa ratkaistuihin oikeusseikkoihin.

113 Väliintulijoina olevat toimielimet ja hallitukset ovat kuitenkin tämän oikeudenkäynnin yhteydessä toistaneet voimakkaasti jo yhteisöjen tuomioistuimen yhdistetyissä asioissa Kadi antamaan tuomioon johtaneen asian yhteydessä ilmi tuodun huolensa siitä, että Yhdistyneissä Kansakunnissa kansainvälisen terrorismin torjunnan yhteydessä käyttöön otettu pakotejärjestelmä on vaarassa järkkyä, mikäli kansallisella tai alueellisella tasolla otettaisiin käyttöön sellainen tuomioistuinvalvonta, jollaista kantaja puoltaa yhteisöjen tuomioistuimen yhdistetyissä asioissa Kadi antaman tuomion perusteella.

114 On totta, että koska periaatteellinen toimivalta määrätä yksityishenkilöille pakotteita on turvallisuusneuvostolla eikä valtioilla tai niiden hallituksilla (smart sanctions), tällaisella tuomioistuinvalvonnalla saatetaan kajota turvallisuusneuvoston toimivaltaan, varsinkin siltä osin kuin on määriteltävä, mikä tai kuka muodostaa uhan kansainväliselle rauhalle ja turvallisuudelle, todettava tällaisen uhkan olemassaolo ja ratkaistava, millä keinoilla se saadaan poistettua.

115 Pohjimmiltaan on kyse siitä, että juristien piirissä on ehkä esitetty epäilyjä siitä, onko yhteisöjen tuomioistuimen yhdistetyissä asioissa Kadi antama tuomio täysin yhtäältä kansainvälisen oikeuden – varsinkin Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan 25 ja 103 artiklan – mukainen ja toisaalta EY:n perustamissopimuksen ja unionisopimuksen – varsinkin EY 177 artiklan 3 kohdan, EY 297 ja EY 307 artiklan, unionisopimuksen 11 artiklan 1 kohdan sekä 19 artiklan 2 kohdan – mukainen (ks. myös SEU 3 artiklan 5 kohta ja SEU 21 artiklan 1 ja 2 kohta sekä Lissabonin sopimuksen liitteenä oleva jäsenvaltioiden hallitusten edustajien konferenssin julistus nro 13

yhteisestä ulko- ja turvallisuuspolitiikasta, jossa korostetaan, 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”).

116 Tältä osin on muun muassa väitetty, että vaikka yhteisöjen tuomioistuin totesi yhdistetyissä asioissa Kadi antamansa tuomion 287 kohdassa, että yhteisöjen tuomioistuinten EY 220 artiklassa määrättyyn yksinomaiseen toimivaltaan ei kuulu valvoa Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan VII luvun nojalla annetun turvallisuusneuvoston päätöslauselman laillisuutta, on kuitenkin niin, että laillisuuden valvonnan kohdistuessa yhteisön toimeen, jolla ainoastaan pannaan yhteisön tasolla täytäntöön tällainen päätöslauselma, jossa ei myönnetä tältä osin minkäänlaista harkintavaltaa, tarkoittaa kuitenkin välttämättä täten täytäntöön pannun päätöslauselman laillisuuden valvomista yhteisön oikeusjärjestyksen normien ja periaatteiden perusteella.

117 Lisäksi on huomautettu, että yhteisöjen tuomioistuin on yhdistetyissä asioissa Kadi antamansa tuomion 320–325 kohdassa joka tapauksessa harjoittanut tällaista tuomioistuinvalvontaa, kun se tarkasti Yhdistyneiden Kansakuntien käyttöön ottaman pakotejärjestelmän yhteensoveltuvuuden EY:n perustamissopimuksessa määrätyn perusoikeuksia koskevan oikeussuojan järjestelmän kanssa vastatessaan komission väitteeseen siitä, että kyseiset perusoikeudet turvataan nykyisin riittävästi pakotejärjestelmässä, varsinkin kun käytössä on parempi uudelleentarkastelumenettely, jossa asianomaiset yksityishenkilöt ja yhteisöt voivat hyväksyttävällä tavalla tulla kuulluiksi pakotekomiteassa. Yhteisöjen tuomioistuin piti varsinkin mainitun tuomion 322 ja 323 kohdassa ilmeisenä, ettei kyseisessä uudelleentarkastelumenettelyssä tarjota ”oikeussuojaan liittyviä takeita,” ja katsoi, että asianomaisilla henkilöillä tai yhteisöillä ei ole ”todellista mahdollisuutta puolustaa oikeuksiaan”.

118 Yhteisöjen tuomioistuin totesi yhdistetyissä asioissa Kadi antamansa tuomion 288 kohdassa myös, että yhteisöjen tuomioistuinten mahdollinen tuomio, jossa todettaisiin, että yhteisön toimi, jolla on tarkoitus panna täytäntöön tällainen päätöslauselma, on yhteisön oikeusjärjestykseen kuuluvan ylemmäntasoisen oikeusnormin

vastainen, ei merkitse, että tämän päätöslauselman ensisijaisuus kansainvälisessä oikeudessa asetettaisiin kyseenalaiseksi; tässä yhteydessä kuitenkin korostettiin, että tällainen tuomio – jolla kyseessä oleva yhteisön toimi kumotaan – tekisi väistämättä tästä ensisijaisuudesta tehottoman yhteisön oikeusjärjestyksessä.

119 Vaikka siis unionin tuomioistuin tarkastelee yhteisön oikeuden ja kansainvälisen oikeuden välisiä suhteita yleensä EY 307 artiklan kannalta (ks. tästä asia C-124/95, Centro-Com, tuomio 14.1.1997, Kok., s. I-81, 56–61 kohta, jossa katsotaan, että EY 234 artikla (josta on muutettuna tullut EY 307 artikla) voi sallia poikkeamisia jopa primaarioikeudesta, kyseisessä tapauksessa EY 133 artiklasta), se kuitenkin sulki yhdistetyissä asioissa Kadi antamassaan tuomiossa pois mahdollisuuden soveltaa kyseistä artiklaa, kun kyse on ”vapauden, kansanvallan sekä ihmisoikeuksien ja perusoikeuksien noudattamisen periaatteista, joista määrätään unionisopimuksen 6 artiklan 1 kohdassa unionin perustana” (303 kohta) ja jotka siis toisin sanoen ovat ”periaatteita, jotka kuuluvat yhteisön oikeusjärjestyksen perusteisiin, kuten perusoikeuksien suojaamisen periaate” (304 kohta). Yhteisöjen tuomioistuin on siis näiden periaatteiden osalta tulkinnut EY:n perustamissopimuksen perustuslaillista kehystä ilmeisesti siten, että se on täysin itsenäinen oikeusjärjestys, joka ei ole kansainvälisen oikeuden ylemmäntasoisten oikeusnormien – tässä tapauksessa Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjaan perustuvan oikeuden – alainen.

120 Koska Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirja on valtioiden välinen sopimus, joka on lisäksi tehty aiemmin kuin Roomassa 25.3.1957 allekirjoitettu Euroopan talousyhteisön perustamissopimus, peruskirjan rinnastaminen EY 300 artiklassa tarkoitettuun, yhteisön ja yhden tai useamman valtion tai kansainvälisen järjestön väliseen kansainväliseen sopimukseen, kuten yhteisöjen tuomioistuimen yhdistetyissä asioissa Kadi antaman tuomion 306–309 kohdassa on tehty, jotta voitaisiin perustella toteamus, että peruskirjan ”ensisijaisuus yhteisön oikeudessa ei kuitenkaan koske primaarioikeutta” (308 kohta), on herättänyt useita kysymyksiä.

121 Unionin yleinen tuomioistuin toteaa, että tämä kritiikki ei ole täysin perusteetonta. Kritiikin asianmukaisuudesta unionin yleinen tuomioistuin kuitenkin katsoo, että käsiteltävän asian kaltaisissa olosuhteissa – eli kun kyse on säädöksestä, jonka komissio on antanut sellaisen aiemman säädöksen korvaamiseksi, jonka yhteisöjen tuomioistuin on kumonnut sellaisen valituksen yhteydessä, joka on tehty ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen hylättyä mainitusta säädöksestä nostetun kumoamiskanteen – itse valituksen periaate ja tuomioistuinlaitoksen hierarkkinen rakenne, joka on seurausta tästä periaatteesta, saavat unionin yleisen tuomioistuimen lähtökohtaisesti varomaan itse kyseenalaistamasta unionin tuomioistuimen tuomiossa ratkaistuja oikeusseikkoja. Näin on etenkin silloin, kun – kuten nyt käsiteltävässä asiassa – yhteisöjen tuomioistuin on antanut ratkaisunsa suuressa jaostossa ja on selvästikin aikonut antaa periaatteellisen tuomion. Jos siis on määrä vastata kysymyksiin, joita toimielimet, jäsenvaltiot ja juristit ovat esittäneet yhteisöjen tuomioistuimen yhdistetyissä asioissa Kadi antaman tuomion jälkeen, olisi unionin tuomioistuimen itsensä annettava tämä vastaus sen käsiteltävänä tulevaisuudessa ehkä olevissa asioissa.

122 Tämän ohella on huomautettava, että vaikka jotkin kansalliset ylimmän oikeusasteen tuomioistuimet ovat omaksuneet samansuuntaisen lähestymistavan kuin ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin asiassa Kadi antamassaan tuomiossa (ks. vastaavasti Tribunal fédéral de Lausannen (Sveitsi) asiassa 1A.45/2007, Youssef Mustapha Nada vastaan Secrétariat d'État pour l'Économie, 14.11.2007 antama tuomio ja House of Lordsin (Yhdistynyt kuningaskunta) asiassa Al-Jedda vastaan Secretary of State for Defence [2007] UKHL 58, 12.12.2007 antama tuomio, josta on tällä hetkellä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa vireillä asia nro 27021/08, Al-Jedda vastaan Yhdistynyt kuningaskunta), toiset ovat noudattaneet pikemminkin yhteisöjen tuomioistuimen lähestymistapaa ja katsoneet, että järjestelmä, jota noudatetaan pakotekomitean luetteloon merkitsemisessä, on vastoin perusoikeutta saattaa asiansa tehokkaasti riippumattoman ja puolueettoman tuomioistuimen käsiteltäväksi (ks. vastaavasti UK Supreme Courtin yhdistetyissä asioissa Ahmed ym. antaman tuomion 69 kohdassa mainittu Federal Court of Canadan asiassa FC 580, Abousfian Abdelrazik vastaan The Minister of Foreign Affairs and the Attorney General of Canada [2009], 4.6.2009 antama tuomio).

123 Tuomioistuinvalvonnan laajuuden ja tehokkuuden rajoittaminen nyt käsiteltävässä asiassa komission ja väliintulijoina olevien hallitusten (ks. edellä 86–101 kohta) sekä

neuvoston (ks. edellä 102–111 kohta) puoltamalla tavalla merkitsisi kuitenkin, että yhteisöjen tuomioistuimen yhdistetyissä asioissa Kadi antamassa tuomiossa vaaditun kaltaisen tehokkaan tuomioistuinvalvonnan sijaan harjoitettaisiin vain näennäisvalvontaa. Tällöin päädyttäisiin tosiasiassa noudattamaan ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen asiassa Kadi antamassa tuomiossa noudatettua lähestymistapaa, jonka yhteisöjen tuomioistuin on muutoksenhaun perusteella antamassaan tuomiossa katsonut oikeudellisesti virheelliseksi. Unionin yleinen tuomioistuin katsoo, että tällainen äkillinen oikeuskäytännön muuttaminen ei ole sen vaan lähtökohtaisesti unionin tuomioistuimen tehtävänä, jos muuttaminen on unionin tuomioistuimen mielestä perusteltua esimerkiksi toimielinten ja väliintulijoina olevien hallitusten esittämien vakavien vaikeuksien perusteella.

124 Komissio ja neuvosto tosin korostavat yhteisöjen tuomioistuimen muistuttaneen yhdistetyissä asioissa Kadi antamassaan tuomiossa, että yhteisön toimivaltaa on käytettävä kansainvälistä oikeutta noudattaen (291 kohta), että Yhdistyneiden Kansakuntien yhteydessä tehtyjä sitoumuksia on noudatettava kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpitämisen alalla silloin, kun yhteisö panee EY 60 ja EY 301 artiklan perusteella toteutettavilla toimilla täytäntöön turvallisuusneuvoston Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan VII luvun nojalla antamia päätöslauselmia (293), että viimeksi mainitun toimivallan käyttämisessä yhteisön on kiinnitettävä erityistä huomiota siihen, että Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan 24 artiklan mukaisesti se, että turvallisuusneuvosto antaa tällaisia 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 (294 kohta), ja että yhteisön on Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan VII luvun nojalla annetun turvallisuusneuvoston päätöslauselman täytäntöön panemiseksi toteutettavia toimenpiteitä suunnitellessaan otettava asianmukaisesti huomioon kyseisen päätöslauselman sanamuoto ja tavoitteet sekä täytäntöönpanoa koskevat, Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjaan perustuvat relevantit velvoitteet (296 kohta).

125 Yhteisöjen tuomioistuin totesi yhdistetyissä asioissa Kadi antamassaan tuomiossa kuitenkin myös, että ne päätöslauselmat, jotka turvallisuusneuvosto antaa Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan VII luvun nojalla, on pantava täytäntöön niiden yksityiskohtaisten sääntöjen mukaisesti, joita tältä osin sovelletaan kunkin YK:n jäsenen kansallisessa oikeusjärjestyksessä (298 kohta), että Yhdistyneiden Kansakuntien luomaan kansainväliseen oikeusjärjestykseen sovellettavat periaatteet eivät edellytä sitä, että riidanalaisen asetuksen kaltaisen yhteisön toimen aineellisen laillisuuden valvominen tuomioistuimissa perusoikeuksien kannalta olisi suljettu pois sen takia, että tällä toimella on tarkoitus saattaa voimaan tällainen päätöslauselma (299 kohta), että sitä, ettei tällainen yhteisön toimi kuuluisi lainkäytöllisen immuniteetin piiriin, ei myöskään voida millään tavoin perustella EY:n perustamissopimuksen määräyksillä (300 kohta), että sitä, että yhteisöjen tuomioistuin valvoo kaikkien yhteisön toimien pätevyyttä perusoikeuksien kannalta, on pidettävä oikeusyhteisössä sellaisen perustuslaillisen takeen ilmaisuna, joka johtuu EY:n perustamissopimuksesta itsenäisenä oikeudellisena järjestelmänä ja jota ”kansainvälisellä sopimuksella” ei voida loukata (316 kohta), ja että näin ollen ”yhteisöjen tuomioistuinten on niille EY:n perustamissopimuksessa myönnetyn toimivallan mukaisesti valvottava, pääsääntöisesti täysimääräisesti, kaikkien yhteisön toimien laillisuutta niiden perusoikeuksien kannalta, jotka kuuluvat yhteisön oikeuden yleisiin periaatteisiin, sellaiset yhteisön toimet mukaan lukien, joilla – – on tarkoitus panna täytäntöön turvallisuusneuvoston Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan VII luvun nojalla antamia päätöslauselmia” (326 kohta).

126 Sen vuoksi unionin yleinen tuomioistuin päättelee, että sen tehtävänä on nyt käsiteltävässä asiassa – kuten yhteisöjen tuomioistuin totesi yhdistetyissä asioissa Kadi antamansa tuomion 326 ja 327 kohdassa – 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 Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan VII luvun nojalla antamia päätöslauselmia.

127 Unionin yleisen tuomioistuimen on toimittava näin 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 (ks. vastaavasti myös julkisasiamies Poiares Maduron em. yhdistetyissä asioissa esittämä ratkaisuehdotus, 54 kohta).

128 Yhteisöjen tuomioistuimen toteamukset erityisesti yhdyspisteestä yhdistetyissä asioissa Kadi annetun tuomion 323–325 kohdassa pysyvät tällä hetkellä pohjimmiltaan voimassa, vaikka otetaankin huomioon ”asiamiehen toimisto”, jonka perustamisesta tehtiin periaatepäätös päätöslauselmalla 1904 (2009) ja jonka toiminta on vasta hiljattain päässyt alkuun. Turvallisuusneuvosto ei ole vieläkään katsonut aiheelliseksi perustaa riippumatonta ja puolueetonta elintä, jonka tehtävänä on ratkaista oikeuskysymysten ja tosiseikkojen osalta muutoksenhakuja pakotekomitean tekemistä yksittäisistä päätöksistä. Yhdyspistejärjestely ja asiamiehen toimisto eivät myöskään kyseenalaista periaatetta, jonka mukaan henkilön poistaminen pakotekomitean luettelosta edellyttää konsensusta komiteassa. Lisäksi sen ratkaiseminen, mitä todisteita voidaan paljastaa asianomaiselle, jää edelleenkin täysin sen valtion harkintaan, joka on ehdottanut asianomaisen merkitsemistä pakotekomitean luetteloon, eikä ole mitään mekanismia, jolla taattaisiin, että asianomaisella on käytettävissään riittävästi tietoja voidakseen puolustautua tehokkaasti (edes silloin, kun asianomainen tietää, mikä valtio on pyytänyt sen merkitsemistä pakotekomitean luetteloon). Jo näistä syistä yhdyspisteen ja asiamiehen toimiston perustamista ei voida rinnastaa sellaisen menettelyn käyttöönottoon, jolla voidaan tehokkaasti saattaa tuomioistuimen käsiteltäväksi pakotekomitean päätökset (ks. tästä myös UK Supreme Courtin yhdistetyissä asioissa Ahmed ym. antaman tuomion 77, 78, 149, 181, 182 ja 239 kohdassa esitetyt näkökohdat sekä valvontaryhmän yhdeksännen raportin III kohdassa esitetyt näkökohdat).

129 Näin ollen 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 (ks. vastaavasti myös UK Supreme Courtin yhdistetyissä asioissa Ahmed ym. antama tuomio, 81 kohta).

130 Komissio väittää, että yhteisöjen tuomioistuin ei ole yhdistetyissä asioissa Kadi antamassaan tuomiossa ottanut kantaa siihen, kuinka laajaa ja tehokasta tuomioistuinvalvontaa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen pitäisi harjoittaa (ks. edellä 91 kohta). Myös neuvosto väittää, ettei yhteisöjen tuomioistuin ole tutkinut tätä kysymystä eikä antanut siitä minkäänlaista ohjeistusta (ks. edellä 102 ja 108 kohta).

131 Nämä väitteet ovat ilmeisen virheellisiä.

132 Yhteisöjen tuomioistuin totesi ensinnäkin pitkän päättelyn lopuksi, että kyseessä olevan laillisuusvalvonnan on oltava ”pääsääntöisesti täysimääräistä” ja että sitä on harjoitettava yhteisöjen tuomioistuimille ”EY:n perustamissopimuksessa myönnetyn toimivallan mukaisesti” (yhteisöjen tuomioistuimen yhdistetyissä asioissa Kadi antama tuomio, 326 kohta), ja hylkäsi lisäksi nimenomaisesti ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen toteamuksen, jonka mukaan kyseessä olevaan toimeen sovelletaan lainkäytöllistä immuniteettia, koska sillä ainoastaan pannaan täytäntöön turvallisuusneuvoston Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan VII luvun nojalla antamia päätöslauselmia (yhteisöjen tuomioistuimen yhdistetyissä asioissa Kadi antama tuomio, 327 kohta). Näin ollen yhteisöjen tuomioistuin on ilmoittanut täysin selvästi, kuinka laajaa ja tehokasta tämän valvonnan pitäisi yleensä olla.

133 Toiseksi yhteisöjen tuomioistuin totesi yhdistetyissä asioissa Kadi antamansa tuomion 336 kohdassa, että tämä valvonta on voitava kohdistaa muun muassa niiden perusteiden laillisuuteen, joihin riidanalainen yhteisön toimi perustuu. Oikeuskäytännöstä, johon yhteisöjen tuomioistuin vetoaa kyseisen tuomion 336 kohdassa perustellakseen päätelmänsä (ks. erityisesti yhteisöjen tuomioistuimen yhdistetyissä asioissa C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P–C-208/02 P ja C-213/02 P, Dansk Rørindustri ym. v. komissio, 28.6.2005 antama tuomio, Kok., s. I-5425, 462 kohta), käy ilmi, että tällainen perusteiden laillisuuden tutkiminen pitää sisällään muun muassa riidanalaisen toimen perusteltavuuden ja sen mahdollisen virheellisyyden tarkastamisen.

134 Kolmanneksi yhteisöjen tuomioistuin korosti yhdistetyissä asioissa Kadi antamansa tuomion 342–344 kohdassa, että vaikka turvallisuuteen tai yhteisön ja sen jäsenvaltioiden kansainvälisten suhteiden hoitamiseen liittyvät pakottavat näkökohdat voivat olla esteenä sille, että asianomaisille annettaisiin tiedoksi tietyt seikat, tämä ei kuitenkaan merkitse tehokkaan oikeussuojan periaatteen noudattamisen osalta sitä, että riidanalaisella asetuksella säädettyjen toimenpiteiden kaltaisiin rajoittaviin toimenpiteisiin ei sovellettaisi minkäänlaista yhteisöjen tuomioistuinten valvontaa, kun on todettu, että toimi, jossa niistä säädetään, liittyy kansalliseen turvallisuuteen ja terrorismiin. Tällaisessa tapauksessa yhteisöjen tuomioistuinten asiana on 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.

135 Näistä yhteisöjen tuomioistuimen yhdistetyissä asioissa Kadi antaman tuomion kohdista sekä niissä esitetyistä viittauksista Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen asiassa Chahal vastaan Yhdistynyt kuningaskunta 15.11.1996 antamaan tuomioon (Recueil des arrêts et décisions 1996-V, 131 kohta) 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.

136 Myös valvontaryhmä on ymmärtänyt asian näin, koska se totesi yhdeksännen raporttinsa 19 kohdassa, että yhteisöjen tuomioistuin on yhdistetyissä asioissa Kadi antamassaan tuomiossa katsonut, että unionin noudattamissa pakotteiden soveltamismenettelyissä oli loukattu asianosaisten perusoikeuksia, ”koska niille määrättyjen rajoittavien toimenpiteiden perustelemiseksi esitettyjä todisteita ei ollut annettu niille tiedoksi ja koska ne eivät näin ollen olleet pystyneet käyttämään puolustautumisoikeuttaan”.

137 Unionin tuomioistuin on lisäksi hiljattain todennut asetuksessa N:o 2580/2001 säädettyjen pakotteiden täytäntöönpanoa koskevassa asiassa, että mahdollisuus varojen jäädyttämistä koskevan yhteisön toimenpiteen aineellista lainmukaisuutta koskevaan ”asianmukaiseen tuomioistuinvalvontaan”, jossa ”tutkitaan erityisesti tosiseikat sekä niiden tueksi esitetyt näyttö ja tiedot”, on välttämätöntä, jotta voidaan varmistaa kansainvälisen terrorismin torjuntaa koskevien vaatimusten ja perusvapauksien ja -oikeuksien suojan välinen oikea tasapaino (asia C-550/09, E ja F, tuomio 29.6.2010, Kok., s. I-6213, 57 kohta).

138 Neljänneksi on korostettava, että suuressa osassa niistä perusteluista, joita yhteisöjen tuomioistuin esitti yhdistetyissä asioissa Kadi antamassaan tuomiossa tutkiessaan puolustautumisoikeuksien ja tehokasta tuomioistuinvalvontaa koskevan oikeuden loukkaamista koskevia kantajan perusteita, on hyödynnetty perusteluita, joita ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin esitti tutkiessaan vastaavia perusteita, joihin valittaja vetosi asiassa OMPI. Niinpä erityisesti yhteisöjen tuomioistuimen yhdistetyissä asioissa Kadi antaman tuomion 336, 340, 342, 343, 344, 345, 346, 348, 349, 351 ja 352 kohdassa toistetaan vähintäänkin asiasisällön osalta asiassa OMPI annetun tuomion vastaavat kohdat eli 129, 128, 133, 156, 158, 160, 161, 162, 165, 166 ja 173 kohta. Tästä on pääteltävä, että kun yhteisöjen tuomioistuin toisti olennaisilta osiltaan perustelun, jonka ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin oli esittänyt asiassa OMPI antamassaan tuomiossa puolustautumisoikeuksien ja tehokasta tuomioistuinvalvontaa koskevan oikeuden väitetyn loukkaamisen osalta, se hyväksyi ja omaksui ajatuksen yhtä laajasta ja tehokkaasta tuomioistuinvalvonnasta kuin ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin asiassa OMPI antamassaan tuomiossa.

139 Nyt käsiteltävässä asiassa asianmukaisen tuomioistuinvalvonnan laajuudesta ja tehokkuudesta todettakoon, että nyt käsiteltävään asiaan on sovellettava periaatteita, jotka ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin esitti asiassa OMPI antamassaan tuomiossa sekä myöhemmässä oikeuskäytännössään edellä 82 kohdassa tarkoitetuissa asioissa, jotka koskevat edellä 32–35 kohdassa tarkoitettujen toimenpiteiden täytäntöönpanoa.

140 Tältä osin on muistutettava ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen katsoneen asiassa OMPI antamansa tuomion 153 kohdassa, että varojen jäädyttämistä koskevan yhteisön päätöksen laillisuutta koskeva tuomioistuinvalvonta on valvontaa, josta määrätään EY 230 artiklan toisessa kohdassa, jonka mukaan yhteisön tuomioistuimella on toimivalta ratkaista kanne, jonka perusteena on toimivallan puuttuminen, olennaisen menettelymääräyksen rikkominen, EY:n perustamissopimuksen tai sen soveltamista koskevan oikeussäännön rikkominen taikka harkintavallan väärinkäyttö.

141 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin totesi asiassa OMPI antamansa tuomion 159 kohdassa, asiassa PMOI I antamansa tuomion 137 kohdassa, asiassa PMOI II antamansa tuomion 55 kohdassa ja asiassa T-341/07, Sison vastaan neuvosto, 30.9.2009 antamansa tuomion (ei vielä julkaistu oikeustapauskokoelmassa) 97 kohdassa, että toimivaltaisella yhteisön toimielimellä on laaja harkintavalta sellaisten seikkojen osalta, jotka se voi ottaa huomioon, kun se toteuttaa taloudellisia ja rahoituksellisia pakotteita EY 60, EY 301 ja EY 308 artiklan nojalla YUTP:n osalta hyväksytyn yhteisen kannan mukaisesti. Tämä harkintavalta koskee erityisesti sellaisten tarkoituksenmukaisuuteen liittyvien näkökohtien arviointia, joihin tällaiset päätökset perustuvat.

142 Vaikka unionin yleinen tuomioistuin toteaa, että toimivaltaisella yhteisön toimielimellä on harkintavaltaa asiassa, tämä ei kuitenkaan tarkoita, että unionin yleisen tuomioistuimen olisi pidättäydyttävä valvomasta, miten kyseinen toimielin tulkitsee merkityksellisiä tosiseikkoja (asiassa PMOI I annettu tuomio, 138 kohta; asiassa PMOI II annettu tuomio, 55 kohta ja em. asia Sison v. neuvosto, tuomion 98 kohta). 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. Tässä valvonnassa unionin tuomioistuinten tehtävänä ei kuitenkaan ole korvata omalla tarkoituksenmukaisuutta koskevalla arvioinnillaan yhteisön toimivaltaisen toimielimen arviointia (ks. analogisesti asia C-525/04 P, Espanja v. Lenzing, tuomio 22.11.2007, Kok., s. I-9947, 57 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

143 Asiassa OMPI antamansa tuomion 154 kohdassa (ks. myös asiassa PMOI II annettu tuomio, 74 kohta) ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoi lisäksi, 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, minkä neuvosto oli sitä paitsi nimenomaisesti myöntänyt asiassa T-306/01, Yusuf ja Al Barakaat International Foundation vastaan neuvosto ja komissio, 21.9.2005 annettuun tuomioon (Kok., s. II-3533) johtaneen asian yhteydessä esittämissään kirjelmissä (ks. kyseisen tuomion 225 kohta). Unionin yleisen tuomioistuimen tulee myös varmistua siitä, että puolustautumisoikeuksia on kunnioitettu ja että perusteluvelvollisuus on täytetty tältä osin, sekä tarvittaessa siitä, että sellaiset pakottavat näkökohdat, joihin yhteisön toimivaltainen toimielin on poikkeuksellisesti vedonnut välttääkseen kyseisen velvollisuuden, ovat oikeutettuja.

144 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin korosti asiassa OMPI antamansa tuomion 155 kohdassa (ks. myös asiassa PMOI II annettu tuomio, 75 kohta), että käsiteltävänä olleessa asiassa kyseinen valvonta oli erityisen välttämätöntä, koska kyse oli ainoasta menettelyllisestä takeesta, jolla voidaan taata kansainvälisen terrorismin torjuntaan liittyvien vaatimuksien ja perusoikeuksien suojelemisen välinen oikea tasapaino. Koska niiden rajoitusten vastapainoksi, jotka toimivaltaiset yhteisön toimielimet ovat kohdistaneet asianomaisten puolustautumisoikeuksiin, on asetettava tiukka, itsenäinen ja puolueeton tuomioistuimen suorittama valvonta (ks. vastaavasti asia C-341/04, Eurofood IFCS, tuomio 2.5.2006, Kok., s. I-3813, 66 kohta), unionin tuomioistuinten on voitava valvoa varojen jäädyttämistä koskevien yhteisön toimenpiteiden laillisuutta ja perusteltavuutta ilman, että sitä vastaan voitaisiin vedota yhteisön toimivaltaisen toimielimen käyttämien todisteiden tai tietojen salaisuuteen tai luottamuksellisuuteen.

145 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin lisäsi tältä osin asiassa PMOI II antamansa tuomion 73 kohdassa, ettei neuvostolla ole oikeutta perustaa varojen jäädyttämistä koskevaa päätöstään jäsenvaltion antamiin tietoihin tai asiakirjoihin, jos tämä jäsenvaltio ei ole valmis sallimaan niiden tiedoksi antamista sille yhteisöjen tuomioistuimelle, joka valvoo tämän päätöksen laillisuutta. Asiassa PMOI II antamansa tuomion 76 kohdassa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin korosti, että koska neuvosto ja Ranskan viranomaiset ovat kieltäytyneet antamasta tiedoksi edes sille eräitä tietoja,

joihin käsiteltävässä asiassa riitautettu toimi perustui, se ei täten kykene valvomaan kanteen kohteena olevan päätöksen laillisuutta. Asiassa PMOI II antamansa tuomion 78 kohdassa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin päätteli, että kantajan oikeutta tehokkaaseen tuomioistuinvalvontaan oli näin ollen loukattu.

146 Asiassa OMPI antamansa tuomion 156 kohdassa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin korosti tältä osin myös, että vaikka Euroopan ihmisoikeustuomioistuin myöntää, että luottamuksellisten tietojen käyttäminen voi osoittautua välttämättömäksi silloin, kun kyse on kansallisesta turvallisuudesta, tämä ei kuitenkaan merkitse sitä, että kansalliset viranomaiset jäisivät kaiken kansallisten tuomioistuinten suorittaman valvonnan ulkopuolelle silloin, kun ne ilmoittavat, että asia koskee kansallista turvallisuutta ja terrorismia (ks. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen em. asia Chahal v. Yhdistynyt kuningaskunta, tuomion 131 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja asia nro 46221/99, Öcalan v. Turkki, tuomio 12.3.2003, 106 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen, ei julkaistu kokoelmassa Recueil des arrêts et décisions).

147 Asiassa OMPI antamansa tuomion 158 kohdassa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin totesi lisäksi, että sen ei tarvitse käsiteltävän kanteen osalta ottaa kantaa erilliseen kysymykseen siitä, voivatko kantaja ja/tai sen asianajajat saada tietoonsa sellaiset todisteet ja tiedot, joiden väitetään olevan luottamuksellisia, vai onko nämä annettava tiedoksi ainoastaan ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimelle sellaisessa erityisessä menettelyssä, joka on määriteltävä siten, että kyseessä oleva julkinen etu tulee turvatuksi mutta samalla kuitenkin annetaan asianomaiselle riittäväntasoista oikeussuojaa.

148 Näiden asiassa OMPI annettuun tuomioon perustuvassa oikeuskäytännössä vakiintuneiden näkökohtien lisäksi on esitettävä joitakin näkökohtia, jotka perustuvat nyt käsiteltävässä asiassa kyseessä olevan kaltaisten varojen jäädyttämistoimenpiteiden luonteeseen ja vaikutuksiin; näitä toimenpiteitä tarkastellaan ajallisesta näkökulmasta.

149 Kyseiset toimenpiteet ovat nimittäin erityisen ankaria niitä kohtaan, joihin ne kohdistuvat. Kantajan kaikki varat ja muu omaisuus on jäädytetty toistaiseksi nyt jo lähes kymmenen vuoden ajan, eikä hän voi saada niitä käyttöönsä, ellei pakotekomitea myönnä hänelle poikkeusta. Yhdistetyissä asioissa Kadi antamansa tuomion 358 kohdassa yhteisöjen tuomioistuin oli jo korostanut, että varojen jäädyttämistoimenpide merkitsee kantajan omistusoikeuden käyttöä koskevaa rajoitusta, jonka on todettava olevan huomattava, kun otetaan huomioon kyseisen toimenpiteen yleinen ulottuvuus ja se seikka, että sitä sovellettiin kantajaan 20.10.2001 alkaen. UK Supreme Court puolestaan katsoi yhdistetyissä asioissa Ahmed ym. antamassaan tuomiossa (60 ja 192 kohta), ettei ole liioiteltua todeta, että tällä tavoin nimetyt henkilöt ovat itse asiassa valtion viranomaisten ”vankeja”: heidän liikkumisvapauttaan rajoitetaan ankarasti, koska he eivät voi käyttää varojaan, ja varojen jäädyttämisellä voi olla järkyttäviä vaikutuksia heihin itseensä ja heidän perheisiinsä.

150 Voidaan jopa kysyä, onko ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen asiassa Kadi antaman 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. Sama koskee turvallisuusneuvoston toteamusta, joka on toistettu monessa yhteydessä ja muun muassa sen päätöslauselmassa 1822 (2008), jonka mukaan kyseessä olevat toimenpiteet ”ovat ennaltaehkäiseviä eivätkä riipu kansallisen lainsäädännön rikosoikeudellisista säännöksistä”. Kymmenen vuotta on nimittäin huomattavan pitkä aika ihmisen elämässä, ja kysymys siitä, luokitellaanko kyseessä olevat toimenpiteet ennalta ehkäiseviksi vai rankaiseviksi, säilyttäviksi vai takavarikoiviksi, siviilioikeudellisiksi vai rikosoikeudellisiksi, vaikuttaa olevan vielä avoinna (ks. tästä myös valvontaryhmän yhdeksäs raportti, 34 kohta). Samaa mieltä on myös Yhdistyneiden Kansakuntien ihmisoikeusvaltuutettu, joka toteaa Yhdistyneiden Kansakuntien yleiskokoukselle 2.9.2009 toimittamassa raportissaan nimeltä ”Report – – on the

protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism" (asiakirja A/HRC/12/22, 42 kohta) seuraavaa:

"Koska päätöksiä yksittäisten nimien merkitsemisestä luetteloon ei tällä hetkellä ole rajattu ajallisesti, ne voivat johtaa siihen, että varojen väliaikaisesta jäädyttämisestä tulee pysyvää, jolloin se voi pakotteen ankaruuden vuoksi vastata rikosoikeudellista seuraamusta. Tämä saattaa ylittää tuntuvasti Yhdistyneiden Kansakuntien tavoitteen torjua yksittäistapauksen aiheuttamaa terrorismin uhkaa. Lisäksi näyttövaatimuksia ja menettelyjä ei ole yhdenmukaistettu. Tämä aiheuttaa vakavia ihmisoikeusongelmia, sillä kaikkien rikosoikeudellisten ratkaisujen olisi joko oltava tuomioistuinten antamia tai niiden mahdollisen valvonnan alaisia."

151 Vaikka tämän kysymyksen tarkastelu ylittää nyt käsiteltävän asian puitteet – sellaisena kuin se on määritelty kannekirjelmässä esitetyillä perusteilla – unionin yleinen tuomioistuin katsoo, että kun kerran hyväksytään yhteisöjen tuomioistuimen yhdistetyissä asioissa Kadi antamassa tuomiossa asetettu premissi, jonka mukaan tällaisia toimia ei voida jättää tuomioistuinvallan 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.

152 Edellä esitettyjen näkökohtien perusteella on nyt ryhdyttävä tarkastelemaan toista ja viidettä kanneperustetta.

Toinen kanneperuste, joka koskee puolustautumisoikeuksien ja tehokasta oikeussuojaa koskevan oikeuden loukkaamista

Osapuolten lausumat

153 Kantaja viittaa erityisesti yhteisöjen tuomioistuimen yhdistetyissä asioissa Kadi antamaan tuomioon (336, 337, 345 ja 352 kohta), edellä mainittuun julkisasiamies Poiares Maduron kyseisissä yhdistetyissä asioissa esittämään ratkaisuehdotukseen (52 kohta) sekä asiassa OMPI annettuun tuomioon (138 ja 144 kohta), asiassa PMOI I annettuun tuomioon (131 ja 176 kohta) ja asiassa PMOI II annettuun tuomioon (56 ja 73 kohta) ja korostaa, että oikeus tulla hallintoviranomaisten kuulemaksi ja oikeus tehokkaaseen oikeussuojaan ovat perustavanlaatuisia oikeuksia varojen jäädyttämistoimenpiteen hyväksymisen yhteydessä. Hän huomauttaa, että yhteisöjen toimielimet eivät ole kunnioittaneet näitä oikeuksia asioissa, jotka johtivat mainittuihin tuomioihin (yhteisöjen tuomioistuimen yhdistetyissä asioissa Kadi antama tuomio, 334, 345, 346 ja 348–352 kohta; julkisasiamies Poiares Maduron em. kyseisissä yhdistetyissä asioissa esittämä ratkaisuehdotus (55 kohta); asiassa OMPI annettu tuomio, 165 ja 173 kohta; asiassa PMOI I annettu tuomio, 177–186 kohta ja asiassa PMOI II annettu tuomio, 41 ja 44 kohta).

154 Kantaja toteaa lisäksi, että se merkitys, joka on yhteisön toimielinten velvoittamisella antamaan tiedoksi ne tosiseikat, todisteet ja asiakirjat, joihin varojen jäädyttämistä koskeva päätös perustuu, käy esiin tässä yhteydessä harjoitettavan tuomioistuinvalvonnan luonteesta. Kantajan mukaan ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimelle on annettava mahdollisuus valvoa täydellisesti ja tehokkaasti asetuksen N:o 881/2002 liitteeseen I merkittävistä henkilöistä tehdyn päätöksen perusteena olevien tosiseikkojen, todisteiden ja tietojen aineellista paikkansapitävyyttä, jotta se voisi ratkaista, onko kyseiselle päätökselle olemassa järkevät perusteet ja riittävät todisteet ja onko siinä tehty arviointivirhe.

155 Kantaja katsoo, että antaessaan riidanalaisen asetuksen komissio laiminlöi jälleen vakavasti yhteisöjen tuomioistuimen yhdistetyissä asioissa Kadi antamassa tuomiossa, asiassa OMPI annetussa tuomiossa, asiassa PMOI I annetussa tuomiossa ja asiassa PMOI II annetussa tuomiossa selkeästi esitetyt velvoitteet.

156 Hänen mielestään sen enempää asetuksessa N:o 881/2002 kuin riidanalaisessa asetuksessa ei yhteisöjen tuomioistuimen yhdistetyissä asioissa Kadi antamasta tuomiosta (352 kohta) huolimatta säädetä menettelystä, jossa hänelle annettaisiin tiedoksi ne todisteet, joihin hänen omaisuutensa jäädyttämistä koskeva päätös perustuu, tai jossa hän voisi ottaa kantaa kyseisiin todisteisiin.

157 Toiseksi sen, että kantajalle vain lähetetään perustelujen tiivistelmä, ei voida hänen mielestään kohtuullisesti katsoa täyttävän oikeudenmukaisen menettelyn ja tehokkaan oikeussuojan vaatimuksia. Kantajan mukaan perustelujen tiivistelmässä on häntä koskevia yleisluonteisia väitteitä, jotka ovat perusteettomia, epämääräisiä ja täsmentämättömiä. Näiden vakavien syytösten tueksi ei ole hänen mielestään liitetty mitään todisteita. Näin ollen kantaja ei pysty kumoamaan häntä vastaan esitettyjä syytöksiä eikä tuomaan vastauksessaan tehokkaasti esiin omaa näkemystään. Hän katsoo erityisesti seuraavaa:

– perustelujen tiivistelmä osoittaa, että kantaja ”täyttää” Yhdistyneiden Kansakuntien luetteloon ”merkitsemistä koskevat kriteerit”, mutta siitä ei käy ilmi, mitä näkökohtia näistä kriteereistä hänen oletetaan täyttävän; näin ollen kantaja ei tiedä, oletetaanko hänen osallistuneen al-Qaidan, Talebanin tai jonkin toisen ryhmän toimintaan, organisoineen niiden toimintaa tai tukeneen niitä (ks. tästä päätöslauselman 1822 (2008) 2 kohta)

– perustelujen tiivistelmän mukaan kantaja on ollut tärkeä osakas pankissa, jossa on ehkä pidetty ”kokouksia, joissa on järjestelty hyökkäystä erääseen Saudi-Arabiassa sijaitsevaan Yhdysvaltojen laitokseen”; kyseisestä hyökkäyksestä, laitoksesta,

päivämäärästä, kokousten järjestämisestä, väitetystä yhteydestä al-Qaidaan tai kantajan väitetystä osallisuudesta ei ole mitään tietoja

– perustelujen tiivistelmän mukaan kantaja on nimittänyt Ayadin toimeen Muwafaq-säätiöön, jossa Ayadi ”työskenteli” Osama bin Ladenin kanssa tekemiensä ”sopimusten nojalla”; näiden väitettyjen sopimusten luonnetta ei kantajan mukaan ole täsmennetty eikä esitetty syitä, joiden perusteella väitetty yhteys Ayadiin oikeuttaa pitämään kantajan varat edelleen jäädytettyinä; vaikuttaa siltä, että Ayadi ja kantaja on molemmat merkitty asetuksen N:o 881/2002 liitteeseen I keskinäisten yhteyksiensä vuoksi; kantajan mukaan se, että henkilö merkitään mainittuun liitteeseen vain siksi, että hänellä väitetään olevan yhteys toiseen henkilöön, on pelkkä kehäpäätelmä

– perustelujen tiivistelmän mukaan kantaja on ”omistanut Albaniassa useita yhtiöitä, jotka ovat järjestäneet varoja ääriaineksille tai jotka ovat palkanneet ääriaineksia tehtäviin, joissa heillä on määräysvalta yhtiöiden varoihin”; yhtiöistä, varoista, päivämäärästä, ääriaineksista tai kantajan väitetystä osallisuudesta ei ole esitetty mitään tietoja; kantaja korostaa, että hänen Albanian toimistaan tehdyn laajan tutkinnan jälkeen häntä vastaan aloitettu rikostutkinta Albaniassa keskeytettiin, koska häntä vastaan ei ollut todisteita

– perustelujen tiivistelmässä ainoastaan toistetaan ja vahvistetaan uudelleen lähes samoin sanamuodoin tiettyjä Yhdysvaltojen valtiovarainministeriön alaisen ulkomaista varallisuutta valvovan toimiston (Office of Foreign Assets Control, OFAC) esittämiä syitä kantajan varojen jäädyttämiseksi Yhdysvalloissa.

158 Kantajan mielestä on välttämätöntä, että komissio esittää hänelle häntä vastaan esitetyt seikat, jotta hän saisi reilun mahdollisuuden vastata niihin ja puhdistaa nimensä. Kantaja korostaa, että aina, kun hän on saanut mielekkään tilaisuuden esittää näkemyksensä ja kiistää todisteet, hän on onnistunut siinä. Niinpä häntä vastaan Sveitsissä aloitettu rikostutkinta keskeytettiin joulukuussa 2007 yli kuuden vuoden perusteellisen tutkimuksen jälkeen. Vastaavanlaiset tutkinnat Turkissa ja Albaniassa lopetettiin kantajan mukaan sen jälkeen, kun tutkimukset osoittivat, ettei häntä vastaan ollut aihetta nostaa syytettä.

159 Kantaja katsoo vielä, että hänen puolustuksekseen esitetyt seikat ovat olennaisen tärkeitä eikä komissio voi jättää niitä huomiotta, vaan sen on tutkittava ne itse ja tehtävä perusteltu päätös siitä, oliko olemassa – nämä seikat huomioon ottaen – vakuuttavia todisteita, joilla varojen pitäminen jäädytettyinä voidaan perustella. Kantaja väittää lisäksi, että komissio ei voi jättää todisteita huomiotta siksi, että rikostutkinnan yhteydessä käytettyjen tietojen on täytettävä ”toisenlaiset näyttövaatimukset”. Hänen mukaansa rikosoikeudellisia asioita koskevat näyttövaatimukset soveltuvat aivan hyvin nyt käsiteltävässä asiassa kyseessä olevan kaltaisiin varojen jäädyttämistoimenpiteisiin.

160 Kantajan mielestä perustelujen tiivistelmä ei myöskään takaa tehokasta oikeussuojaa, sillä siinä ei ole riittävästi tietoja, joiden perusteella tuomioistuin voisi ratkaista, onko päätös varojen pitämisestä jäädytettyinä lainmukainen ja perustuuko se kiistattomiin todisteisiin hänen muodostamastaan nykyisestä tai tulevasta uhasta, perustuuko se ilmeiseen arviointivirheeseen tai ovatko tosiseikat aineellisesti paikkansapitäviä.

161 Kolmanneksi kantaja väittää, että komissio on tulkinnut ja soveltanut virheellisesti yhteisöjen tuomioistuimen yhdistetyissä asioissa Kadi antamaa tuomiota, kun se on 8.12.2008 päivätyssä kirjeessään katsonut, että varojen jäädyttämispäätöksessä on sovellettava kriteerejä, jotka on esitetty FATF:n antaman ”terrorismin rahoitusta

koskevan kolmannen erityissuosituksen” tulkintaohjeissa ja joiden mukaan on selvitettävä, onko olemassa ”perusteltuja syitä tai järkevä peruste, joiden nojalla voidaan epäillä tai uskoa, että tietty henkilö tai yhteisö on terroristi, rahoittaa terrorismia tai on terroristijärjestö”.

162 Kantajan mukaan yhteisöjen tuomioistuin on nimittäin katsonut, että yhteisön toimielimet eivät voi määrätä varojen jäädyttämistä vain, koska ne katsovat (tai vielä vähemmän, koska Yhdistyneet Kansakunnat katsovat), että on olemassa ”järkeviä syitä” tai ”järkevä peruste” epäillä tai uskoa jotakin, toimittamatta asianomaiselle epäilyksensä tai uskonsa tueksi todisteita. Yhteisöjen toimielimet eivät siis voi kantajan mielestä vain käyttää uudelleen Yhdistyneiden Kansakuntien laatimaa syytösten tiivistelmää, jossa ainoastaan toistetaan amerikkalaisten esittämiä syytöksiä, vaan niiden on esitettävä ”vakavia ja uskottavia todisteita”, ”tarkkoja tietoja tai – – asiakirjoja” ja ”erityisiä ja konkreettisia syitä”, joiden vuoksi varojen pitäminen jäädytettyinä on edelleen perusteltua. Niiden on myös kantajan mielestä annettava asianomaiselle mahdollisuus ”saada kaikki tiedot” seikoista ja olosuhteista, joilla hänen varojensa jäädyttämistä perustellaan, sekä todisteista ja tiedoista, joihin jäädyttäminen perustuu, ja saada tietoa riittävästi voidakseen ratkaista, onko tehty asiavirhe. Näin ei ole kantajan mielestä toimittu nyt käsiteltävässä asiassa edes sen jälkeen, kun hän oli nimenomaisesti pyytänyt saada tutustua tosiseikkoihin ja todisteisiin, joihin perustelujen tiivistelmässä esitetyt väitteet perustuvat.

163 Neljänneksi kantaja katsoo, että komissio on väärässä, kun se perustelee lähestymistapansa vetoamalla varojen jäädyttämistoimenpiteiden ennaltaehkäisevyyteen, joka komission mukaan antaa sille oikeuden kieltäytyä paljastamasta kantajalle niitä todisteita, joihin sen päätös kantajan varojen pitämisestä jäädytettyinä perustuu. Yhteisöjen tuomioistuimen yhdistetyissä asioissa Kadi antaman tuomion mukaan ei ole merkityksellistä tällaisen toimenpiteen ”ennaltaehkäisevyys” vaan pikemminkin toimenpiteen häiritsevyys ja ankaruus sekä se, että se loukkaa vakavalla tavalla asianomaisen perusoikeuksia, vaikka tämä tarvitsisi menettelyllistä suojaa pikemminkin enemmän kuin vähemmän. Edellä mainittujen ”terrorismin rahoitusta koskevan kolmannen erityissuosituksen” tulkintaohjeiden 2 kohdassa sitä paitsi myönnetään,

että suositeltujen varojen jäädyttämistoimenpiteiden tavoitteet eivät ole ainoastaan ennalta ehkäiseviä vaan myös rankaisevia.

164 Kantaja toteaa viidenneksi, että ainoat olosuhteet, joissa toimielimillä voi yhteisöjen tuomioistuimen mielestä olla oikeus olla julkistamatta tällaisia toimenpiteitä koskevia todisteita, ovat ”turvallisuuteen ja yhteisön ja sen jäsenvaltioiden kansainvälisten suhteiden hoitamiseen liittyvät pakottavat näkökohdat”, jotka ”voivat olla esteenä sille, että asianomaisille annettaisiin tiedoksi tietyt seikat, ja näin ollen sille, että näitä kuultaisiin näistä seikoista” (yhteisöjen tuomioistuimen yhdistetyissä asioissa Kadi antama tuomio, 342–344 kohta).

165 Kantajan mielestä tällaisia olosuhteita ei ole nyt käsiteltävässä asiassa. Hän väittää etenkin, ettei komissio ole esittänyt mitään uskottavaa syytä siihen, miksi Ranskan unionissa toimivan pysyvän edustajan kirjeen tai minkä tahansa muun kantajaa vastaan esitetyn todisteen julkistaminen vahingoittaisi unionin kansainvälisiä suhteita.

166 Komissio vastaa, että kantaja on kuulluksi tulemista koskevan oikeutensa mukaisesti saanut mahdollisuuden esittää väitteensä riidanalaisen asetuksen antamismenettelyn aikana. Perustelujen tiivistelmä, jonka pakotekomitea antoi tiedoksi Ranskan unionissa toimivalle pysyvälle edustajalle ja jonka tämä toimitti komissiolle, lähetettiin komission mukaan jo seuraavana päivänä kantajalle ja hänen asianajajilleen, ja hänelle annettiin myös mahdollisuus esittää mielipiteensä ja toimittaa asiakysymyksiä koskevat huomautuksensa. Kantaja lähetti komission mukaan vastauksensa 10.11.2008 päivätyllä kirjeellä. Tutkittuaan kantajan huomautukset huolellisesti komissio päätti merkitä hänet asetuksen N:o 881/2002 liitteeseen I. Tämä asetus ja sen oheen liitetty kirje lähetettiin kantajalle ja hänen asianajajilleen postitse.

167 Komissio katsoo, että koska kantajaa todella kuultiin hallinnollisen menettelyn aikana, hänellä oli täydet mahdollisuudet riitauttaa riidanalaisen asetuksen perustelut tämän kanteen yhteydessä tehokasta oikeussuojaa koskevan oikeutensa mukaisesti.

168 Myös neuvosto katsoo puolustautumisoikeuksien kunnioittamisesta, että komissio korjasi riidanalaisen asetuksen antamismenettelyn aikana yhteisöjen tuomioistuimen yhdistetyissä asioissa Kadi antamassa tuomiossa toteamat menettelylliset puutteet antamalla kantajalle tiedoksi kaikki häntä vastaan esitetyt seikat, eli ainoastaan perustelujen tiivistelmän, ja tarjoamalla tälle mahdollisuuden esittää tehokkaasti näkemyksensä ja ottamalla sen asianmukaisesti huomioon.

169 Neuvosto katsookin, että tarkistettujen menettelyjen ansiosta myös unionin yleinen tuomioistuin voi täyttää valvontatehtävänsä, joten lisäksi kunnioitetaan oikeutta saattaa asiansa tehokkaasti tuomioistuimen käsiteltäväksi.

170 Neuvosto toteaa lisäksi, 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. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin oli neuvoston mukaan hyväksynyt kyseiset takeet asiassa PMOI I antamassaan tuomiossa. Neuvosto ei havaitse mitään tosiseikkaa tai oikeudellista seikkaa koskevaa eroa, joka voisi saada unionin yleisen tuomioistuimen päätymään nyt käsiteltävässä asiassa eri kannalle.

Unionin yleisen tuomioistuimen arviointi asiasta

171 Kun otetaan huomioon, että riidanalaisen asetuksen laillisuutta perusoikeuksien kannalta on valvottava tuomioistuimissa ”pääsääntöisesti täysimääräisesti” (yhteisöjen tuomioistuimen yhdistetyissä asioissa Kadi antama tuomio, 326 kohta) ja että kyseistä asetusta ei koske lainkäytöllinen immuniteetti (yhteisöjen tuomioistuimen yhdistetyissä asioissa Kadi antama tuomio, 327 kohta), niistä väitteistä ja selvityksistä, joita komissio ja neuvosto esittivät varsinkin alustavissa toteamuksissaan asianmukaisesta tuomioistuinvalvonnan tasosta käsiteltävässä asiassa, käy selvästi ilmi, että kantajan puolustautumisoikeuksia on ”kunnioitettu” vain muodollisesti ja näennäisesti, sillä komissio itse asiassa katsoi olevansa velvollinen noudattamaan tiukasti pakotekomitean arviointeja, eikä se sen vuoksi aikonut missään vaiheessa kyseenalaistaa niitä kantajan huomautusten perusteella.

172 Komissio ei näin ollen ottanut asianmukaisesti huomioon asianosaisen esittämää kantaa siitä riippumatta, mitä se oli todennut riidanalaisen asetuksen johdanto-osan neljännestä kuudenteen perustelukappaleessa, joten kantaja ei ole saanut mahdollisuutta esittää tehokkaasti näkemystään.

173 Lisäksi kantajan pyynnön jälkeisessä komission menettelyssä ei annettu hänelle mitään tilaisuutta tutustua – vaikka vain joihinkin – häntä vastaan esitettyihin todisteisiin. Itse asiassa tämä tutustumismahdollisuus evättiin asianosaiselta hänen nimenomaisesta pyynnöstään huolimatta, eikä hänen etujaan ja tarvetta suojata kyseessä olevien tietojen luottamuksellisuus saatettu sopusointuun keskenään (ks. tästä yhteisöjen tuomioistuimen yhdistetyissä asioissa Kadi antama tuomio, 342–344 kohta).

174 Perustelujen tiivistelmässä esitetyt vähäiset tiedot ja epämääräiset väitteet ovat siis ilmeisen riittämättömiä, jotta kantaja voisi kumota tehokkaasti hänen osaltaan esitetyt syytökset, jotka koskevat hänen väitettyä osallistumistaan terroritoimintaan.

175 Tästä on erityisen merkittävänä mutta ei lainkaan ainoana esimerkkinä väite – jota ei ole osoitettu todeksi ja jota ei näin ollen voida kumota – siitä, että kantaja olisi omistanut osakkeita bosnialaisesta pankista, jossa oli ”ehkä” pidetty kokouksia Saudi-Arabiassa sijaitsevaan amerikkalaiseen laitokseen kohdistuvan terrori-iskun valmistelemiseksi.

176 Tämä päätelmä on Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen asiassa A. ym. vastaan Yhdistynyt kuningaskunta 19.2.2009 antamassa tuomiossa (ei vielä julkaistu kokoelmassa Recueil des arrêts et décisions*)* esitetyn päätelmän mukainen. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin muistutti kyseisessä tuomiossa, että kun henkilöltä riistetään vapaus sen vuoksi, että on järkeviä perusteita epäillä hänen syyllistyneen rangaistavaan tekoon, ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen 5 artiklan 4 kappaleessa taattu oikeudenkäynnin oikeudenmukaisuus edellyttää, että hän saa tilaisuuden kiistää tehokkaasti häntä vastaan esitetyt väitteet, mikä edellyttää yleensä sitä, että hänelle annetaan tiedoksi kaikki häntä vastaan esitetyt seikat. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin muistutti myös, että kaikkien olennaisten todisteiden tiedoksi antamista voidaan rajoittaa, mikäli kyseessä on tärkeä yleinen etu, joka puoltaa luottamuksellisuutta esimerkiksi haavoittuvassa asemassa olevien todistajien tai tietolähteiden suojelemiseksi, sillä edellytyksellä, että pidätetyllä on edelleen mahdollisuus väitteiden tehokkaaseen kiistämiseen. Sen jälkeen Euroopan ihmisoikeustuomioistuin laati tapauskohtaisen arvioinnin siitä, olivatko kantajat saaneet tiedot ja todisteet riittävällä tavalla tiedoksi voidakseen käyttää puolustautumisoikeuksiaan, ja päätyi toteamaan, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artiklan 4 kappaletta oli rikottu silloin, kun muut kuin luottamukselliset seikat olivat olleet yksinomaan yleisluonteisia väitteitä ja kun kansallinen tuomioistuin oli perustanut ratkaisunsa ainoastaan tai ratkaisevissa määrin salaisiin asiakirjoihin. Yhdessä tapauksista tiettyjä kantajia vastaan esitetyt, muut kuin luottamuksellisina pidettävät syytökset sisälsivät yksityiskohtaisia väitteitä esimerkiksi selkeästi määriteltyjen televiestintälaitteiden hankinnasta, nimeltä mainittuihin terroristiepäiltyihin liittyvien asiakirjojen hallussapidosta sekä tietyissä paikoissa tiettyyn aikaan pidetyistä tapaamisista terroristiepäiltyjen kanssa. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin katsoi, että kyseiset väitteet olivat riittävän yksityiskohtaisia, jotta asianosaiset voivat kiistää ne tehokkaasti. Toisessa tapauksessa tiettyjä kantajia syytettiin pääasiallisesti siitä, että nämä olivat keränneet varoja al-Qaidaa lähellä oleville terroristijärjestöille, ja kantajia koskevista, muista kuin luottamuksellisista tiedoista kävi ilmi, että erään pankkitilin kautta oli siirrelty suuria rahasummia ja että varoja oli kerätty petosten avulla; seikat, joiden väitettiin osoittavan yhteyden kerättyjen varojen ja terrorismin välillä, oli kuitenkin pidetty kantajilta salassa. Tässä tapauksessa Euroopan ihmisoikeustuomioistuin sitä vastoin katsoi, että kantajat eivät olleet kyenneet tehokkaasti kiistämään niitä vastaan esitettyjä väitteitä. Myös tapauksessa, jossa tiettyjä kantajia vastaan esitetyt, muut kuin luottamukselliset syytökset – pääasiallisesti siitä, että asianosaisten epäiltiin

kuuluvan al-Qaidaa lähellä oleviin radikaalisiin islamistisiin ääriliikkeisiin – olivat hyvin yleisluonteisia ja jossa kantajia vastaan esitetyt seikat sisältyivät lähinnä salaisiin asiakirjoihin, Euroopan ihmisoikeustuomioistuin katsoi, että asianosaiset eivät olleet kyenneet kiistämään tehokkaasti niitä vastaan esitettyjä väitteitä.

177 Kun käsiteltävän asian tosiseikkoihin sovelletaan samoja kriteerejä, joita Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on käyttänyt, on selvää, ettei kantaja kyennyt kiistämään tehokkaasti yhtäkään häntä vastaan esitetyistä väitteistä, koska hänelle annettiin tiedoksi ainoastaan perustelujen tiivistelmä. Unionin yleinen tuomioistuin toteaa tässä yhteydessä nimenomaisesti, että kaikki edellä 157 kohdassa lyhyesti esitetyt kantajan huomautukset ja väitteet ovat perusteltuja.

178 Merkityksellistä on myös se, ettei komissio millään tavalla yrittänyt kunnolla kumota kantajan puolustuksekseen esittämiä seikkoja niissä muutamassa tapauksessa, joissa häntä vastaan esitetyt väitteet olivat riittävän täsmällisiä, jotta hän pystyi ymmärtämään, mistä häntä moitittiin.

179 Tästä syystä riidanalainen asetus annettiin kantajan puolustautumisoikeuksia loukaten.

180 Kantajan puolustautumisoikeuksien loukkaamista ei selvästikään kyetä korjaamaan myöskään tarjoamalla hänelle mahdollisuus tulla uudelleentarkastelumenettelyn yhteydessä pakotekomitean kuulemaksi saadakseen itsensä poistetuksi kyseisen komitean luettelosta (ks. vastaavasti yhteisöjen tuomioistuimen yhdistetyissä asioissa Kadi antama tuomio, 319–325 kohta ja julkisasiamies Poiares Maduron ratkaisuehdotus em. kyseisissä yhdistetyissä asioissa annettuun tuomioon, 51 kohta).

181 Koska kantaja ei lisäksi ole saanut mitään kunnollista mahdollisuutta tutustua häntä vastaan esitettyihin tietoihin ja todisteisiin ja kun otetaan huomioon, että unionin tuomioistuimet ovat jo todenneet puolustautumisoikeuden ja oikeuden saattaa asiansa tehokkaasti tuomioistuimen käsiteltäväksi olevan yhteydessä toisiinsa, kantaja ei myöskään ole voinut puolustaa oikeuksiaan näihin seikkoihin nähden tyydyttävissä olosuhteissa unionin tuomioistuimissa, minkä vuoksi on todettava, että myös kyseistä oikeutta saattaa asiansa tehokkaasti tuomioistuimen käsiteltäväksi on loukattu (ks. vastaavasti yhteisöjen tuomioistuimen yhdistetyissä asioissa Kadi antama tuomio, 349 kohta).

182 On myös todettava, ettei tätä oikeuden loukkausta ole korjattu käsiteltävän kanteen yhteydessä. Koska unionin tuomioistuimet eivät voi komission tekemän ja neuvoston ja väliintulijoina olevien hallitusten tukeman periaatepäätöksen mukaan tarkistaa yhtäkään tämänluonteista seikkaa tai todistetta, kyseiset toimielimet eivät ole esittäneet yhtään seikkaa tätä tarkistusta varten (ks. vastaavasti yhteisöjen tuomioistuimen yhdistetyissä asioissa Kadi antama tuomio, 350 kohta). Lisäksi on todettava, että vaikka komissio onkin ottanut tämän kanteen yhteydessä huomioon yhteisöjen tuomioistuimen yhdistetyissä asioissa Kadi lausutun, se ei ole esittänyt minkäänlaista tietoa kantajaa vastaan esitetyistä todisteista.

183 Unionin yleisen tuomioistuimen on siis todettava, ettei se kykene suorittamaan riidanalaisen asetuksen laillisuusvalvontaa, joten on todettava, että tästä samasta syystä käsiteltävässä asiassa ei ole noudatettu valittajan perusoikeutta saattaa asiansa tehokkaasti tuomioistuimen käsiteltäväksi (ks. vastaavasti yhteisöjen tuomioistuimen yhdistetyissä asioissa Kadi antama tuomio, 351 kohta)

184 Näin ollen on todettava, että riidanalainen asetus annettiin ilman, että tarjottiin minkäänlaisia todellisia takeita kantajaa vastaan esitettyjen tietojen ja todisteiden tiedoksi antamisesta tai hänen mahdollisuudestaan tulla tehokkaasti kuulluksi tältä osin, joten on todettava, että tämä asetus annettiin sellaisessa menettelyssä, jonka yhteydessä puolustautumisoikeuksia ei kunnioitettu, minkä seurauksena myös tehokkaan oikeussuojan periaatetta on loukattu (ks. vastaavasti yhteisöjen tuomioistuimen yhdistetyissä asioissa Kadi antama tuomio, 352 kohta).

185 Kun neuvosto väittää, 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 on hyväksynyt asiassa PMOI I annetussa tuomiossa, se jättää huomiotta, että yhteisössä käytettyjen kahden varojen jäädyttämisjärjestelmän menettelyissä on huomattavia eroja.

186 Yhteisössä noudatettavassa varojen jäädyttämisjärjestelmässä, joka on asioissa OMPI ja PMOI I annettujen tuomioiden kohteena, menettelyä käydään nimittäin kahdella tasolla eli kansallisella ja yhteisön tasolla (asiassa OMPI annettu tuomio, 117 kohta). Kyseisessä järjestelmässä puolustautumisoikeudet taataan ensinnäkin tehokkaasti kansallisessa menettelyssä, jossa asianosaiselle on annettava mahdollisuus esittää tehokkaasti kantansa häntä vastaan esitetyistä seikoista (asiassa OMPI annettu tuomio, 119 kohta), kansallisten tuomioistuinten tai tarvittaessa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen valvonnassa (asiassa OMPI annettu tuomio, 121 kohta). Juuri nämä puolustamisoikeuksista kansallisella tasolla annettavat takeet, joita valvotaan tehokkaasti tuomioistuimissa, vapauttavat yhteisön toimielimet velvollisuudesta määrätä samasta aiheesta uusia takeita yhteisön tasolla (ks. asiassa OMPI annettu tuomio, 121–125 kohta).

187 Nyt käsiteltävässä asiassa kyseessä oleva, varojen jäädyttämistä koskeva yhteisön järjestelmä, jossa siinäkin on kaksitasoinen menettely – toinen Yhdistyneiden

Kansakuntien tasolla ja toinen yhteisön tasolla – eroaa kansallisen tason järjestelmästä siltä osin, että siinä ei taata puolustautumisoikeuksia, joiden osalta voidaan harjoittaa tehokasta tuomioistuinvalvontaa, pakotekomiteassa käytävän menettelyn yhteydessä (ks. edellä 127 ja 128 kohta). Tästä seuraa – toisin kuin asiassa OMPI annetussa tuomiossa on lausuttu – että yhteisön toimielinten on huolehdittava siitä, että tällaisia takeita otetaan käyttöön ja pannaan täytäntöön yhteisön tasolla (ks. myös vastaavasti julkisasiamies Poiares Maduron ratkaisuehdotus yhteisöjen tuomioistuimen em. yhdistetyissä asioissa Kadi antamaan tuomioon, 54 kohta).

188 Kaikesta edellä esitetystä seuraa, että toinen kanneperuste molempine osineen, joista ensimmäinen koskee puolustautumisoikeuksien loukkaamista ja toinen tehokkaan oikeussuojan periaatteen loukkaamista, on perusteltu (ks. vastaavasti yhteisöjen tuomioistuimen yhdistetyissä asioissa Kadi antama tuomio, 353 kohta).

Viides kanneperuste, joka koskee suhteellisuusperiaatteen loukkaamista

Osapuolten lausumat

189 Kantaja väittää – viitaten yhteisöjen tuomioistuimen yhdistetyissä asioissa Kadi antamaan tuomioon (283, 284, 355, 358, 360, 362, 369 ja 370 kohtaan) –, että riidanalaisesta asetuksesta johtuva hänen omaisuudensuojansa loukkaaminen on sen keston vuoksi vielä vakavampi kuin asetuksesta N:o 881/2002 johtuva loukkaaminen, josta oli kyse edellä mainittuun tuomioon johtaneessa asiassa.

190 Hän toteaa, että riidanalaisella asetuksella säädetty rajoitus ei näin ollen ole perusteltu, sillä kyseinen asetus annettiin ilman mitään niistä takeista, joiden yhteisöjen tuomioistuin on katsonut olevan yhteisön oikeuden perusvaatimuksia, eikä se perustu vakuuttaviin todisteisiin vaan pelkkiin väitteisiin.

191 Komissio toteaa – viitaten erityisesti yhteisöjen tuomioistuimen yhdistetyissä asioissa Kadi antaman tuomion 355, 366, 369 ja 370 kohtaan –, että käsiteltävän asian olosuhteet eroavat kyseiseen tuomioon johtaneen asian olosuhteista. Komissio muistutti ensinnäkin kantajan kanssa käymässään kirjeenvaihdossa, että pakotekomitean luetteloon merkityillä henkilöillä on mahdollisuus kääntyä suoraan New Yorkissa sijaitsevan YK:n yhdyspisteen puoleen, ja toimitti hänelle sen yksikön osoitteen, johon kantaja voisi ottaa yhteyttä, sekä www-osoitteen, josta tämä voisi saada lisätietoja. Toiseksi komissio kertoi antaneensa kantajalle mahdollisuuden puolustaa asiaansa unionin viranomaisissa. Komissio katsoo siten soveltaneensa oikein yhteisöjen tuomioistuimen määräämiä menettelyjä.

Unionin yleisen tuomioistuimen arviointi asiasta

192 Toisen kanneperusteen tarkastelu osoittaa, että riidanalainen asetus annettiin tarjoamatta mitään todellisia takeita siitä, että kantaja olisi voinut esittää asiansa toimivaltaisille viranomaisille, tilanteessa, jossa on katsottava, että hänen omaisuudensuojaansa rajoitettiin huomattavalla tavalla, kun otetaan huomioon häneen kohdistettujen jäädyttämistoimenpiteiden yleinen ulottuvuus ja kesto (ks. vastaavasti yhteisöjen tuomioistuimen yhdistetyissä asioissa Hassan antama tuomio, 92 kohta ja yhteisöjen tuomioistuimen yhdistetyissä asioissa Kadi antama tuomio, 369 kohta).

193 Näin ollen on todettava, että nyt käsiteltävän asian olosuhteissa kantajan omaisuudensuojaa rajoitettiin perusteettomasti, koska häneen kohdistettiin asetuksessa

N:o 881/2002 säädettyjä rajoittavia toimenpiteitä merkitsemällä hänet riidanalaisella asetuksella kyseisen asetuksen liitteessä I olevaan luetteloon (ks. vastaavasti yhteisöjen tuomioistuimen yhdistetyissä asioissa Hassan antama tuomio, 93 kohta ja yhteisöjen tuomioistuimen yhdistetyissä asioissa Kadi antama tuomio, 370 kohta).

194 Näin ollen kantajan väitteet siitä, että kun riidanalaisella asetuksella loukataan hänen omaisuudensuojan kunnioittamista koskevaa perusoikeuttaan, loukataan suhteellisuusperiaatetta, ovat perusteltuja (ks. vastaavasti yhteisöjen tuomioistuimen yhdistetyissä asioissa Hassan antama tuomio, 94 kohta).

195 Kaikesta edellä esitetystä seuraa, että riidanalainen asetus on kumottava siltä osin kuin se koskee kantajaa, eikä muita kanneperusteita ole tarpeen tutkia.

Oikeudenkäyntikulut

196 Unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 87 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska komissio on hävinnyt asian, se on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut kantajan vaatimusten mukaisesti.

197 Työjärjestyksen 87 artiklan 4 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaan jäsenvaltiot ja toimielimet, jotka ovat asiassa väliintulijoina, vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan. Neuvosto, Ranskan tasavalta ja Yhdistynyt kuningaskunta on siis määrättävä vastaamaan omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Näillä perusteilla

UNIONIN YLEINEN TUOMIOISTUIN (seitsemäs jaosto)

on ratkaissut asian seuraavasti:

1) 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 101. kerran 28.11.2008 annettu komission asetus (EY) N:o 1190/2008 kumotaan siltä osin kuin se koskee Yassin Abdullah Kadia.

2) Euroopan komissio vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan, ja se velvoitetaan korvaamaan Yassin Abdullah Kadin oikeudenkäyntikulut.

3) Euroopan unionin neuvosto, Ranskan tasavalta ja Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Forwood Moavero Milanesi Schwarcz

Julistettiin Luxemburgissa 30 päivänä syyskuuta 2010.

Allekirjoitukset

Sisällys

Asiaa koskevat oikeussäännöt ja asian tausta ..... II - 5183

Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirja ja EY:n perustamissopimus ..... II - 5184

Turvallisuusneuvoston toimet kansainvälisen terrorismin torjumiseksi ..... II - 5186

Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen asiassa Kadi antama tuomio ja yhteisöjen tuomioistuimen yhdistetyissä asioissa Kadi antama tuomio ..... II - 5195

Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen asiassa Kadi antaman tuomion ja yhteisöjen tuomioistuimen yhdistetyissä asioissa Kadi antaman tuomion jälkeiset tapahtumat ..... II - 5199

Asian käsittelyn vaiheet ..... II - 5206

Osapuolten vaatimukset ..... II - 5208

Tosiseikat ..... II - 5209

Oikeudellinen arviointi ..... II - 5210

Alustavia huomautuksia ..... II - 5210

Asianmukainen tuomioistuinvalvonnan taso nyt käsiteltävässä asiassa ..... II - 5211

Osapuolten lausumat ..... II - 5211

Unionin yleisen tuomioistuimen arviointi asiasta ..... II - 5221

Toinen kanneperuste, joka koskee puolustautumisoikeuksien ja tehokasta oikeussuojaa koskevan oikeuden loukkaamista ..... II - 5236

Osapuolten lausumat ..... II - 5236

Unionin yleisen tuomioistuimen arviointi asiasta ..... II - 5243

Viides kanneperuste, joka koskee suhteellisuusperiaatteen loukkaamista ..... II - 5248

Osapuolten lausumat ..... II - 5248

Unionin yleisen tuomioistuimen arviointi asiasta ..... II - 5249

Oikeudenkäyntikulut ..... II - 5250