JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
ELEANOR SHARPSTON
29 päivänä syyskuuta 2016 [1]

Asia C-158/14

A,
B,
C
ja
D
vastaan
Minister van Buitenlandse Zaken

(Ennakkoratkaisupyyntö – Raad van State (ylin hallintotuomioistuin, Alankomaat))

SEUT 267 artikla — SEUT 263 artiklan neljäs kohta — Unionin toimen kumoamista ja pätevyyden valvontaa koskevan kanteen tutkittavaksi ottaminen ennakkoratkaisumenettelyn yhteydessä — Täytäntöönpanoasetus (EU) N:o 610/2010 — Yhteinen kanta 2001/931/YUTP — Neuvoston asetus (EY) N:o 2580/2001 — Neuvoston puitepäätös 2002/475/YOS — Terroritekojen määritelmä — Ovatko ei-valtiollisten asevoimien toimet kansainvälistä luonnetta vailla olevassa aseellisessa selkkauksessa terroritekoja — Terrorismin torjuntaa koskevat yleissopimukset — Kansainvälinen humanitaarinen oikeus

1. A:n, B:n, C:n ja D:n on todettu hankkineen ja siirtäneen varoja Liberation Tigers of Tamil Eelamille (jäljempänä LTTE) eli ryhmälle, joka kävi sisällissotaa Sri Lankan hallitusta vastaan tavoitteenaan perustaa Sri Lankan pohjois- ja itäosaan itsenäinen valtio tamileille ja jonka Euroopan unioni on luokitellut terroristijärjestöksi noin 10 vuoden ajan.

2. Alankomaiden viranomaiset ovat nimenneet A:n, B:n, C:n ja D:n henkilöiksi, joihin sovelletaan rajoittavia toimenpiteitä terrorismin torjumiseksi, soveltaen Yhdistyneiden kansakuntien turvallisuusneuvoston (jäljempänä YK:n turvallisuusneuvosto) päätöslauselman täytäntöön panemiseksi annettua Alankomaiden lainsäädäntöä. Näiden toimien seurauksena heidän varansa on jäädytetty, heille tai heidän hyväkseen on kiellettyä tarjota rahoituspalveluja eikä heille saa luovuttaa varoja. Toteuttaessaan nämä toimenpiteet Alankomaiden viranomaiset kohtelivat LTTE:tä terroristijärjestönä. Tässä näkemyksessä otettiin huomioon Euroopan unionin neuvoston täytäntöönpanoasetus, jossa LTTE säilytettiin luettelossa ryhmistä, jotka ovat sekaantuneet terrorismiin ja joihin sovelletaan rajoittavia toimenpiteitä. Alankomaiden tuomioistuimissa A, B, C ja D väittävät, että kyseinen asetus on pätemätön, koska LTTE:n toimet eivät olleet terroritekoja. Heidän mukaansa LTTE:ssä oli kyse ei-valtiollisista asevoimista, jotka osallistuivat kansainvälistä luonnetta vailla olevaan aseelliseen selkkaukseen Sri Lankassa, joten sen toimet kuuluivat yksinomaan kansainvälisen humanitaarisen oikeuden, eivät terrorismin torjunnasta annettujen unionin ja kansainvälisten säännösten ja määräysten piiriin. Näin ollen he katsovat, että unioni piti virheellisesti LTTE:n vuosina 2005–2009 toteuttamia iskuja ja kidnappauksia terroritekoina, jotka oikeuttavat LTTE:n sisällyttämisen unionin luetteloon terroritekoihin sekaantuneista yhteisöistä.

1 — Alkuperäinen kieli: englanti.

3. Raad van State (ylin hallintotuomioistuin, Alankomaat) (jäljempänä ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin) on esittänyt ennakkoratkaisupyynnön, joka koskee lähinnä neuvoston täytäntöönpanoasetuksen antamisen yhteydessä käytettyä terroritekojen määritelmää ja sitä, voivatko tämän unionin oikeuteen sisältyvän määritelmän ja kansainvälisen oikeuden (etenkin terrorismin torjuntaa koskevan kansainvälisen oikeuden ja kansainvälisen humanitaarisen oikeuden) väliset mahdolliset ristiriitaisuudet vaikuttaa kyseisen täytäntöönpanoasetuksen pätevyyteen. Se myös tiedustelee, voivatko A, B, C ja D vedota kyseisen täytäntöönpanoasetuksen pätemättömyyteen pääasian oikeudenkäynnissä, nyt kun yksityiset voivat saattaa asiansa useammissa tapauksissa suoraan unionin tuomioistuinten käsiteltäväksi Lissabonin sopimuksen voimaantulon seurauksena.

Kansainvälinen oikeus

Kansainvälinen humanitaarinen oikeus

4. Kansainvälisessä humanitaarisessa oikeudessa säännellään vihollisuuksia kansainvälisissä ja kansainvälistä luonnetta vailla olevissa aseellisissa selkkauksissa. Kansainvälisen humanitaarisen oikeuden tarkoituksena on muun muassa suojella selkkausalueella siviiliväestöä lieventämällä sodan vaikutuksia henkilöihin ja omaisuuteen. [2]

5. Merkittävän osan kansainvälistä humanitaarista oikeutta muodostavat neljä Geneven sopimusta [3] ja niiden kolme lisäpöytäkirjaa. [4] Yksi näiden sopimusten ja lisäpöytäkirjojen perusperiaatteista on jako siviiliväestöön ja taistelijoihin sekä siviili- ja sotilaskohteisiin. Niissä määrätään sotavankien (siviilihenkilöiden ja sotilashenkilöstön) perusoikeuksista, haavoittuneiden ja sairaiden suojelusta sekä siviilihenkilöiden (jotka eivät ole taistelijoita) suojelusta ja oikeuksista sota-alueella ja sen lähialueilla. Euroopan unioni ei ole sopimuspuolena yhdessäkään sopimuksessa tai lisäpöytäkirjassa. Kaikki sen jäsenvaltiot ovat kuitenkin niiden sopimuspuolia.

6. Geneven sopimuksille yhteisessä 2 artiklassa (”Sopimuksen soveltaminen”) määrätään erityisesti seuraavaa:

”Tätä sopimusta on, mikäli kysymys ei ole rauhan aikana voimaan tulevista määräyksistä, sovellettava, kun julistetaan sota tai syntyy muu aseellinen selkkaus kahden tai useamman Korkean sopimuspuolen välillä, vaikka jokin niistä ei olekaan tunnustanut sotatilaa.

Sopimusta on niin ikään sovellettava, kun jonkin sopimuspuolen alue tai osa siitä on vallattuna, vaikka ei kohtaakaan sotilaallista vastarintaa.

_ _”

2 — Tuomio 30.1.2014, Diakité (C-285/12, EU:C:2014:39, 23 kohta).

3 — Maasotavoimiin kuuluvien haavoittuneiden ja sairaiden aseman parantamisesta 12.8.1949 tehty Geneven sopimus, United Nations Treaties Series (jäljempänä U.N.T.S.), osa 75, s. 31 (jäljempänä ensimmäinen Geneven sopimus); merisotavoimiin kuuluvien haavoittuneiden, sairaiden ja haaksirikkoutuneiden aseman parantamisesta 12.8.1949 tehty Geneven sopimus, U.N.T.S., osa 75, s. 85 (jäljempänä toinen Geneven sopimus); sotavankien kohtelusta 12.8.1949 tehty Geneven sopimus, U.N.T.S., osa 75, s. 135 (jäljempänä kolmas Geneven sopimus) ja siviilihenkilöiden suojelemisesta sodan aikana 12.8.1949 tehty Geneven sopimus, U.N.T.S., osa 75, s. 287 (jäljempänä neljäs Geneven sopimus).

4 — 12.8.1949 tehtyjen Geneven sopimusten lisäpöytäkirja kansainvälisten aseellisten selkkausten uhrien suojelemisesta (I pöytäkirja), U.N.T.S., osa 1125, s. 3 (jäljempänä I pöytäkirja), 8.6.1977; 12.8.1949 tehtyjen Geneven sopimusten lisäpöytäkirja kansainvälistä luonnetta vailla olevien aseellisten selkkausten uhrien suojelemisesta (II pöytäkirja), U.N.T.S., osa 1125, s. 609 (jäljempänä II pöytäkirja), 8.6.1977; ja 12.8.1949 tehtyjen Geneven sopimusten lisäpöytäkirja uuden tunnusmerkin käyttöönotosta (III pöytäkirja), U.N.T.S., osa 2404, s. 261, 8.12.2005.

7. Geneven sopimuksille yhteisessä 3 artiklassa (”Kansainvälistä luonnetta vailla olevat selkkaukset”), jolla kodifioidaan kansainvälisen tapaoikeuden sääntö, määrätään kuitenkin seuraavaa: [5]

”Kun jonkin Korkean sopimuspuolen alueella syntyy aseellinen selkkaus, jolla ei ole kansainvälistä luonnetta, kukin selkkaukseen osallisista on velvollinen noudattamaan ainakin seuraavia määräyksiä:

1) Henkilöitä, jotka eivät suoranaisesti ota osaa vihollisuuksiin, heihin lukien aseellisiin voimiin kuuluvat, jotka ovat laskeneet aseensa, sekä ne, jotka ovat joutuneet taistelukyvyttömiksi sairauden, haavoittumisen, pidättämisen tai muun syyn johdosta, on kaikissa olosuhteissa kohdeltava inhimillisesti tekemättä mitään epäsuopeaa erottelua rodun, värin, uskonnon tai uskomuksen, sukupuolen, syntyperän tai omaisuuden tai muun niihin verrattavan tunnusmerkin perusteella. Sen takia ovat ja pysyvät, aikaan ja paikkaan katsomatta, mainittujen henkilöiden suhteen kiellettyinä:

   a) henkeen ja ruumiilliseen koskemattomuuteen kohdistuvat loukkaukset, erittäinkin murha kaikissa muodoissa, silpominen, julmuutta osoittavat piteleminen ja kidutus;

   b) panttivangiksi ottaminen;

– –”

8. Geneven sopimusten I pöytäkirjan, joka koskee kansainvälisten aseellisten selkkausten uhrien suojelemista ja jolla myös kodifioidaan kansainvälistä tapaoikeutta, [6] 1 artiklassa (”Yleiset periaatteet ja soveltamisala”) määrätään erityisesti seuraavaa:

”– –

3. Tätä pöytäkirjaa, joka täydentää Genevessä – – tehtyjä – – yleissopimuksia, sovelletaan näiden yleissopimusten yhteisessä 2 artiklassa mainituissa tilanteissa.

4. Edellisessä kappaleessa mainittuihin tilanteisiin kuuluvat myös selkkaukset, joissa kansat taistelevat siirtomaaherruutta ja vieraan vallan miehitystä ja rotusyrjintää harjoittavia hallitusjärjestelmiä vastaan toteuttaen itsemääräämisoikeuttaan, joka on vahvistettu Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjassa ja julistuksessa kansainvälisen oikeuden periaatteista, jotka koskevat ystävällisiä suhteita ja yhteistoimintaa valtioiden välillä Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan mukaisesti.”

9. Pöytäkirjan 51 artiklan 2 kappaleessa määrätään, että ”väkivaltaisuudet tai niillä uhkaaminen päätarkoituksena levittää kauhua siviiliväestön keskuudessa on kielletty”.

10. Geneven sopimusten II pöytäkirja koskee kansainvälistä luonnetta vailla olevien aseellisten selkkausten uhrien suojelemista. Kansainvälinen tuomioistuin ei ole vielä ottanut kantaa siihen, kodifioidaanko tällä pöytäkirjalla kansainvälisen tapaoikeuden sääntöjä.

5 — Ks. esim. kansainvälisen tuomioistuimen (ICJ) tuomio Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. Amerikan yhdysvallat), (Merits, I.C.J. Reports 1986, s. 14, 218 ja 219 kohta; International Committee of the Red Cross (ICRC), *Updated Commentary on the First Geneva Convention (2016)*, saatavilla osoitteessa https://www.icrc.org (jäljempänä ICRC:n vuoden 2016 kommentaari), Common Article 3, 155 kohta ja Kansainvälinen tuomioistuin, *Legality of the Threat of Use of Nuclear Weapons*, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1996, s. 226 (jäljempänä kansainvälisen tuomioistuimen Nuclear Weapons -lausunto), 78 ja 79 kohta.

6 — Kansainvälinen tuomioistuin on todennut, että I pöytäkirjan hyväksymisen aikaan sen määräykset pelkästään ilmensivät jo olemassa olevaa tapaoikeutta: kansainvälisen tuomioistuimen Nuclear Weapons -lausunto, 84 kohta.

11. Pöytäkirjan 1 artiklassa (”Aineellinen soveltamisala”) määrätään seuraavaa:

”1. Tätä pöytäkirjaa, joka kehittää ja täydentää – – yhteistä 3 artiklaa muuttamatta sen nykyisiä soveltamisehtoja, sovelletaan kaikkiin aseellisiin selkkauksiin, jotka jäävät [I pöytäkirjan] 1 artiklan ulkopuolelle ja jotka tapahtuvat korkean sopimuspuolen alueella sen asevoimien ja niitä vastustavien asevoimien tai muiden järjestettyjen aseistettujen ryhmien välillä, joilla vastuullisen päällystön johdolla on hallinnassaan niin suuri osa sen alueesta, että ne pystyvät harjoittamaan jatkuvia ja keskitettyjä sotatoimia ja toteuttamaan tämän pöytäkirjan määräykset.

2. Tämä pöytäkirja ei koske sisäisiä häiriöitä ja jännitystiloja, kuten mellakoita tai yksittäisiä ja satunnaisia väkivaltaisuuksia, ja muita vastaavan luonteisia tekoja, joita ei katsota aseellisiksi selkkauksiksi.”

12. Pöytäkirjan 4 artiklassa (”Perustakeet”) määrätään etenkin, että henkilöiden, jotka eivät suoraan osallistu tai eivät enää osallistu vihollisuuksiin, panttivangiksi ottaminen ja terroriteot heitä vastaan ovat kiellettyjä ”aina ja kaikkialla”.[7]

13. Pöytäkirjan 6 artikla (”Syytteeseenpano”) koskee kansainvälistä luonnetta vailla olevaan aseelliseen selkkaukseen liittyvien rangaistavien tekojen johdosta tapahtuvaan syytteeseenpanoon ja rangaistukseen sovellettavia vähimmäistakeita. Sen mukaan vihollisuuksien päätyttyä vallassa olevat viranomaiset pyrkivät mahdollisimman laajalti armahtamaan aseelliseen selkkaukseen osallistuneet henkilöt ja aseelliseen selkkaukseen liittyvistä syistä vapautensa menettäneet henkilöt, olivatpa he internoituina tai vangittuina.[8]

14. Pöytäkirjan 13 artiklan 2 kappaleen toisen virkkeen mukaan ”väkivaltaisuudet tai niillä uhkaaminen päätarkoituksena kauhun levittäminen siviiliväestön keskuudessa ovat kiellettyjä”. Tietyt kansainväliset rikostuomioistuimet ovat todenneet sen olevan kansainvälisen tapaoikeuden sääntö, jonka rikkominen synnyttää henkilökohtaisen rikosoikeudellisen vastuun.[9]

Terrorismin ja panttivankien ottamisen torjuntaa koskeva kansainvälinen oikeus

Päätöslauselma 1373 (2001)

15. YK:n turvallisuusneuvosto antoi päätöslauselman 1373 (2001) (jäljempänä päätöslauselma 1373 (2001))[10] 28.9.2001 Yhdysvalloissa saman vuoden syyskuun 11. päivänä tehtyjen terrori-iskujen jälkimainingeissa. Sen 1 kohdan mukaan kaikkien valtioiden on

”a) estettävä ja tukahdutettava terroritekojen rahoitus;

b) tehtävä rangaistavaksi se, että niiden kansalaiset toimittavat tai keräävät tai että niiden alueella toimitetaan tai kerätään tarkoituksellisesti millä tahansa keinolla suoraan tai välillisesti varoja, joita pyritään käyttämään tai joita tiedetään käytettävän terroritekojen toteuttamiseen;

– –

7 — II pöytäkirjan 4 artiklan 1 kappale, luettuna yhdessä 4 artiklan 2 kappaleen c ja d kohdan kanssa.

8 — II pöytäkirjan 6 artiklan 5 kappale.

9 — Ks. entisen Jugoslavian alueen kansainvälisen rikostuomioistuimen valitusjaoston (Appeals Chambers) tuomio 30.11.2006, Prosecutor v. Stanislav Galić, IT-98/29-A, 86, 90 ja 98 kohta (sama päätelmä tehtiin I pöytäkirjan 51 artiklan 2 kappaleesta) ja Sierra Leonen erityistuomioistuimen II jaoston (Chamber II) tuomio 20.6.2007, Prosecutor against Brima ym., SCSL-04-16-T, 662–666 kohta. Ks. myös ICRC:n vuoden 2016 kommentaari, 525 kohta.

10 — S/RES/1373 (2001).

d) kiellettävä kansalaisiaan tai alueellaan olevia henkilöjä ja yhteisöjä luovuttamasta varoja, rahoituksen lähteitä tai taloudellisia resursseja taikka rahoituspalveluja tai muita rahoitukseen liittyviä palveluja suoraan tai välillisesti sellaisten henkilöiden käyttöön, jotka toteuttavat tai yrittävät toteuttaa terroritekoja tai edistävät niiden toteuttamista tai osallistuvat niiden toteuttamiseen, sellaisten yhteisöjen käyttöön, jotka ovat tällaisten henkilöiden omistuksessa tai määräysvallassa suoraan tai välillisesti, ja sellaisten henkilöiden ja yhteisöjen käyttöön, jotka toimivat tällaisten henkilöiden puolesta tai heidän ohjauksessaan – –”.

16. Päätöslauselman 3 kohdan d alakohdassa kehotetaan kaikkia valtioita ”liittymään mahdollisimman nopeasti asianomaisiin terrorismia koskeviin kansainvälisiin yleissopimuksiin ja pöytäkirjoihin, 9. joulukuuta 1999 tehty kansainvälinen yleissopimus terrorismin rahoituksen kieltämisestä mukaan lukien[11]”.

Monenväliset ja alueelliset terrorismin vastaiset sopimukset

17. Valtiot eivät ole (vielä) sopineet kattavasta, yleisesti sovellettavasta määritelmästä sille, mikä on terroriteko.[12]

18. Terroristisen pommi-iskujen torjumista koskeva kansainvälinen yleissopimus (jäljempänä terroristisia pommi-iskuja koskeva yleissopimus) allekirjoitettiin New Yorkissa 15.12.1997.[13] Vaikka Euroopan unioni ei ole itse sen sopimuspuoli, kaikki sen jäsenvaltiot ovat. Terroristisia pommi-iskuja koskevan yleissopimuksen viimeisessä johdanto-osan perustelukappaleessa todetaan, että valtioiden puolustusvoimien toimintaa säätelevät kansainvälisen oikeuden määräykset, jotka eivät kuulu tämän sopimuksen soveltamisalaan, ja että tietyn toiminnan jättäminen tämän yleissopimuksen soveltamisalan ulkopuolelle ei ”oikeuta tai tee lailliseksi muutoin laittomia tekoja, eikä estä syyttämistä muiden lakien nojalla”.

19. Terroristisia pommi-iskuja koskevan yleissopimuksen 19 artiklan 2 kappaleessa määrätään, että ”[terroristisia pommi-iskuja koskeva yleissopimus] ei koske kansainvälisen humanitaarisen oikeuden säätelemää asevoimien toimintaa aseellisen selkkauksen aikana näiden käsitteiden humanitaarisen oikeuden mukaisessa merkityksessä, eikä valtion asevoimien toimintaa niiden hoitaessa virallisia tehtäviään, siinä määrin kuin sitä säätelevät muut kansainvälisen oikeuden määräykset”.

11 — Ks. jäljempänä 20 kohta.

12 — Parhaillaan yritetään neuvotella kansainvälistä terrorismia koskevan kattavan yleissopimuksen laatimisesta (Draft Comprehensive Convention on International Terrorism) YK:n yleiskokouksen 17.12.1996 antamalla päätöslauselmalla 51/210 perustetussa ad hoc -komiteassa. Edistyminen on kuitenkin hidasta osittain siksi, että on vaikea päästä yhteisymmärrykseen terrorismin määritelmästä ja siitä, olisiko siihen kuuluttava aseellisen selkkauksen aikana toteutetut asevoimien toimet, joita säännellään kansainvälisessä humanitaarisessa oikeudessa, ja kansallisten vapautusliikkeiden toimet. Ks. erityisesti YK:n yleiskokouksen kuudes komitea, Summary record of its meetings at the seventieth session, A/C.6/70/SR.1, 2, 3, 4, 5, 27 ja 29.

13 — U.N.T.S., osa 2149, s. 256.

20. Terrorismin rahoituksen torjumista koskeva kansainvälinen yleissopimus (jäljempänä terrorismin rahoitusta koskeva yleissopimus) allekirjoitettiin New Yorkissa 9.12.1999.[14] Vaikka Euroopan unioni ei ole itse sen sopimuspuoli, kaikki sen jäsenvaltiot ovat. Terrorismin rahoitusta koskevan yleissopimuksen 2 artiklan 1 kappaleessa määrätään seuraavaa:

”Tässä yleissopimuksessa tarkoitettuun rikokseen syyllistyy henkilö, joka suoraan tai välillisesti, ja laittomasti ja tahallisesti antaa tai kerää varoja millä tahansa keinoin, ja tarkoittaa ne käytettäväksi tai on tietoinen siitä, että ne käytetään kokonaan tai osittain:

a) sellaista tekoa varten, joka on jonkin tämän yleissopimuksen liitteessä mainitun sopimuksen[15] soveltamisalaan kuuluva ja sellaisessa sopimuksessa määritelty rikos; tai

b) sellaista muuta tekoa varten, jonka tarkoituksena on aiheuttaa kuolema tai vakava ruumiillinen vamma siviilihenkilölle tai muulle henkilölle, joka ei aktiivisesti osallistu aseelliseen selkkaukseen liittyviin vihollisuuksiin, kun tämä teko on luonteeltaan tai asiayhteydeltään sellainen, että sen päämääränä on aiheuttaa pelkoa väestön keskuudessa tai pakottaa hallitus tai kansainvälinen järjestö tekemään tietty toimenpide tai pidättäytymään tietystä toimenpiteestä.”

21. Terrorismin rahoitusta koskevan yleissopimuksen 8 artiklan 1 kappaleen mukaan kukin sopimusvaltio ryhtyy asianmukaisiin toimenpiteisiin kansallisten oikeusperiaatteiden mukaisesti tunnistaakseen, havaitakseen ja jäädyttääkseen tai takavarikoidakseen 2 artiklassa tarkoitettujen rikosten tekemiseen käytetyt tai osoitetut varat ja tällaisten rikosten tuoton mahdollista menetetyksi tuomitsemista varten.

22. Sen 21 artiklassa määrätään, että ”mikään tässä yleissopimuksessa ei vaikuta muihin oikeuksiin, velvoitteisiin ja velvollisuuksiin, joita valtioilla ja yksityisillä henkilöillä on kansainvälisen oikeuden nojalla, erityisesti Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan päämäärien, kansainvälisen humanitaarisen oikeuden ja muiden asiaan liittyvien yleissopimusten nojalla”.

23. Kansainvälinen yleissopimus ydinterrorismin torjumisesta (jäljempänä ydinterrorismia koskeva yleissopimus) hyväksyttiin New Yorkissa 13.4.2005.[16] Vaikka Euroopan unioni ei ole sen sopimuspuoli, valtaosa sen jäsenvaltioista on.[17] Ydinterrorismia koskevan yleissopimuksen 4 artiklan 2 kappaleessa määrätään, että yleissopimus ei koske kansainvälisen humanitaarisen oikeuden säätelemää asevoimien toimintaa aseellisen selkkauksen aikana näiden käsitteiden humanitaarisen oikeuden mukaisessa merkityksessä eikä valtion asevoimien toimintaa niiden hoitaessa virallisia tehtäviään, siltä osin kuin sitä säätelevät muut kansainvälisen oikeuden määräykset.

14 — U.N.T.S., osa 2178, s. 197.

15 — Liitteessä olevaan luetteloon sisältyy muun muassa kansainvälinen yleissopimus panttivankien ottamista vastaan (ks. lisäksi jäljempänä 25 kohta) (4 kohta) ja terroristisen pommi-iskujen torjumista koskeva kansainvälinen yleissopimus (9 kohta).

16 — U.N.T.S., osa 2445, s. 89.

17 — Alankomaat, Belgia, Espanja, Itävalta, Kroatia, Kypros, Latvia, Liettua, Luxemburg, Malta, Portugali, Puola, Ranska, Romania, Ruotsi, Saksa, Slovakia, Slovenia, Suomi, Tanska, Tšekki, Unkari ja Yhdistynyt kuningaskunta.

24. Alueellisiin sopimuksiin kuuluu äskettäin tehty terrorismin ennaltaehkäisyä koskeva Euroopan neuvoston yleissopimus.[18] Euroopan unioni on allekirjoittanut sopimuksen muttei vielä ratifioinut sitä. Lisäksi suurin osa, joskaan eivät kaikki, sen jäsenvaltioista on allekirjoittanut tai ratifioinut sopimuksen.[19] Terrorismin ennaltaehkäisyä koskevan Euroopan neuvoston yleissopimuksen 26 artiklan 5 kappaleessa määrätään seuraavaa:

”Sellaiset asevoimien toimet aseellisen selkkauksen aikana, joihin sovelletaan kansainvälistä humanitaarista oikeutta, eivät niiden humanitaarisen oikeuden mukaisessa merkityksessä kuulu tämän yleissopimuksen soveltamisalaan, eivätkä sen soveltamisalaan kuulu myöskään sopimuspuolen puolustusvoimien toimet, joihin ne ovat ryhtyneet virkatehtäviensä hoidon yhteydessä, siltä osin kuin niihin sovelletaan muita kansainvälisen oikeuden sääntöjä.”

Kansainvälinen yleissopimus panttivankien ottamista vastaan

25. YK:n yleiskokous hyväksyi kansainvälisen yleissopimuksen panttivankien ottamista vastaan (jäljempänä panttivankeja koskeva yleissopimus) 17.12.1979.[20] Sen 12 artiklassa määrätään, että ”sikäli kuin [Geneven sopimukset tai niiden lisäpöytäkirjat] ovat sovellettavissa määrättyyn panttivankien ottamiseksi katsottavaan tekoon ja sikäli kuin [panttivankeja koskevan yleissopimuksen] sopimuspuolet ovat mainittujen yleissopimusten mukaan velvoitettuja panemaan syytteeseen tai luovuttamaan panttivankien ottajan, [panttivankeja koskevaa yleissopimusta] ei sovelleta panttivankien ottamiseen aseellisen selkkauksen aikana, sellaisena kuin tämä [Geneven sopimuksissa ja niiden lisäpöytäkirjoissa] on määritelty – –”.

Unionin oikeus

Sopimus Euroopan unionin toiminnasta

26. SEUT 263 artiklan neljännessä kohdassa määrätään, että ”luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö voi ensimmäisessä ja toisessa kohdassa määrätyin edellytyksin nostaa kanteen hänelle osoitetusta säädöksestä tai säädöksestä, joka koskee häntä suoraan ja erikseen, sekä sääntelytoimesta, joka koskee häntä suoraan ja joka ei edellytä täytäntöönpanotoimenpiteitä”. Saman artiklan ensimmäisessä kohdassa määritetään toimet, joita unionin tuomioistuin voi tutkia. Niihin kuuluvat neuvoston toimet. Sen toisessa kohdassa määritetään valvontaperusteet, joiden osalta unionin tuomioistuin on toimivaltainen. Kuudennen kohdan mukaan kanne on pantava vireille ”kahden kuukauden kuluessa säädöksen julkaisemisesta tai siitä, kun se on annettu kantajalle tiedoksi, taikka jollei säädöstä ole julkaistu tai annettu tiedoksi, kahden kuukauden kuluessa siitä, kun kantaja on saanut siitä tiedon”.

Euroopan unionin perusoikeuskirja

27. Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja)[21] 47 artiklan ensimmäisessä kohdassa määrätään, että ”jokaisella, jonka unionin oikeudessa taattuja oikeuksia ja vapauksia on loukattu, on oltava tässä artiklassa määrättyjen edellytysten mukaisesti käytettävissään tehokkaat oikeussuojakeinot tuomioistuimessa”.

18 — CETS No. 196.

19 — Seuraavat 22 jäsenvaltiota ovat sopimuksen osapuolia: Alankomaat, Bulgaria, Espanja, Itävalta, Kroatia, Kypros, Latvia, Liettua, Luxemburg, Malta, Portugali, Puola, Ranska, Romania, Ruotsi, Saksa, Slovakia, Slovenia, Suomi, Tanska, Unkari ja Viro.

20 — U.N.T.S., osa 1316, s. 205.

21 — EUVL 2012, C 326, s. 391.

28. Perusoikeuskirjan 48 artiklan 1 kohdan mukaan ”jokaista syytettyä on pidettävä syyttömänä, kunnes hänen syyllisyytensä on laillisesti näytetty toteen”. Saman artiklan 2 kohdan mukaan ”jokaiselle syytetylle taataan oikeus puolustukseen”.

Yhteinen kanta 2001/931/YUTP

29. Neuvoston yhteisen kannan 2001/931/YUTP [22] johdanto-osan toisessa perustelukappaleessa viitataan päätöslauselmaan 1373 (2001), johon sisältyy laaja-alaisia strategioita terrorismin torjumiseksi ja erityisesti terrorismin rahoituksen estämiseksi. Johdanto-osan viidennen perustelukappaleen mukaan Euroopan unionin olisi toteutettava lisätoimenpiteitä päätöslauselman 1373 (2001) täytäntöön panemiseksi.

30. Yhteisen kannan 1 artiklan 1 kohdan mukaan ”yhteistä kantaa sovelletaan seuraavien artiklojen säännösten mukaisesti terroritekoihin sekaantuneisiin henkilöihin, ryhmiin ja yhteisöihin, jotka on luetteloitu liitteessä”.

31. Saman artiklan 2 kohdan määritelmän mukaan ”terroritekoihin sekaantuneilla henkilöillä, ryhmillä ja yhteisöillä” tarkoitetaan

— ”henkilöitä, jotka toteuttavat tai yrittävät toteuttaa terroritekoja tai osallistuvat niiden toteuttamiseen tai edistävät niiden toteuttamista;

— tällaisten henkilöiden suoraan tai välillisesti omistamia tai määräysvallassa olevia ryhmiä ja yhteisöjä ja henkilöitä, ryhmiä ja yhteisöjä, jotka toimivat tällaisten henkilöiden, ryhmien ja yhteisöjen puolesta tai niiden ohjauksessa, mukaan lukien varat, jotka ovat peräisin tai on saatu tällaisten henkilöiden ja heidän lähipiiriinsä kuuluvien henkilöiden, ryhmien ja yhteisöjen suoraan tai välillisesti omistamasta tai niiden määräysvallassa olevasta omaisuudesta”.

32. Saman artiklan 3 kohdan mukaan ”terroriteolla” tarkoitetaan

”seuraavia tahallisia tekoja, jotka luonteensa tai asiayhteytensä vuoksi voi[vat] aiheuttaa vakavaa haittaa jollekin maalle tai kansainväliselle järjestölle ja jo[t]ka määritellään rikokseksi kansallisessa lainsäädännössä, silloin kun ne tehdään tarkoituksena:

i) pelotella vakavasti väestöä tai

ii) pakottaa aiheettomasti viranomaiset tai kansainvälinen järjestö johonkin tekoon tai pidättymään jostakin teosta, tai

iii) tehdä vakavasti epävakaiksi tai tuhota jonkin maan tai kansainvälisen järjestön poliittiset, perustuslailliset, taloudelliset tai sosiaaliset perusrakenteet:

   a) ihmishenkeen kohdistuvat hyökkäykset, jotka voivat aiheuttaa kuoleman;

   b) henkilön ruumiilliseen koskemattomuuteen kohdistuvat hyökkäykset;

   c) ihmisryöstö tai panttivangin ottaminen;

22 — Erityistoimenpiteiden toteuttamisesta terrorismin torjumiseksi 27.12.2001 annettu neuvoston yhteinen kanta (EYVL 2001, L 344, s. 93), sellaisena kuin se on muutettuna.

d) aiheuttaa hallinnollisille tai julkisille laitoksille, liikennejärjestelmille, infrastruktuureille atk-järjestelmät mukaan luettuina, mannerjalustalla sijaitsevalle kiinteälle lautalle, julkisille paikoille tai yksityiselle omaisuudelle suuria tuhoja, jotka voivat saattaa vaaraan ihmishenkiä tai aiheuttaa huomattavia taloudellisia menetyksiä;

e) ilma-alusten ja alusten tai muiden joukkoliikenne- tai tavarankuljetusvälineiden – – haltuunotto;

f) aseiden, räjähteiden, ydinaseiden sekä biologisten ja kemiallisten aseiden valmistus, hallussapito, hankinta, kuljetus, toimitus tai käyttö sekä biologisten ja kemiallisten aseiden osalta tutkimus ja kehittäminen;

g) vaarallisten aineiden vapauttaminen taikka tulipalojen, tulvien tai räjähdysten aiheuttaminen siten, että ihmishenkiä saatetaan vaaraan;

h) veden- tai sähkönjakelun tai muun perusluonnonvaran toimittamisen häirintä tai keskeytys siten, että ihmishenkiä saatetaan vaaraan;

i) edellä a–h alakohdassa mainitulla teolla uhkaaminen;

j) terroristiryhmän johtaminen;

k) terroristiryhmän toimintaan osallistuminen antamalla sille tietoja tai aineellisia välineitä tai rahoittamalla jollakin tavalla sen toimintaa tietoisena siitä, että osallistuminen edistää ryhmän rikollista toimintaa.

– –”

33. Yhteisen kannan 2 ja 3 artiklan mukaan (silloinen) Euroopan yhteisö määrää sille (silloisen) Euroopan yhteisön perustamissopimuksessa annetun toimivallan rajoissa ”liitteessä lueteltujen henkilöiden, ryhmien ja yhteisöjen varojen, rahoituksen lähteiden tai taloudellisten resurssien jäädyttämisestä” ja ”varmistaa – –, että varoja, rahoituksen lähteitä tai taloudellisia resursseja taikka rahoituspalveluja tai muita vastaavia palveluja ei anneta liitteessä lueteltujen henkilöiden, ryhmien ja yhteisöjen käyttöön suoraan eikä välillisesti”.

Neuvoston asetus (EY) N:o 2580/2001

34. Neuvoston asetuksen (EY) N:o 2580/2001[23] johdanto-osan kolmannessa ja neljännessä perustelukappaleessa viitataan päätöslauselmaan 1373 (2001). Johdanto-osan viidennessä perustelukappaleessa todetaan, että yhteisön toiminta on tarpeen yhteisen kannan 2001/931 yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa (jäljempänä YUTP) koskevien osien täytäntöön panemiseksi. Johdanto-osan 14 perustelukappaleen mukaan 2 artiklan 3 kohdassa[24] tarkoitettuun luetteloon voidaan kirjata henkilöitä ja yhteisöjä, jotka ovat yhteydessä tai vuorovaikutuksessa kolmansiin maihin tai jotka ovat muutoin yhteisen kannan 2001/931 YUTP:tä koskevien osien kohteena.

23 — Tiettyihin henkilöihin ja yhteisöihin kohdistuvista erityisistä rajoittavista toimenpiteistä terrorismin torjumiseksi 27.12.2001 annettu neuvoston asetus (EYVL 2001, L 344, s. 70), sellaisena kuin se on viimeksi muutettuna.

24 — Ks. jäljempänä 38 kohta.

35. Asetuksen 1 artiklan 2 alakohdan määritelmän mukaan ”varojen, muiden rahoituksen lähteiden ja taloudellisten resurssien jäädyttämisellä” tarkoitetaan ”toimia, joilla estetään kaikki sellainen varojen liikkuminen, siirtäminen, muuntaminen, käyttäminen tai myyminen, joka muuttaisi niiden määrää, paljoutta, sijaintia, omistusta, hallintaa, luonnetta tai käyttötarkoitusta, taikka muut sellaiset muutokset, jotka mahdollistaisivat varojen käytön, omaisuudenhoito mukaan lukien”. Saman artiklan 4 alakohdan mukaan asetuksessa N:o 2580/2001 ”terroriteolla” tarkoitetaan samaa kuin yhteisen kannan 2001/931 1 artiklan 3 kohdassa. [25]

36. Asetuksen 2 artiklan 1 kohdassa säädetään, että jäljempänä 5 ja 6 artiklassa tarkoitettuja poikkeuksia lukuun ottamatta [26]

”a) kaikki [2 artiklan 3 kohdan luettelossa] mainituille luonnollisille tai oikeushenkilöille, ryhmille tai yhteisöille kuuluvat tai niiden omistamat tai hallussa olevat varat, muut rahoituksen lähteet ja taloudelliset resurssit on jäädytettävä;

b) varoja, muita rahoituksen lähteitä ja taloudellisia resursseja ei saa luovuttaa suoraan tai välillisesti [2 artiklan 3 kohdan luettelossa] mainittujen luonnollisten henkilöiden, oikeushenkilöiden, ryhmien ja yhteisöjen käyttöön tai niiden hyväksi”.

37. Asetuksen 2 artiklan 2 kohdan mukaan (ja jäljempänä 5 ja 6 artiklassa tarkoitettuja poikkeuksia lukuun ottamatta) ”on kiellettävä rahoituspalvelujen tarjoaminen [2 artiklan 3 kohdan luettelossa] mainituille luonnollisille henkilöille, oikeushenkilöille, ryhmille ja yhteisöille tai niiden hyväksi”.

38. Asetuksen N:o 2580/2001 2 artiklan 3 kohdan mukaan neuvosto laatii yksimielisesti luettelon niistä henkilöistä, ryhmistä ja yhteisöistä, joihin tätä asetusta sovelletaan, (jäljempänä 2 artiklan 3 kohdan luettelo) sekä tarkastelee ja muuttaa sitä yhteisen kannan 2001/931 1 artiklan 4, 5 ja 6 kohdan määräysten mukaisesti. Sen mukaan 2 artiklan 3 kohdan luetteloon on sisällyttävä

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

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

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

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

39. Asetuksen 9 artiklassa säädetään, että ”kunkin jäsenvaltion on määriteltävä tämän asetuksen säännösten rikkomisesta määrättävät seuraamukset” ja että ”seuraamusten on oltava tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia”. [27]

25 — Ks. edellä 32 kohta.

26 — Asetuksen 5 ja 6 artikla koskevat jäädytetyille tileille kasvavan koron maksamista, erityisiä valtuutuksia jäädytettyjen varojen käyttämiseen ja jäädytetyiltä tileiltä suoritettaviin maksuihin sekä erityisiä valtuutuksia varojen, muiden rahoituslähteiden tai muiden taloudellisten resurssien vapauttamiseen, tällaisten varojen tai resurssien antamiseen käyttöön ja rahoituspalvelujen tarjoamiseen.

27 — Ks. myös johdanto-osan 12 perustelukappale.

Neuvoston puitepäätös 2002/475/YOS

40. Puitepäätöksen 2002/475/YOS [28] johdanto-osan kolmannessa perustelukappaleessa viitataan siihen, että kaikki jäsenvaltiot tai tietyt niistä ovat sopimuspuolia useissa terrorismia koskevissa yleissopimuksissa. Johdanto-osan kuudennessa perustelukappaleessa todetaan, että terrorismirikosten määritelmiä olisi lähennettävä toisiinsa kaikissa jäsenvaltioissa, myös terroristiryhmään liittyvien terrorismirikosten määritelmiä. Johdanto-osan 11 perustelukappaleen mukaan ”tällä puitepäätöksellä ei säädellä kansainvälisessä humanitaarisessa oikeudessa määriteltyjä asevoimien toimia aseellisen selkkauksen aikana, sillä niihin sovelletaan kansainvälistä humanitaarista oikeutta, eikä valtion asevoimien toimia silloin kun ne suorittavat virallisia tehtäviään, sikäli kuin niihin sovelletaan kansainvälisen oikeuden muita sääntöjä”. [29]

41. Puitepäätöksen 1 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”1. Kunkin jäsenvaltion on toteutettava tarvittavat toimenpiteet, jotta terrorismirikoksina pidettäisiin a–i alakohdassa tarkoitettuja kansallisessa laissa rikoksiksi määriteltyjä tahallisia tekoja, jotka luonteensa tai asiayhteytensä vuoksi voivat aiheuttaa vakavaa haittaa jollekin maalle tai kansainväliselle järjestölle, silloin kun tekijä tekee ne tarkoituksenaan:

— pelotella vakavasti väestöä, tai

— pakottaa aiheettomasti viranomaiset tai kansainvälinen järjestö johonkin tekoon tai pidättymään jostakin teosta, tai

— horjuttaa vakavasti jonkin maan tai kansainvälisen järjestön poliittisia, perustuslaillisia, taloudellisia tai sosiaalisia perusrakenteita tai tuhota ne:

[a–i alakohdassa mainitut tahalliset teot ovat samat kuin yhteisen kannan 2001/931 1 artiklan 3 kohdan a–i alakohdassa [30] mainitut teot].”

LTTE:n sisällyttäminen 2 artiklan 3 kohdan luetteloon

42. LTTE sisällytettiin yhteisen kannan 2001/931 liitteessä olevaan luetteloon ensimmäisen kerran neuvoston yhteisellä kannalla 2006/380/YUTP. [31] Se merkittiin samana päivänä 2 artiklan 3 kohdan luetteloon neuvoston päätöksellä 2006/379/EY. [32] LTTE on pysytetty luettelossa useilla päätöksillä ja asetuksilla, joista kullakin kumottiin ja korvattiin sen edeltäjä, neuvoston täytäntöönpanoasetus (EU) N:o 610/2010 mukaan luettuna. [33] Viimeisin luettelo sisältyy neuvoston täytäntöönpanoasetuksen (EU) 2015/2425 liitteeseen. [34]

28 — Terrorismin torjumisesta 13.6.2002 tehty neuvoston puitepäätös (EYVL 2002, L 164, s. 3), sellaisena kuin se on muutettuna.

29 — Euroopan parlamentti suositti, että puitepäätökseen lisätään johdanto-osan perustelukappale, jossa erotetaan terroristiryhmät sellaisista Euroopan unionissa toimivista ryhmistä, jotka vastustavat totalitaarisia hallintoja ja sortoa kolmansissa valtioissa tai jotka tukevat tällaista vastarintaa. Tavoitteena oli varmistaa, ettei viimeksi mainittuja määritellä terroristiryhmiksi, estämättä niiden syytteeseenpanoa ja rankaisemista rikoksista kansallisen rikoslainsäädännön mukaisesti: ks. Euroopan parlamentti, mietintö komission ehdotuksesta neuvoston puitepäätökseksi terrorismin torjumisesta (COM(2001) 521).

30 — Ks. edellä 32 kohta.

31 — Yhteisen kannan 2001/931 ajantasaistamisesta ja yhteisen kannan 2006/231 kumoamisesta 29.5.2006 hyväksytty neuvoston yhteinen kanta (EUVL 2006, L 144, s. 25).

32 — Asetuksen (EY) N:o 2580/2001 2 artiklan 3 kohdan täytäntöönpanosta ja päätöksen 2005/930/EY kumoamisesta 29.5.2006 tehty päätös (EUVL 2006, L 144, s. 21).

33 — Asetuksen (EY) N:o 2580/2001 2 artiklan 3 kohdan täytäntöönpanosta sekä täytäntöönpanoasetuksen (EU) N:o 1285/2009 kumoamisesta 12.7.2010 annettu täytäntöönpanoasetus (EUVL 2010, L 178, s. 1). Ks. 1 artikla ja liitteessä olevan luettelon 2 kohdan 17 alakohta.

34 — Asetuksen (EY) N:o 2580/2001 2 artiklan 3 kohdan täytäntöönpanosta sekä täytäntöönpanoasetuksen (EU) 2015/1325 kumoamisesta 21.12.2015 annettu täytäntöönpanoasetus (EUVL 2015, L 334, s. 1).

Alankomaiden oikeus

43. Terrorismin alalla määrättäviä seuraamuksia koskevan vuoden 2007-II päätöksen (Sanctieregeling terrorisme 2007-II, jäljempänä Sanctieregeling 2007) 2 §:n 1 momentin mukaan ulkoasiainministeri (Minister van Buitenlandse Zaken, jäljempänä ministeri) voi yhteisymmärryksessä oikeusministerin (Minister van Justitie) ja valtiovarainministerin (Minister van Financiën) kanssa vahvistaa päätöksen sellaisten henkilöiden tai ryhmien, jotka hänen arvionsa mukaan kuuluvat päätöslauselmassa 1373 (2001) tarkoitettujen henkilöiden tai ryhmien piiriin, merkitsemisestä luetteloon. Jos tällainen päätös tehdään, kaikki tällaisille henkilöille ja ryhmille kuuluvat varat jäädytetään (2 §:n 2 momentti), ja rahoituspalvelujen tarjoaminen asianomaisille henkilöille ja ryhmille tai niiden hyväksi on kiellettyä (2 §:n 3 momentti), kuten myös resurssien luovuttaminen suoraan tai välillisesti näiden henkilöiden ja ryhmien käyttöön (2 §:n 4 momentti).

44. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, että Sanctieregeling 2007:n 2 §:llä pannaan täytäntöön päätöslauselma 1373 (2001), mutta siinä ei viitata asetukseen N:o 2580/2001, yhteiseen kantaan 2001/931 tai henkilöiden tai ryhmien lisäämisestä 2 artiklan 3 kohdan luetteloon annettuihin säädöksiin.

Tosiseikat, asian käsittelyn vaiheet ja ennakkoratkaisukysymykset

45. A, B, C ja D asuvat Alankomaissa. Ministeri nimesi 8.6.2010 tekemillään päätöksillä (jäljempänä nimeämispäätökset) heidät (luonnollisiksi) henkilöiksi, joihin sovelletaan Sanctieregeling 2007:ää. Tämän seurauksena heidän varansa jäädytettiin. Ministeri hylkäsi 25.11.2010, 8.12.2010 ja 10.1.2011 tekemillään päätöksillä (jäljempänä riidanalaiset päätökset) A:n, B:n, C:n ja D:n nimeämispäätöksistä tekemät oikaisuvaatimukset. Riidanalaiset päätökset perustuivat siihen, että A, B, C ja D kuuluvat henkilöihin, joihin päätöslauselmassa 1373 (2001) viitataan. Ministeri otti tähän päätyessään huomioon seuraavat seikat: i) A, B, C ja D olivat osallistuneet varojen hankkimiseen LTTE:lle, ii) LTTE oli sisällytetty 2 artiklan 3 kohdan luetteloon ja iii) A:ta, B:tä, C:tä ja D:tä vastaan oli nostettu syyte rechtbank ’s-Gravenhagen (Haagin alueellisen tuomioistuin) rikosoikeudellisten asioiden jaostossa muun muassa sen perusteella, että heidän väitettiin rikkoneen asetuksen N:o 2580/2001 2 artiklan 1 ja 2 kohtaa sekä 3 artiklaa.

46. Rechtbank ’s-Gravenhage katsoi 21.10.2011 antamissaan tuomioissa kolmen valittajan syyllistymisestä asetuksen N:o 2580/2001 rikkomiseen, että B, C ja D olivat suorittaneet LTTE:lle (varainhankintaan liittyviä) toimintoja, mutta vapautti heidät terroristiryhmään osallistumista koskevista syytteistä. Se totesi, että Alankomaiden rikoslain terrorismia koskevilla säännöksillä pannaan täytäntöön puitepäätös 2002/475 ja että Sri Lankan hallituksen ja LTTE:n välinen selkkaus oli II pöytäkirjan 1 artiklassa tarkoitettu kansainvälistä luonnetta vailla oleva aseellinen selkkaus.[35] Puitepäätöksen 2002/475 johdanto-osan 11 perustelukappaleen perusteella se katsoi näin ollen, että B:tä, C:tä ja D:tä vastaan nostetut syytteet eivät pitäneet sisällään osallistumista terroristiryhmään. Rechtbank ’s-Gravenhage kuitenkin tuomitsi B:n, C:n ja D:n asetuksen N:o 2580/2001 2 artiklan 1 ja 2 kohdan sekä 3 artiklan rikkomisesta. Se katsoi, että neuvoston päätös sisällyttää LTTE 2 artiklan 3 kohdan luetteloon sitoo sitä. Se myös huomautti, ettei unionin yleisessä tuomioistuimessa ollut riitautettu päätöksiä, joilla LTTE oli sisällytetty 2 artiklan 3 kohdan luetteloon ja joita sovellettiin ajanjaksona, jona väitetyt rikokset oli tehty. Rechtbank ’s-Gravenhage lähti näin ollen siitä olettamasta, että päätökset olivat päteviä. Tuomioista tehdyt valitukset olivat vireillä Gerechtshof Den Haagissa (Haagin alueellinen muutoksenhakutuomioistuin) tämän ratkaisuehdotuksen laatimishetkellä.

35 — Ks. edellä 10 kohta.

47. Rechtbank Zwolle-Lelystadin (Zwolle-Lelystadin alueellinen tuomioistuin) hallinto-oikeudellisten asioiden jaosto, rechtbank 's-Gravenhagen (Haagin alueellinen tuomioistuin) hallinto-oikeudellisten asioiden jaosto ja rechtbank Alkmaarin (Alkmaarin alueellinen tuomioistuin) hallinto-oikeudellisten asioiden jaosto hylkäsivät A:n, B:n, C:n ja D:n kyseisistä päätöksistä nostamat kanteet perusteettomina. A, B, C ja D valittivat tämän jälkeen kyseisistä tuomioista ennakkoratkaisua pyytäneeseen tuomioistuimeen. He kiistävät osallistuneensa varojen hankintaan LTTE:lle. He väittävät, että rechtbank 's-Gravenhagen rikosoikeudellisten asioiden jaosto katsoi, että LTTE *ei* ole terroristiryhmä, koska Sri Lankan hallituksen ja LTTE:n välinen selkkaus oli kansainvälistä luonnetta vailla oleva aseellinen selkkaus.

48. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan LTTE sisällytettiin 2 artiklan 3 kohdan luetteloon vuosina 2005–2009 tehtyjen iskujen ja kidnappausten vuoksi. Se myös toteaa, että nämä teot oli ilmeisesti tehty Sri Lankassa ja ne liittyivät Sri Lankan hallituksen ja LTTE:n väliseen selkkaukseen. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan ministeri oletti perustellusti, että A, B, C ja D olivat osallistuneet varojen hankintaan LTTE:lle. Se kuitenkin epäilee, oliko LTTE sisällytetty pätevästi 2 artiklan 3 kohdan luetteloon silloin, kun ministeri teki asianomaisia koskevat päätökset 25.11.2010, 8.12.2010 ja 10.1.2011 (kaksi päätöstä). On myös epävarmaa, olisiko A:lla, B:llä, C:llä ja D:llä ollut asiavaltuus riitauttaa täytäntöönpanoasetuksen N:o 610/2010 pätevyys unionin yleisessä tuomioistuimessa.

49. Tätä taustaa vasten ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on esittänyt unionin tuomioistuimelle seuraavat kysymykset:

”1) Olisiko käsillä olevan oikeudenkäyntimenettelyn valittajilla ollut epäilyksittä oikeus nostaa omissa nimissään SEUT 263 artiklan nojalla unionin yleisessä tuomioistuimessa kanne, jossa vaaditaan täytäntöönpanoasetuksen N:o 610/2010 kumoamista siltä osin kuin sillä on sisällytetty LTTE [Liberation Tigers of Tamil Eelam] [2 artiklan 3 kohdan luetteloon], muun muassa [perusoikeuskirjan] 47 artikla huomioon ottaen?

2)

a) Kun otetaan huomioon myös puitepäätöksen 2002/475 johdanto-osan 11 perustelukappale, voivatko kansainvälisessä humanitaarisessa oikeudessa tarkoitetut asevoimien toimet aseellisen selkkauksen aikana olla kyseisessä puitepäätöksessä tarkoitettuja terrorismirikoksia?

b) Mikäli toisen ennakkoratkaisukysymyksen a kohtaan vastataan myöntävästi, voivatko kansainvälisessä humanitaarisessa oikeudessa tarkoitetut asevoimien toimet aseellisen selkkauksen aikana olla yhteisessä kannassa 2001/931 ja asetuksessa N:o 2580/2001 tarkoitettuja terroritekoja?

3) Ovatko toimet, joilla täytäntöönpanoasetusta N:o 610/2010 perustellaan siltä osin kuin sillä on sisällytetty LTTE [2 artiklan 3 kohdan luetteloon], kansainvälisessä humanitaarisessa oikeudessa tarkoitettuja asevoimien toimia aseellisen selkkauksen aikana?

4) Kun otetaan huomioon ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen, toisen ennakkoratkaisukysymyksen a ja b kohtaan sekä kolmanteen ennakkoratkaisukysymykseen annetut vastaukset, onko täytäntöönpanoasetus N:o 610/2010 pätemätön siltä osin kuin sillä on sisällytetty LTTE [2 artiklan 3 kohdan luetteloon]?

5) Mikäli neljänteen ennakkoratkaisukysymykseen vastataan myöntävästi, ulottuuko tämä pätemättömyys myös aikaisempiin ja myöhempiin neuvoston päätöksiin, joilla on päivitetty [2 artiklan 3 kohdan luetteloa], siltä osin kuin niillä on sisällytetty LTTE kyseiseen luetteloon?”

50. A, B, C ja D, Alankomaiden, Espanjan ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallitukset sekä neuvosto ja Euroopan komissio ovat esittäneet kirjallisia huomautuksia. Kaikki Yhdistyneen kuningaskunnan hallitusta lukuun ottamatta esittivät suullisia huomautuksia 8.3.2016 pidetyssä istunnossa.

Asian tarkastelu

Alustavat huomautukset

51. Vuonna 2011 LTTE riitautti sisällyttämisensä 2 artiklan 3 kohdan luetteloon unionin yleisessä tuomioistuimessa ja väitti muun muassa, ettei asetusta N:o 2580/2001 sovelleta tilanteissa, joissa on kyse aseellisesta selkkauksesta, koska aseelliset selkkaukset (ja näin ollen niiden yhteydessä tehdyt teot) kuuluvat vain kansainvälisen humanitaarisen oikeuden alaan. Unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi tämän kanneperusteen [36] mutta kumosi muista (menettelyllisistä) syistä useita täytäntöönpanoasetuksen N:o 610/2010 kaltaisia täytäntöönpanoasetuksia siltä osin kuin ne koskivat LTTE:tä. Neuvoston tuomiosta tekemä valitus [37] ei kohdistu siihen, miten unionin yleinen tuomioistuin arvioi asiaa koskevaan unionin lainsäädäntöön sisältyvää terroritekojen käsitettä. Kyseinen arviointi koskee kuitenkin ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen nyt esille nostamaa pääasiallista kysymystä, nimittäin sitä, ovatko LTTE:hen kohdistetut unionin rajoittavat toimenpiteet yhteensopivia kansainvälisen humanitaarisen oikeuden kanssa. Viittaan näin ollen tarvittaessa unionin yleisen tuomioistuimen arviointiin.

52. Pääasian oikeudenkäynnissä kyseessä olevat varojen jäädyttämistoimenpiteet perustuvat Sanctieregeling 2007:ään, jolla pannaan täytäntöön päätöslauselma 1373 (2001). Sanctieregeling 2007:ssä ei viitata yhteenkään niistä unionin oikeuden säädöksistä, joista ennakkoratkaisupyynnössä esitetyillä kysymyksillä pyydetään ohjeita. A, B, C ja D eivät ilmeisesti myöskään sisälly 2 artiklan 3 kohdan luetteloon. Ovatko toinen, kolmas, neljäs ja viides kysymys tässä tilanteessa merkityksellisiä pääasian ratkaisemisen kannalta?

53. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kansallisen tuomioistuimen esittämään ennakkoratkaisukysymykseen vastaamisesta kieltäytyminen on mahdollista vain, jos on ilmeistä, ettei pyydetyllä unionin oikeuden tulkitsemisella ole mitään yhteyttä kansallisessa tuomioistuimessa käsiteltävän asian tosiseikkoihin tai kohteeseen. [38]

54. En kuitenkaan näe mitään syytä soveltaa tätä oikeuskäytäntöä käsiteltävässä asiassa. Yhtäältä on kiistatonta, että kyseessä olevat varojen jäädyttämistoimenpiteet kohdistettiin A:han, B:hen, C:hen ja D:hen, koska he olivat hankkineet varoja LTTE:lle, joka sisältyy 2 artiklan 3 kohdan luetteloon. Kuten olen selittänyt, kyseisellä luettelolla pantiin täytäntöön silloisessa yhteisön oikeudessa yhteisen kannan 2001/931, jolla puolestaan pantiin täytäntöön päätöslauselma 1373 (2001), YUTP:tä koskevat osat. Toisaalta – kuten ennakkoratkaisupyynnössä todetaan – yksi ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa näiden toimenpiteiden riitauttamiseksi esitetyistä väitteistä koskee sitä, ettei LTTE:tä voida pitää terroristiryhmänä ja että se sisällytettiin näin ollen virheellisesti 2 artiklan 3 kohdan luetteloon. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin selittää, että varojen jäädyttämistoimenpiteet olisi kumottava, jos tämä väite menestyy, ja että A, B, C ja D saattaisivat siinä tapauksessa olla myös oikeutettuja korvaukseen kaikilta niiltä ajanjaksoilta, joina LTTE oli merkittynä 2 artiklan 3 kohdan luetteloon. Tämän perusteella voidaan nähdäkseni katsoa, että toisella, kolmannella, neljännellä ja viidennellä kysymyksellä on yhteys pääasiaan.

36 — Tuomio 16.10.2014, LTTE v. neuvosto (T-208/11 ja T-508/11, EU:T:2014:885, 83 kohta). LTTE nosti kanteet unionin yleisessä tuomioistuimessa (11.4. ja 28.9.2011) sekä nimeämispäätösten (8.6.2010) että riidanalaisten päätösten (25.11.2010, 8.12.2010 ja 10.1.2011) tekemisen jälkeen.

37 — Asia neuvosto v. LTTE (C-599/14 P, vireillä unionin tuomioistuimessa), jossa esitin ratkaisuehdotukseni 22.9.2016.

38 — Ks. viimeisimpänä tuomio 8.6.2016, Hünnebeck (C-479/14, EU:C:2016:412, 30 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

55. Vaikka ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin jakaa toisen kysymyksen kahteen osaan, sillä pyydetään todellisuudessa unionin tuomioistuimelta ohjeita seuraavaan kysymykseen: kun otetaan huomioon puitepäätöksen 2002/475 johdanto-osan 11 perustelukappale, kuuluvatko yhteisessä kannassa 2001/931 ja asetuksessa N:o 2580/2001 tarkoitettuihin terroritekoihin mahdollisesti kansainvälisessä humanitaarisessa oikeudessa tarkoitetut asevoimien toimet LTTE:n ja Sri Lankan hallituksen välisen kaltaisen aseellisen selkkauksen aikana? Tähän kysymykseen vastatessani otan lähtökohdaksi sen, että kyseinen selkkaus oli kansainvälisessä humanitaarisessa oikeudessa tarkoitettu kansainvälistä luonnetta vailla oleva aseellinen selkkaus.[39] Tämä tarkoittaa etenkin sitä, etteivät kyseessä olleet sisäiset häiriöt ja jännitystilat, joihin ei sovelleta Geneven sopimusten yhteistä 3 artiklaa eikä II pöytäkirjaa. Näiden oletusten perustana on ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen selitys, jonka mukaan ministeri ja rechtbank 's-Gravenhage totesivat selkkauksen olleen II pöytäkirjan 1 artiklassa tarkoitettu kansainvälistä luonnetta vailla oleva aseellinen selkkaus. Tämä on myös neuvoston kanta käsiteltävässä asiassa.

56. Kolmas ja neljäs kysymys koskevat lähinnä asetuksen N:o 610/2010 pätevyyttä. Jos oletetaan, että toiseen kysymykseen (sellaisena kuin se tiivistettiin edellisessä kohdassa) vastataan kieltävästi, pitikö neuvosto LTTE:n vuosina 2005–2009 tekemiä iskuja ja kidnappauksia virheellisesti terroritekoina, jotka oikeuttavat kyseisen ryhmän sisällyttämisen 2 artiklan 3 kohdan luetteloon? Entä jos vastaus edellisessä kohdassa mainittuun kysymykseen onkin myöntävä? Viides kysymys esitetään vain siinä tapauksessa, että täytäntöönpanoasetus N:o 610/2010 on pätemätön.

57. Ensimmäinen kysymys on selkeästi erillinen muista kysymyksistä, ja tarkastelen näin ollen sitä erikseen. Se koskee tutkittavaksi ottamista ja on siten tutkittava ensin.

Olisiko A:lla, B:llä, C:llä ja D:llä epäilemättä ollut oikeus nostaa suora kanne asetuksen N:o 610/2010 kumoamiseksi (ensimmäinen kysymys)?

58. A, B, C ja D eivät ole nostaneet SEUT 263 artiklan nojalla unionin yleisessä tuomioistuimessa suoraa kannetta, jossa vaadittaisiin täytäntöönpanoasetuksen N:o 610/2010 kumoamista. He ovat sen sijaan vedonneet kyseisen asetuksen pätemättömyyteen Alankomaiden tuomioistuimissa. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee, onko heillä siihen oikeus. Ellei ole, täytäntöönpanoasetuksen N:o 610/2010 pätevyyttä koskevia kysymyksiä ei ole tarpeen käsitellä.[40]

59. Unionin oikeuden pääsäännön mukaan kullakin asianosaisella on kansallisen oikeudenkäynnin yhteydessä oikeus vedota unionin toimiin sisältyvien sellaisten säännösten pätemättömyyteen, jotka ovat asianosaiselle vastaisen kansallisen päätöksen tai toimen perustana, ja vaatia kyseistä tuomioistuinta esittämään tämän osalta unionin tuomioistuimelle ennakkoratkaisukysymys.[41] Vaikka kansalliset tuomioistuimet voivat päätellä, että unionin toimi on pätemätön, niillä ei ole toimivaltaa itse todeta tällaista pätemättömyyttä.[42]

60. Tästä pääsäännöstä on kuitenkin poikkeus. Tuomiossa TWD Textilwerke Deggendorf todettiin, että jos asianomaisella on nykyisen SEUT 263 artiklan nojalla selkeä oikeus nostaa kanne riitauttaakseen unionin toimen suoraan unionin tuomioistuimissa ja jos hän antaa kyseisessä artiklassa asetetun määräajan kulua umpeen, hän ei voi myöhemmin riitauttaa ”epäsuorasti” kyseisen toimen pätevyyttä asettamalla sen laillisuuden kyseenalaiseksi kansallisessa tuomioistuimessa ja saattaa siten

39 — Muutoin kysymys olisi hypoteettinen.

40 — Ks. tältä osin tuomio 17.2.2011, Bolton Alimentari (C-494/09, EU:C:2011:87, 21 kohta).

41 — Tuomio 27.11.2012, Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756, 39 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

42 — Tuomio 22.10.1987, Foto-Frost (314/85, EU:C:1987:452, 14 ja 15 kohta). Ks. myös tuomio 10.1.2006, IATA ja ELFAA (C-344/04, EU:C:2006:10, 27 ja 30 kohta) ja tuomio 3.10.2013, Inuit Tapiriit Kanatami ym. v. parlamentti ja neuvosto (C-583/11 P, EU:C:2013:625, 95 kohta).

asiaa unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi ennakkoratkaisumenettelyssä.[43] Tuomiossa Pringle unionin tuomioistuin katsoi, että poikkeusta sovelletaan, jos henkilöllä *olisi epäilemättä* ollut SEUT 263 artiklassa tarkoitettu asiavaltuus.[44] Käytän tästä jäljempänä nimitystä TWD-poikkeus. Jos sitä sovelletaan ja henkilö ei nostanut suoraa kannetta asetetussa määräajassa, unionin toimi tulee hänen osaltaan lopulliseksi. Tällä tavalla sellaisista unionin toimista, joilla on oikeusvaikutuksia, ei voida nostaa kanteita rajoittamattoman ajan,[45] ja näin turvataan oikeusvarmuus.[46]

61. TWD-poikkeus otettiin käyttöön ennen Lissabonin sopimuksen voimaantuloa. Tuolloin EY 230 artiklan neljännessä kohdassa määrättiin, milloin luonnolliset henkilöt tai oikeushenkilöt voivat nostaa kanteen unionin tuomioistuimissa.

62. Tässä yhteydessä ennakkoratkaisupyynnössä kiinnitetään huomiota unionin tuomioistuimen tuomioon E ja F.[47] Kyseinen asia koski kahta henkilöä, jotka olivat riitauttaneet ryhmän (jonka jäseniä heidän väitettiin olevan) 2 artiklan 3 kohdan luetteloon sisällyttämisen lainmukaisuuden. EY 230 artiklan neljättä kohtaa soveltaen ja TWD-poikkeuksen mahdollista soveltamista tutkittuaan unionin tuomioistuin katsoi, että E:llä ja F:llä *ei* kiistatta ollut oikeutta nostaa suoraa kannetta, koska i) he eivät itse olleet kyseisen luetteloon sisällyttämisen kohteena, ii) ennakkoratkaisupyynnössä ei osoitettu, että heillä olisi ollut sen aseman, joka heillä oli ryhmässä, perusteella toimivalta edustaa tätä järjestöä unionin yleisessä tuomioistuimessa, ja iii) kyseinen luetteloon sisällyttäminen ei epäilyksettä ”koskenut suoraan ja erikseen” heitä: ryhmän luetteloon sisällyttäminen oli yleisesti sovellettava, ja sillä edistettiin yhdessä asetuksen N:o 2580/2001 kanssa sitä, että määrittämätön määrä henkilöitä saadaan noudattamaan erityisiä rajoittavia toimenpiteitä.[48]

63. Vaikka kyseinen tuomio annettiin kesäkuussa 2010, se koski ennen Lissabonin sopimuksen voimaantuloa tapahtuneita asioita. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on epävarma, tarkoittaako tuomio E ja F Lissabonin sopimuksen voimaantulon jälkeenkin sitä, että A, B, C ja D voivat vedota täytäntöönpanoasetuksen N:o 610/2010 pätemättömyyteen Alankomaiden tuomioistuimissa.

64. SEUT 263 artiklan neljännen kohdan mukaan luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö voi nykyisin nostaa kanteen i) hänelle osoitetusta toimesta (jäljempänä ensimmäinen osa), ii) toimesta, joka koskee häntä suoraan ja erikseen, (jäljempänä toinen osa) ja iii) sääntelytoimesta, joka koskee häntä suoraan ja joka ei edellytä täytäntöönpanotoimenpiteitä (jäljempänä kolmas osa).

65. SEUT 263 artiklan neljännen kohdan kaksi ensimmäistä osaa vastaavat EY 230 artiklan neljättä kohtaa. Unionin tuomioistuin on vahvistanut, että kyseiseen määräykseen sisältyvien edellytysten, joiden mukaan toimen on koskettava kantajaa suoraan ja erikseen, sisältöä ei ole muutettu Lissabonin sopimuksella.[49] Se, että toimi koskee henkilöä suoraan, edellyttää siten, että riidanalaisella toimella i) on välittömiä vaikutuksia yksityisen oikeusasemaan ja että ii) se ei jätä niille, joille se on osoitettu ja joiden tehtävänä on sen toimeenpano, ollenkaan harkintavaltaa, jolloin toimeenpano on täysin automaattista ja perustuu yksinomaan unionin lainsäädäntöön eikä edellytä välissä olevien sääntöjen

43 — Ks. tuomio 9.3.1994, TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, EU:C:1994:90, 17 ja 18 kohta). Kyseisessä asiassa oli kyse jäsenvaltiolle osoitetusta komission päätöksestä, jossa nimenomaisesti viitattiin yksittäisen tuen saajaan (TWD); jäsenvaltio oli ilmoittanut päätöksestä kyseiselle tuensaajalle.

44 — Ks. tuomio 27.11.2012, Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756, 41 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

45 — Ks. tuomio 15.2.2001, Nachi Europe (C-239/99, EU:C:2001:101, 29 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

46 — Tuomio 9.3.1994, TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, EU:C:1994:90, 16 kohta).

47 — Tuomio 29.6.2010, E ja F (C-550/09, EU:C:2010:382).

48 — Ibidem, tuomion 49–52 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

49 — Tuomio 3.10.2013, Inuit Tapiriit Kanatami ym. v. parlamentti ja neuvosto (C-583/11 P, EU:C:2013:625, 70 ja 71 kohta).

soveltamista.[50] Edellytys, jonka mukaan toimen on koskettava kantajaa erikseen, täyttyy ”ainoastaan, jos [riidanalainen toimi] vaikuttaa [kantajiin] niille tunnusomaisten erityispiirteiden tai sellaisen tosiasiallisen tilanteen takia, jonka perusteella nämä henkilöt erottuvat kaikista muista ja ne voidaan yksilöidä samalla tavalla kuin adressaatti”.[51]

66. Sillä, että mahdollisuuksia nostaa kanne unionin yleisessä tuomioistuimessa laajennettiin lisäämällä kyseiseen artiklan kohtaan kolmas osa,[52] Lissabonin sopimuksella pyrittiin takaamaan tehokas oikeussuoja luonnollisille henkilöille ja oikeushenkilöille, joilla ei ole henkilökohtaista intressiä (ja vaikka kyseessä oleva toimi koskee heitä suoraan) ja jotka voisivat muussa tapauksessa saattaa kyseisen toimen, joka ei edellyttänyt täytäntöönpanotoimia, tuomioistuinvalvonnan piiriin vasta rikottuaan ensin mainitun toimen säännöksiä ja vetoamalla sitten niiden lainvastaisuuteen menettelyissä, jotka on pantu sen suhteen vireille kansallisissa tuomioistuimissa.[53] SEUT 263 artiklan neljännen kohdan kolmatta osaa on siten tulkittava tavalla, jolla taataan tämä oikeussuojan korkeampi taso. Ei voi olla niin, että yksityisillä pitäisi olla *heikompi* suoja kuin ennen Lissabonin sopimuksen voimaantuloa.

67. Miten TWD-poikkeusta pitäisi näin ollen tulkita nyt, kun mahdollisuuksia saattaa asia unionin tuomioistuinten käsiteltäväksi on laajennettu?

68. Tuomiossa Pringle unionin tuomioistuin vahvisti, että TWD-poikkeus oli edelleen merkityksellinen Lissabonin sopimuksen voimaantulon jälkeenkin. Se viittasi SEUT 263 artiklan neljännen kohdan mukaiseen asiavaltuuteen erottamatta tällaisen asiavaltuuden eri perustoja.[54] Unionin tuomioistuimen mukaan ”ei ole niin, että pääasian valittajalla oli epäilemättä oikeus nostaa SEUT 263 artiklan nojalla kumoamiskanne [perussopimusten muuttamisesta tehdystä] päätöksestä”.[55] Se oli itsestään selvä päätelmä kyseisissä olosuhteissa.

69. En näe mitään hyvää syytä tulkita TWD-poikkeusta eri tavalla kolmannen osan yhteydessä kuin se, jolla sitä sovelletaan ensimmäiseen ja toiseen osaan, tai ajatella, ettei sitä pitäisi soveltaa myös kolmanteen osaan.

70. TWD-poikkeuksen soveltamisala on hyvin rajallinen – jos tutkittavaksi ottamisesta on pienintäkään epäilystä, sitä *ei* sovelleta. Se, liittyykö tiettyyn tapaukseen tällaista epäilystä, on kysymys, joka on voitava ratkaista käytännössä ilman tarpeetonta monimutkaisuutta, sillä yksityistä edustavan asianajajan on voitava antaa asiakkaalleen varmoja neuvoja siitä, missä hänen pitäisi riitauttaa toimi. Yksityisen on myös voitava toimia nopeasti, sillä hänen on oltava tietoinen SEUT 263 artiklan mukaisesta kahden kuukauden määräajasta kanteen nostamiselle. Kysymykset on nähdäkseni ratkaistava sen perusteella, millaisia oikeuskäytäntö ja kyseisen yksityisen asema ovat sillä hetkellä, kun hänen on päätettävä suoran kanteen nostamisesta.

50 — Ks. mm. tuomio 5.5.1998, Glencore Grain v. komissio (C-404/96 P, EU:C:1998:196, 41 kohta); tuomio 29.6.2004, Front national v. parlamentti (C-486/01 P, EU:C:2004:394, 34 kohta); tuomio 10.9.2009, komissio v. Ente per le Ville vesuviane ja Ente per le Ville vesuviane v. komissio (C-445/07 P ja C-455/07 P, EU:C:2009:529, 45 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) ja tuomio 17.9.2015, Confederazione Cooperative Italiane ym. v. Anicav ym. (C-455/13 P, C-457/13 P ja C-460/13 P, EU:C:2015:616, 46 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

51 — Tuomio 28.4.2015, T & L Sugars ja Sidul Açúcares v. komissio (C-456/13 P, EU:C:2015:284, 63 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

52 — Tuomio 3.10.2013, Inuit Tapiriit Kanatami ym. v. parlamentti ja neuvosto (C-583/11 P, EU:C:2013:625, 55–57 kohta; ks. myös 70 ja 71 kohta).

53 — Tuomio 28.4.2015, T & L Sugars ja Sidul Açúcares v. komissio (C-456/13 P, EU:C:2015:284, 29 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) ja tuomio 19.12.2013, Telefónica v. komissio (C-274/12 P, EU:C:2013:852, 27 kohta). Ks. myös Yhteisöjen tuomioistuimen toimintaa käsittelevän pohdintaryhmän loppuraportti, CONV 636/03, 21 kohta.

54 — Tuomio 27.11.2012, Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756, 41 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Ks. myös tuomio 28.4.2016, Borealis Polyolefine ym. (C-191/14, C-192/14, C-295/14, C-389/14 ja C-391/14–C-393/14, EU:C:2016:311, 46–49 kohta (tuomion perustelut viittaavat siihen, että unionin tuomioistuin hyväksyi implisiittisesti TWD-poikkeuksen soveltamisen kolmannen osan osalta).

55 — Tuomio 27.11.2012, Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756, 42 kohta). Kyse oli siitä, oliko päätös tehty tai olisiko se pitänyt tehdä SEU 48 artiklan 6 kohdassa määrätyn yksinkertaistetun tarkistusmenettelyn mukaisesti.

71. Jos yksityinen todennäköisesti oikeutetusti epäili suoran kanteen tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä, TWD-poikkeusta ei sovelleta – ja unionin tuomioistuimen olisi kallistuttava sille kannalle, että toimen pätevyys voidaan riitauttaa SEUT 267 artiklan mukaisessa menettelyssä. Tällä taataan tehokas oikeussuoja, kuten perusoikeuskirjan 47 artiklassa edellytetään.

72. Tämä päätelmä on järkevä myös asian käsittelyn kannalta: unionin tuomioistuinten etujen mukaista ei ole se, että soveltamalla TWD-poikkeusta liian laajasti kannustetaan nostamaan varotoimenpiteenä runsaasti suoria kanteita, joita unionin yleisen tuomioistuimen on käsiteltävä ja jotka se todennäköisesti jättää asianmukaisesti tutkimatta. On parempi vaihtoehto, että kansalliset tuomioistuimet suodattavat sellaiset pätevyyttä koskevat kanteet, jotka eivät prima facie vaikuta vakuuttavilta.

73. Kun tätä päättelyä sovelletaan käsiteltävään asiaan, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee, olisiko A:lla, B:llä, C:llä ja D:llä ollut ”epäilyksettä” oikeus nostaa kanne unionin yleisessä tuomioistuimessa. Edellä esitetyistä syistä tämä on oikea testi. Ilmaistakseni asian toisin A:n, B:n, C:n ja D:n päätös nostaa kanteensa kansallisessa tuomioistuimessa unionin tuomioistuinten sijaan osoittautuu oikeutetuksi, jos joko i) on selvää, ettei heillä ollut asiavaltuutta nostaa kannetta SEUT 263 artiklan nojalla, tai ii) heidän tätä koskevat epäilynsä olivat oikeutettuja.

74. Kun tarkastellaan siihen liittyviä epäilyjä, olisivatko A, B, C ja D voineet riitauttaa täytäntöönpanoasetuksen N:o 610/2010 SEUT 263 artiklan neljännen kohdan ensimmäisen tai toisen osan nojalla, vaikuttaa selvältä, että unionin yleinen tuomioistuin olisi jättänyt tällaisen kanteen tutkimatta. A:lle, B:lle, C:lle ja D:lle ei ole osoitettu unionin tointa. Täytäntöönpanoasetuksessa N:o 610/2010 tehty luetteloon merkitseminen ei myöskään koskenut heitä kiistatta suoraan ja erikseen. Jos kantaja ei täytä jompaakumpaa näistä kahdesta edellytyksestä, hän ei voi riitauttaa toimea.[56] Täytäntöönpanoasetuksessa N:o 610/2010 ei ole mitään sellaista, mikä mahdollistaisi A:n, B:n, C:n ja D:n yksilöimisen. Vaikka kyseinen asetus voikin hyvin koskea suoraan muita henkiöitä,[57] siinä ei yksilöidä, kuka on sen liitteenä olevassa luettelossa mainittujen ryhmien tai yhteisöjen jäsen tai muulla tavalla yhteydessä näihin ryhmiin ja yhteisöihin. A, B, C ja D eivät siten olisi pystyneet osoittamaan, että asetus koski heitä erikseen.

75. Kun tarkastellaan kolmatta osaa, A, B, C ja D epäilivät mielestäni oikeutetusti sellaisen kanteen tutkittavaksi ottamista, jossa vaaditaan kumoamaan täytäntöönpanoasetus N:o 610/2010 kyseisen osan perusteella (”sääntelytoimi, joka koskee [heitä] suoraan ja joka ei edellytä täytäntöönpanotoimenpiteitä”).

76. Täytäntöönpanoasetus N:o 610/2010 on sääntelytoimi, toisin sanoen yleisesti sovellettava toimi, joka ei ole lainsäädäntötoimi[58] (jolla tarkoitetaan lainsäätämisjärjestyksessä hyväksyttäviä säädöksiä).[59] Se annettiin asetuksen N:o 2580/2001 2 artiklan 3 kohdan perusteella, jonka mukaan neuvosto laatii yksimielisesti 2 artiklan 3 kohdan luettelot ja tarkastelee ja muuttaa niitä yhteisen kannan 2001/931 1 artiklan 4, 5 ja 6 kohdan määräysten mukaisesti. Tämä menettely ei tapahtunut lainsäätämisjärjestyksessä. Täytäntöönpanoasetusta N:o 610/2010 myös sovellettiin osittain sellaiseen luonnollisten henkilöiden ja oikeushenkilöiden luokkaan, jota ei voida määrittää:[60] LTTE:n luetteloon

56 — Tuomio 3.10.2013, Inuit Tapiriit Kanatami ym. v. parlamentti ja neuvosto (C-583/11 P, EU:C:2013:625, 75 ja 76 kohta).

57 — Kuten 2 artiklan 3 kohdan luettelossa nimetyt henkilöt ja yhteisöt.

58 — Tuomio 3.10.2013, Inuit Tapiriit Kanatami ym. v. parlamentti ja neuvosto (C-583/11 P, EU:C:2013:625, 60 kohta).

59 — SEUT 289 artiklan 3 kohta.

60 — Ks. esim. tuomio 15.6.1993, Abertal ym. v. komissio (C-213/91, EU:C:1993:238, 19 kohta).

sisällyttämisen seurauksena kaikkien henkilöiden on noudatettava asetuksen N:o 2580/2001 2 artiklan 1 kohdan b alakohdassa ja 2 kohdassa säädettyjä kieltoja.[61] Vaikka täytäntöönpanoasetus siis koskikin erikseen LTTE:tä, se oli selkeästi yleisesti sovellettava toimi A:n, B:n, C:n ja D:n kannalta.[62]

77. On siten selvää, että täytäntöönpanoasetus N:o 610/2010 koski A:ta, B:tä, C:tä ja D:tä. Koskiko se epäilemättä heitä suoraan eikä epäilemättä edellyttänyt täytäntöönpanotoimenpiteitä?

78. Suoraan koskemisen käsitteen teoreettisena perustana on, ainakin osittain, syy-yhteyden käsite. Riitautetun toimen ja väitetyn menetyksen tai vahingon välillä on oltava suora syy-yhteys, joka oikeuttaa oikeussuojakeinoon turvautumisen.[63] Vaatimuksen perustana olevat poliittiset syyt ovat selkeät: jos täyden vaikutuksen antaminen moitituille toimelle edellyttää lisätoimea, tuomioistuimissa on riitautettava tämä toimi eikä alkuperäistä toimea.

79. Edellä 65 kohdassa esitin testin siinä muodossa, jossa unionin tuomioistuin on käyttänyt sitä viimeaikaisessa oikeuskäytännössään sen määrittämiseksi, koskeeko toimi suoraan asianomaista. Se ei kuitenkaan ole ainoa oikeuskäytännöstä löytyvä muunnelma. Tuomiossa Les Verts v. parlamentti katsottiin toimen läpäisevän tämän testin, jos se muodostaa tyhjentävän sääntelyn, ”jonka soveltamiseksi ei ole annettava mitään muita säännöksiä” [englanniksi ”and which require[d] no implementing provisions”].[64] Tämä muunnelma toistetaan keskeisiltä osin samankaltaisessa muodossa kolmannessa osassa. Vaikka ja-sanan sisällyttäminen kyseisen kohdan englanninkieliseen versioon onkin otaksuttavaksi tarpeetonta toistoa, tarkoitus on selvä. Sen selvittämiseksi, koskeeko toimi suoraan A:n, B:n, C:n ja D:n kaltaisessa asemaa olevaa kantajaa, on tarpeen määrittää, edellyttääkö se täytäntöönpanotoimenpiteitä.[65]

80. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin huomauttaa, että sen mielestä unionin tuomioistuimen viimeaikaisesta oikeuskäytännöstä on vaikea löytää selkeitä ohjeita täytäntöönpanotoimenpiteen käsitteen täsmälliseen merkitykseen ja soveltamiseen käsiteltävässä asiassa. Vaikka onkin totta, ettei kyseisessä oikeuskäytännössä pyritä määrittelemään tätä ilmausta käsittein, siihen sisältyy kuitenkin nähdäkseni kaksi osatekijää, joista voidaan saada jonkinlaista osviittaa.

81. Unionin tuomioistuin ensinnäkin katsoi tuomiossa T & L Sugars ja Sidul Açúcares v. komissio, että – tapauksessa, jossa oli kyse kahden komission täytäntöönpanoasetuksen täytäntöönpanon edellyttämistä kansallisista toimista – näiden toimenpiteiden täsmällisellä luonteella ei ollut vaikutusta niiden luonnehdintaan täytäntöönpanotoimenpiteinä. Se myös totesi, ettei tätä päätelmää aseta kyseenalaiseksi se, että kansallisella tasolla toteutettujen toimenpiteiden väitetään olevan luonteeltaan mekaanisia. Tätä on pikemminkin arvioitava sen perusteella, tuottavatko unionin toimet oikeusvaikutuksiaan kantajaan nähden vain sellaisten toimien välityksellä, jotka (mainitussa asiassa) kansalliset viranomaiset ovat antaneet: jos näin on, viimeksi mainitut toimet ovat kolmannessa osassa tarkoitettuja täytäntöönpanotoimenpiteitä.[66]

61 — Ks. edellä 36 ja 37 kohta. Ks. myös tuomio 29.6.2010, E ja F (C-550/09, EU:C:2010:382), 51 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

62 — Ks. vastaavasti tuomio 3.9.2008, Kadi ja Al Barakaat International Foundation v. neuvosto ja komissio (C-402/05 P ja C-415/05 P, EU:C:2008:461, 241–244 kohta) ja tuomio 23.4.2013, Gbagbo ym. v. neuvosto (C-478/11 P–C-482/11 P, EU:C:2013:258, 56 kohta).

63 — Ks. vastaavasti tuomio 11.7.1984, Commune de Differdange ym. v. komissio (222/83, EU:C:1984:266, 10–12 kohta).

64 — Tuomio 23.4.1986, Les Verts v. parlamentti (294/83, EU:C:1986:166, 31 kohta).

65 — Ks. tältä osin tuomio 19.12.2013, Telefónica v. komissio (C-274/12 P, EU:C:2013:852, 27–29 kohta).

66 — Ks. 40–42 kohta. Kyseinen mekanismi esitetään tuomion 3 kohdassa, jossa siteerataan unionin yleisen tuomioistuimen valituksenalaisen tuomion 39–45 kohtaa. T & L oli väittänyt, että jäsenvaltioille on jätetty pelkkä postilaatikkona toimiminen (18 kohta). Komissio puolestaan väitti, että kyseiset kansalliset toimenpiteet olivat tärkeitä ja tarpeellisia (24 kohta).

82. Toiseksi unionin tuomioistuin katsoi tuomiossa Telefónica v. komissio, että sen tarkastamiseksi, edellyttääkö sääntelytoimi täytäntöönpanotoimenpiteitä, on kiinnitettävä huomiota asianomaisen henkilön asemaan. On merkityksetöntä, edellyttääkö kyseessä oleva toimi täytäntöönpanotoimenpiteitä muihin yksityisiin nähden, ja perustana on käytettävä yksinomaan kanteen kohdetta.[67]

83. Asia on siten määritettävä pelkästään A:n, B:n, C:n ja D:n aseman perusteella ottaen huomioon niiden kansallisessa tuomioistuimessa nostaman kanteen kohde, nimittäin täytäntöönpanoasetus N:o 610/2010, ja asetus N:o 2580/2001, koska näillä kahdella asetuksella on selvä yhteys.

84. Kun edellä esitettyä sovelletaan A:n, B:n, C:n ja D:n tilanteeseen pääasiassa, voidaanko todeta, että asetus N:o 2580/2001, luettuna yhdessä täytäntöönpanoasetuksen N:o 610/2010 kanssa, koski suoraan A:ta, B:tä, C:tä ja D:tä? Asetukset eivät selvästikään koskeneet heitä nimenomaisesti, koska heidän nimensä eivät ole 2 artiklan 3 kohdan luettelossa.[68] Voidaan kuitenkin ainakin väittää, että asetukset koskivat heitä siinä mielessä, että henkilön, yhteisön tai ryhmän luetteloon sisällyttämisestä seuraa, ettei yksikään luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö, johon sovelletaan unionin oikeutta, voi hankkia tai luovuttaa varoja niiden hyväksi. Tällainen päätelmä ei olisi välttämättä ristiriidassa lainsäädännön tai oikeuskäytännön kanssa. Tämän perusteella voitaisiin katsoa, että heidän olisi pitänyt riitauttaa täytäntöönpanoasetus N:o 610/2010 suoraan unionin yleisessä tuomioistuimessa SEUT 263 artiklan neljännen kohdan kolmannen osan nojalla. Tällaisen lähestymistavan hankaluutena on se, että (sikäli kuin on mahdollista päätellä unionin tuomioistuimelle esitetyistä tosiseikoista) A, B, C ja D saivat tiedon varojensa jäädyttämisestä 2 artiklan 3 kohdan luettelon perusteella vasta, kun heidät sisällytettiin ministerin nimeämispäätöksiin. Siihen mennessä mitään heidän kannaltaan kielteistä ei ollut tapahtunut eikä siten ollut mitään, minkä he olisivat halunneet riitauttaa. En näin ollen voi todeta, että heillä oli ”epäilemättä” oikeus nostaa kanne unionin yleisessä tuomioistuimessa tällä perusteella.

85. Voidaanko vaihtoehtoisesti väittää – kuten ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ehdottaa –, että koska asetuksen N:o 2580/2001 9 artiklan mukaan kunkin jäsenvaltion on määriteltävä tämän asetuksen säännösten rikkomisesta määrättävät seuraamukset, tämä tarkoittaa, että täytäntöönpanotoimenpiteitä todellakin edellytetään? Jos asia on näin, tilanne olisi selkeä: A:n, B:n, C:n ja D:n ei voitu edellyttää nostavan kannetta unionin yleisessä tuomioistuimessa. Heillä ei nimittäin ilmeisestikään ollut asiavaltuutta siihen. Tällainen väite vastaisi lainsäädännön tekstiä muttei, ainakaan oletettavasti, edellä 82 kohdassa mainittua oikeuskäytäntöä, jonka mukaan on otettava huomioon tapauksen erityiset olosuhteet eikä siihen liittyviä yleisiä olosuhteita. Käsiteltävässä asiassa A, B, C ja D eivät pyri riitauttamaan kansallisissa tuomioistuimissa nostamissaan kanteissa tällaisia seuraamuksia vaan sen, että heidät on sisällytetty Sanctieregeling 2007:n mukaisesti tehtyyn päätökseen. En voi tässäkään yhteydessä pitää asiaa kiistattomana.

86. Mikä sitten on tilanne itse Sanctieregeling 2007:n osalta? Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, että Sanctieregeling 2007:n 2 §:llä pannaan täytäntöön päätöslauselma 1373 (2001) ja että siinä ei viitata asetukseen N:o 2580/2001, yhteiseen kantaan 2001/931 tai henkilöiden tai ryhmien lisäämisestä 2 artiklan 3 kohdan luetteloon annettuihin säädöksiin. Ennakkoratkaisupyynnössä kuitenkin todetaan lisäksi, että ministeri perusti myös nimenomaisesti nimeämispäätöksensä siihen olettamaan, että LTTE on terroristiryhmä, koska se on sisällytetty 2 artiklan 3 kohdan luetteloon, ja siihen seikkaan, että A:ta, B:tä, C:tä ja D:tä vastaan oli nostettu rikossyyte muun muassa sen

67 — Ks. 30 ja 31 kohta.

68 — Tältä osin on syytä huomauttaa, että 28.4.2015 annetussa tuomiossa T & L Sugars ja Sidul Açúcares v. komissio (C-456/13 P, EU:C:2015:284)unionin tuomioistuin katsoi, että koska valittajat eivät nimenomaisesti kuuluneet asianomaisiin, joihin kyseessä ollutta lainsäädäntöä sovellettiin (valittajat olivat ruokosokeria jalostavia yrityksiä ja lainsäädäntö koski sokerintuottajia), lainsäädäntö ei vaikuttanut suoraan niiden oikeudelliseen tilanteeseen eikä koskenut valittajia suoraan (ks. 37 kohta).

perusteella, että heidän väitettiin rikkoneen asetuksen N:o 2580/2001 2 artiklan 1 ja 2 kohtaa sekä 3 artiklaa.[69] Voidaanko tällä perusteella todeta, että Sanctieregeling 2007 ja sen nojalla tehdyt päätökset muodostavat SEUT 263 artiklassa tarkoitetun täytäntöönpanotoimenpiteen? Kun asioita tarkastellaan neutraalisti, tilanne on nähdäkseni jälleen kerran epäselvä eikä siten suinkaan kiistaton.

87. Oikeustieteessä on enimmäkseen kyse varmuudesta, kuten myös pääosin lainsäädännön soveltamisessa. Tämä tavoite lainsäädännöllä pyritään saavuttamaan, sillä sen soveltamisalaan kuuluvien täytyy tietää yksiselitteisesti, mitkä heidän oikeutensa ja velvollisuutensa ovat. Käyttämällä oikeuskäytännössään ilmaisua ”epäilemättä” unionin tuomioistuin on kuitenkin tunnustanut sen todellisuuden, ettei tähän ihanteeseen toisinaan päästä. TWD-poikkeusta sovelletaan oikeusvarmuuteen liittyvistä syistä nimenomaisesti (ja yksinomaan) tilanteissa, joissa *ei* ole epäilystä siitä, olisiko kyseisen yksityisen unionin yleisessä tuomioistuimessa nostama kanne voitu ottaa tutkittavaksi. Mielestäni näin ei ole käsiteltävässä asiassa. TWD-poikkeusta ei siten sovelleta siihen.

88. Katson näin ollen vastauksena ensimmäiseen kysymykseen, että A:lla, B:llä, C:llä ja D:llä ei olisi epäilemättä ollut oikeutta nostaa suoraa kannetta, jossa riitautetaan täytäntöönpanoasetuksen N:o 610/2010 pätevyys siltä osin kuin se koski LTTE:tä. Tästä seuraa, että A:lla, B:llä, C:llä ja D:llä oli oikeus vedota kyseisen asetuksen pätemättömyyteen kansallisessa tuomioistuimessa ja vaatia sitä esittämään ennakkoratkaisupyyntö SEUT 267 artiklan mukaisesti.

Yhteisen kannan 2001/931 ja asetuksen N:o 2580/2001 tulkinta (toinen, kolmas, neljäs ja viides kysymys)

Unionin tuomioistuimen toimivalta tulkita yhteistä kantaa 2001/931

89. Ensinnäkin herää kysymys, onko unionin tuomioistuin toimivaltainen tulkitsemaan yhteistä kantaa 2001/931, joka on YUTP:n alaan kuuluva toimi. SEU 24 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa suljetaan lähtökohtaisesti pois unionin tuomioistuimen toimivalta YUTP:n alalla, lukuun ottamatta sen toimivaltaa valvoa SEU 40 artiklan noudattamista[70] ja tutkia eräiden SEUT 275 artiklan toisessa kohdassa tarkoitettujen päätösten laillisuus. SEUT 275 artiklassa määrätään erityisesti, että unionin tuomioistuimella on toimivalta ”ratkaista [SEUT] 263 artiklan neljännessä kohdassa tarkoitetuin edellytyksin vireille pannut kanteet, jotka koskevat luonnolliselle henkilölle tai oikeushenkilölle osoitetun, neuvoston Euroopan unionista tehdyn sopimuksen V osaston 2 luvun nojalla tekemän, rajoittavia toimenpiteitä sisältävän päätöksen laillisuuden tutkimista”, kuten sellaisten YUTP:n alaan kuuluvien toimenpiteiden, joissa LTTE luokiteltiin terroristiryhmäksi tai -järjestöksi.[71]

90. Siihen ei ensi näkemältä kuulu tällaisten toimenpiteiden tulkinta tai laillisuuden tutkiminen ennakkoratkaisumenettelyssä. Olen kuitenkin samaa mieltä kuin julkisasiamies Wathelet äskettäisessä ratkaisuehdotuksessaan Rosneft siitä, että täysin kattavassa oikeussuojakeinojen ja menettelyjen järjestelmässä, jonka tarkoituksena on varmistaa unionin toimiin kohdistuva laillisuusvalvonta, SEU 24 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan viimeisessä virkkeessä viitattuun laillisuusvalvonnan piiriin eivät kuulu ainoastaan kumoamiskanteet vaan myös ennakkoratkaisumenettely.[72] Unionin oikeusjärjestyksen, joka perustuu oikeusvaltioperiaatteeseen,[73] on varmistettava unionin oikeuden soveltamisalalla, että käytettävissä on tehokkaat oikeussuojakeinot, mikä nykyisin taataan perusoikeuskirjan 47 artiklan ensimmäisessä kohdassa. Pätevyyttä koskevissa asioissa annettavilla ennakkoratkaisuilla on tässä suhteessa keskeinen asema henkilöille, joille pääasian valittajien tapaan voi aiheutua haitallisia

69 — Ks. edellä 45 kohta.

70 — Kyseinen määräys, joka koskee YUTP:n ja unionin muun toimivallan suhteita, ei ole merkityksellinen käsiteltävässä asiassa.

71 — Ks. edellä 42 kohta.

72 — Julkisasiamies Wathelet’n ratkaisuehdotus Rosneft (C-72/15, EU:C:2016:381, 38 ja 62–66 kohta).

73 — SEU 21 artiklan 1 kohta.

vaikutuksia YUTP:n alan toimenpiteistä, joita ei ole osoitettu heille erikseen, ja joilla ei siten ole lähtökohtaisesti oikeutta vaatia näiden toimenpiteiden kumoamista unionin tuomioistuimissa SEUT 275 artiklan toisen kohdan perusteella. Kuten julkisasiamies Wathelet totesi, unionin tuomioistuimen toimivalta tutkia EU-sopimuksen V osaston 2 luvun perusteella hyväksyttyjen, luonnollisille henkilöille tai oikeushenkilöille osoitettujen rajoittavien toimenpiteiden laillisuutta ennakkoratkaisumenettelyn yhteydessä käsittää väistämättä myös toimivallan tulkita tällaisia toimenpiteitä.[74]

91. Kun tarkastellaan käsiteltävää asiaa, LTTE:tä ei pidetty yhteisen kannan 2001/931 mukaisena terroristiryhmänä tai -järjestönä ennen yhteisen kannan 2006/380 voimaantuloa. Viimeksi mainitussa kuitenkin pelkästään ajantasaistettiin niitä henkilöitä ja yhteisöjä koskeva luettelo, joihin sovelletaan rajoittavia toimenpiteitä yhteisen kannan 2001/931 mukaisesti. Pidän näin ollen yhteistä kantaa 2001/931, sellaisena kuin se on muutettuna yhteisellä kannalla 2006/380, SEU 24 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan viimeisessä virkkeessä ja SEUT 275 artiklan toisessa kohdassa tarkoitettuna luonnolliselle henkilölle tai oikeushenkilölle osoitettuna, neuvoston SEU V osaston 2 luvun nojalla tekemänä, rajoittavia toimenpiteitä sisältävänä päätöksenä. Unionin tuomioistuin on näin ollen toimivaltainen vastaamaan toiseen ennakkoratkaisukysymykseen siltä osin kuin siinä pyydetään tulkitsemaan asetuksen N:o 2580/2001 lisäksi yhteistä kantaa 2001/931.

Terroriteon käsite yhteisessä kannassa 2001/931 ja asetuksessa N:o 2580/2001

92. Yhteisen kannan 2001/931 1 artiklaan ja asetuksen N:o 2580/2001 2 artiklan 3 kohtaan sisältyvää terroriteon käsitettä on tulkittava ottaen huomioon kyseisten säännösten sanamuoto, päämäärät ja asiayhteys; myös käsitteen syntyhistoriasta voi ilmetä sen tulkinnan kannalta merkityksellisiä seikkoja.[75]

93. LTTE on sisällytetty 2 artiklan 3 kohdan luetteloon sen perusteella, että se on toteuttanut tekoja, jotka määritellään terroriteoiksi asetuksessa N:o 2580/2001, jossa puolestaan viitataan yhteisen kannan 2001/931 1 artiklan 3 kohtaan sisältyvään määritelmään.[76] Kummankaan unionin säädöksen sanamuodossa ei ole viitteitä siitä, ettei kyseinen käsite koskisi kansainvälisessä humanitaarisessa oikeudessa säädeltäviä aseellisen selkkauksen aikana toteutettuja toimia.

94. Tällaista tulkintaa eivät tue myöskään yhteisen kannan 2001/931 ja asetuksen N:o 2580/2001 päämäärät. Niillä on pohjimmiltaan ennalta ehkäisevä tavoite: niillä pyritään taistelemaan terrorismia vastaan katkaisemalla siltä rahoitus jäädyttämällä sellaisten henkilöiden ja yhteisöjen varat ja taloudelliset resurssit, joiden epäillään osallistuvan terroritoimintaan tai terrorismiin liittyvään toimintaan.[77] Näiden tavoitteiden suojeleminen on yhtä tärkeää silloin, kun tällaisia tekoja tehdään aseellisten selkkausten aikana, kuin muissa tilanteissakin.

95. Yhteisen kannan 2001/931 ja asetuksen N:o 2580/2001 tulkitseminen erikseen viittaa näin ollen siihen, että terroritekojen käsitettä on syytä tulkita laajasti. Onko tällaista tulkintaa mukautettava, kun otetaan huomioon lainsäädännön ja kansainvälisen oikeuden muodostama asiayhteys, jossa niitä on tulkittava?

74 — Julkisasiamies Wathelet'n ratkaisuehdotus Rosneft (C-72/15, EU:C:2016:381, 73–76 kohta).

75 — Ks. tuomio 3.10.2013, Inuit Tapiriit Kanatami ym. v. parlamentti ja neuvosto (C-583/11 P, EU:C:2013:625, 50 kohta) ja tuomio 27.11.2012, Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756, 135 kohta).

76 — Asetuksen N:o 2580/2001 1 artiklan 4 kohta.

77 — Ks. tuomio 15.11.2012, Al-Aqsa v. neuvosto ja Alankomaat v. Al-Aqsa (C-539/10 P ja C-550/10 P, EU:C:2012:711, 67 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

Puitepäätös 2002/475

96. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee erityisesti (toisen kysymyksen a kohdassa), onko puitepäätöksen 2002/475 johdanto-osan 11 perustelukappale merkityksellinen yhteiseen kantaan 2001/931 ja asetukseen N:o 2580/2001 sisältyvän terroriteon käsitteen tulkinnan kannalta. Onko sillä, että kyseisen johdanto-osan perustelukappaleen mukaan asevoimien toimet aseellisen selkkauksen aikana eivät kuulu puitepäätöksen soveltamisalaan,[78] vaikutusta yhteisen kannan ja asetuksen soveltamisalaan?

97. Mielestäni tähän kysymykseen on vastattava kieltävästi.

98. Puitepäätöksellä 2002/475 yhdenmukaistetaan jäsenvaltioiden rikoslainsäädäntöä ja pyritään lähentämään terrorismirikosten määritelmiä toisiinsa kaikissa jäsenvaltioissa.[79] Sen soveltamisala ja tavoitteet ovat siten erilaiset kuin yhteisen kannan 2001/931 ja asetuksen N:o 2580/2001, jotka koskevat terrorismin vastaisia ennalta ehkäiseviä toimenpiteitä ja joilla ei pyritä täydentämään ja tukemaan kansallisia rikosoikeudenkäyntejä.[80] Johdanto-osan 11 perustelukappaleen sanamuodosta (etenkin ilmaisusta ”tällä puitepäätöksellä ei säädellä”) sinänsä ilmenee, että kuten komissio väittää, kyseisen johdanto-osan perustelukappaleen ainoana tarkoituksena on selventää, ettei puitepäätöksellä 2002/475 säädellä asevoimien toimia aseellisen selkkauksen aikana. Puitepäätöksen 2002/475 johdanto-osan 11 perustelukappaleesta ei siten saada selvennystä yhteiseen kantaan 2001/931 ja asetukseen N:o 2580/2001 sisältyvän terroriteon käsitteen merkitykseen.[81] Tämä näkemys on joka tapauksessa linjassa vakiintuneen oikeuskäytännön kanssa, jonka mukaan unionin säädöksen johdanto-osan perustelukappaleella ei ole sitovaa oikeusvaikutusta eikä siihen voida vedota kyseisen säädöksen varsinaisista säännöksistä poikkeamiseksi eikä näiden säännösten tulkitsemiseksi tavalla, joka on selvästi niiden sanamuodon vastainen.[82] Johdanto-osan 11 perustelukappaleessa ei nimenomaisesti viitata mihinkään puitepäätöksen 2002/475 artiklaosan säännökseen, eikä se näin ollen voi missään olosuhteissa vaikuttaa siihen, miten muita unionin säädöksiä tulkitaan.

Kansainvälisen oikeuden kanssa yhteensopiva tulkinta

99. On kuitenkin vielä tarpeen tarkastella SEU 3 artiklan 5 kohtaa, jonka mukaan unioni edistää osaltaan kansainvälisen oikeuden tarkkaa noudattamista ja kehittämistä. Siten sen on toimen antaessaan noudatettava kansainvälistä oikeutta, mukaan lukien kansainvälinen tapaoikeus, joka sitoo unionin toimielimiä.[83]

100. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin oikeuden säännöksiä ja määräyksiä on lisäksi tulkittava niin pitkälti kuin mahdollista kansainvälisen oikeuden mukaisesti.[84] Vaikka unionin tuomioistuin on soveltanut tätä vaatimusta lähinnä sopimuksiin, jotka muodollisesti sitovat unionia,[85] vaatimuksen soveltamisala on laajempi. Tuomiossa Poulsen ja Diva Navigation katsottiin, että ”[unionin] toimivaltaa on käytettävä kansainvälistä oikeutta noudattaen ja että näin ollen [unionin oikeuden säännöstä, jota sen oli tulkittava kyseisessä asiassa,] on tulkittava ja sen soveltamisala

78 — Ks. edellä 40 kohta.

79 — Puitepäätöksen 2002/475 johdanto-osan kuudes perustelukappale; ks. myös 1 artiklan 1 kohta.

80 — Ks. tuomio 15.11.2012, Al-Aqsa v. neuvosto ja Alankomaat v. Al-Aqsa (C-539/10 P ja C-550/10 P, EU:C:2012:711, 67 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

81 — Ks. vastaavasti tuomio 16.10.2014, LTTE v. neuvosto (T-208/11 ja T-508/11, EU:T:2014:885, 73 kohta). Kuten olen edellä todennut, neuvosto ei ole valittanut tästä seikasta (ks. edellä 51 kohta).

82 — Ks. esim. tuomio 11.4.2013, Della Rocca (C-290/12, EU:C:2013:235, 38 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

83 — Ks. vastaavasti tuomio 21.12.2011, Air Transport Association of America ym. (C-366/10, EU:C:2011:864, 101 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

84 — Ks. esim. tuomio 15.3.2012, SCF Consorzio Fonografici (C-135/10, EU:C:2012:140, 51 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Ks. myös julkisasiamies Mengozzin ratkaisuehdotus Diakite (C-285/12, EU:C:2013:500, 23 ja 24 kohta).

85 — Ks. esim. tuomio 10.9.1996, komissio v. Saksa (C-61/94, EU:C:1996:313, 52–58 kohta) ja tuomio 1.4.2004, Bellio F.lli (C-286/02, EU:C:2004:212, 33 kohta).

määriteltävä kansainvälisen merioikeuden [tapaoikeuden] sovellettavat oikeussäännöt huomioon ottaen”.[86] Tuomiossa Intertanko ym. mentiin vielä astetta pidemmälle.[87] Siinä todettiin, että sillä seikalla, että kansainvälinen sopimus sitoo kaikkia jäsenvaltioita muttei unionia, ”voi kuitenkin olla seurauksia – – johdetun oikeuden – – säännösten tulkintaan”, vaikka sopimuksella ei kodifioidakaan kansainvälisessä oikeudessa vahvistettuja tapaoikeuden sääntöjä, ja että näitä johdetun oikeuden säännöksiä on tulkittava ”ottamalla huomioon” kyseinen sopimus.[88] Tätä perusteltiin ”tapaoikeuden vilpittömän mielen periaatteella” ja vilpittömän yhteistyön periaatteella, joka sisältyy nykyisin SEU 4 artiklan 3 kohtaan. Tavoitteena on välttää mahdollisuuksien mukaan unionin oikeuden tulkitseminen tavalla, jonka vuoksi jäsenvaltioiden on mahdotonta täyttää kansainvälisen oikeuden mukaisia sitoumuksiaan.

101. Näin ollen on tutkittava ensin, voidaanko yhteistä kantaa 2001/931 ja asetusta N:o 2580/2001 tulkita tavalla, joka on yhdenmukainen asiaa koskevien kansainvälisen oikeuden sääntöjen kanssa. Jos vastaus tähän on myöntävä, ei ole tarpeen selvittää, kuuluvatko kyseiset säännöt niihin, jotka unionin tuomioistuin voi ottaa huomioon tutkiessaan unionin toimielinten toteuttamien toimenpiteiden laillisuutta.[89]

102. On erotettava yhtäältä kansainvälisen humanitaarisen oikeuden säännöt ja toisaalta terrorismin tai panttivankien ottamisen torjuntaa koskevan kansainvälisen oikeuden säännöt. Tarkastelen tässä ratkaisuehdotuksessa ainoastaan niitä kansainvälisen oikeuden lähteitä, joihin viitataan joko ennakkoratkaisupyynnössä tai asianosaisten huomautuksissa.

– Kansainvälinen humanitaarinen oikeus

103. Kun tarkastellaan ensinnäkin kansainvälistä humanitaarista oikeutta, unionin tuomioistuin voi oikeutetusti olettaa, että Geneven sopimukset ja niiden pöytäkirjat ovat merkityksellisiä, koska LTTE ja Sri Lankan hallitus olivat osallisina aseellisessa selkkauksessa tosiseikkojen tapahtumahetkellä. Lisäksi kaikki jäsenvaltiot ovat näiden yleissopimusten ja pöytäkirjojen sopimuspuolia.[90] Unionin tuomioistuimella on siten velvollisuus ottaa ne huomioon tulkitessaan yhteistä kantaa 2001/931 ja asetusta N:o 2580/2001 riippumatta siitä, kodifioidaanko kyseisillä yleissopimuksilla ja pöytäkirjoilla kansainvälisen tapaoikeuden sääntöjä.[91]

104. Hylkään valittajien pääasian oikeudenkäynnissä esittämän väitteen siitä, että koska LTTE:n osalta oli kyse ei-valtiollisista asevoimista, jotka osallistuivat kansainvälistä luonnetta vailla olevaan aseelliseen selkkaukseen Sri Lankassa, sen 2005–2009 toteuttamia iskuja ja kidnappauksia ei voida kansainvälisen humanitaarisen oikeuden perusteella pitää terroritekoina. Ensinnäkin Geneven sopimusten yhteisessä 3 artiklassa, joka koskee nimenomaisesti kansainvälistä luonnetta vailla olevia selkkauksia, kielletään aikaan ja paikkaan katsomatta henkeen ja ruumiilliseen koskemattomuuteen kohdistuvat loukkaukset, erittäinkin murha kaikissa muodoissa, ja panttivangiksi ottaminen, kun ne koskevat ”henkilöitä, jotka

86 — Tuomio 24.11.1992, Poulsen ja Diva Navigation (C-286/90, EU:C:1992:453, 9 kohta). Ks. myös esim. tuomio 15.1.2015, Evans (C-179/13, EU:C:2015:12, 35 kohta).

87 — Tuomio 3.6.2008, The International Association of Independent Tanker Owners ym. (C-308/06, EU:C:2008:312).

88 — Tuomion 52 kohta.

89 — Unionin johdetun oikeuden pätevyyden tutkiminen kansainvälisen oikeuden (joko kansainvälisten sopimusten tai kansainvälisen tapaoikeuden sääntöjen) perusteella on edelleen poikkeuksellista, koska siihen sovelletaan erittäin tiukkoja edellytyksiä. Kansainvälisistä sopimuksista ks. äskettäin tuomio 4.2.2016, C & J Clark International (C-659/13 ja C-34/14, EU:C:2016:74, 84 kohta). Kansainvälisen tapaoikeuden säännöistä ks. tuomio 21.12.2011, Air Transport Association of America ym. (C-366/10, EU:C:2011:864, 101, 102 ja 107 kohta).

90 — Ks. edellä 4 kohta.

91 — Ks. edellä 100 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

eivät suoranaisesti ota osaa vihollisuuksiin, heihin lukien aseellisiin voimiin kuuluvat, jotka ovat laskeneet aseensa, sekä ne, jotka ovat joutuneet taistelukyvyttömiksi sairauden, haavoittumisen, pidättämisen tai muun syyn johdosta”. [92] Kyseisessä määräyksessä kielletään, joskin implisiittisesti, selvästi terroriteot, joilla voi olla tällaisia seurauksia. [93]

105. Yleissopimusten II pöytäkirjan 4 artiklan 2 kappaleen d kohdassa todetaan selkeämmin, että kansainvälistä luonnetta vailla olevan aseellisen selkkauksen osapuolten on aina ja kaikkialla kiellettyä toteuttaa terroritekoja sellaisia henkilöitä vastaan, jotka eivät suoraan osallistu tai eivät enää osallistu vihollisuuksiin. [94] Saman pöytäkirjan 13 artiklan 2 kappaleen mukaan kiellettyjä ovat myös väkivaltaisuudet tai niillä uhkaaminen päätarkoituksena kauhun levittäminen siviiliväestön keskuudessa.

106. Yleissopimusten I pöytäkirjaa sovelletaan ensisijaisesti kansainvälisiin aseellisiin selkkauksiin, [95] eikä se siten vaikuta suoraan merkitykselliseltä käsiteltävän asian kannalta. Vaikka I pöytäkirjaa sovellettaisiinkin Sri Lankan hallituksen ja LTTE:n väliseen selkkaukseen, [96] päätelmä olisi sama, koska I pöytäkirjassa myös kielletään ”väkivaltaisuudet tai niillä uhkaaminen päätarkoituksena levittää kauhua siviiliväestön keskuudessa”. [97] Kansainvälisessä humanitaarisessa oikeudessa siten ”kielletään terroriteot sekä kansainvälisessä että kansainvälistä luonnetta vailla olevassa aseellisessa selkkauksessa riippumatta siitä, toteuttavatko niitä valtio vai ei-valtiolliset osapuolet”. [98]

107. Miten on suhtauduttava toimiin, jotka kohdistuvat henkilöihin, jotka ottavat suoranaisesti osaa aseelliseen selkkaukseen, tai sotilaskohteisiin ja joilla ei levitetä kauhua siviiliväestön keskuudessa? Taistelijoilla kansainvälisessä aseellisessa selkkauksessa on oikeus ottaa suoraan osaa vihollisuuksiin, ja heillä on siten koskemattomuus taistelijoina tekemiensä toimien osalta, edellyttäen että he noudattavat kansainvälistä humanitaarista oikeutta. Kansainvälistä luonnetta vailla olevaan aseelliseen selkkaukseen osallistuvat eivät sitä vastoin nauti tällaista koskemattomuutta, vaikka heidän toimensa olisivatkin Geneven sopimusten yhteisen 3 artiklan ja II pöytäkirjan 4 artiklan 2 kappaleen d kohdan ja 13 artiklan 2 kappaleen mukaisia. [99] Siten esimerkiksi ei-valtiollisten asevoimien sotilasta, joka kansainvälistä humanitaarista oikeutta rikkomatta surmasi hallituksen joukkoihin kuuluvan vihollistaistelijan kansainvälistä luonnetta vailla olevassa selkkauksessa, voidaan syyttää murhasta. Tämä johtuu suvereniteettiperiaatteesta ja periaatteesta, jonka mukaan valtion sisäisiin asioihin ei puututa. [100] Näin ollen kansainvälistä luonnetta vailla olevaan selkkaukseen osallistuvat eivät välty

92 — Yhteisen 3 artiklan 1 kappaleen a ja b kohta. Kansainvälinen tuomioistuin katsoi 27.6.1986 antamassaan tuomiossa Nicaragua v. Yhdysvallat, että yhteiseen 3 artiklaan sisältyvät määräykset ”muodostavat vähimmäistason arviointiperusteen niiden yksityiskohtaisempien sääntöjen lisäksi, joita myös sovelletaan kansainvälisiin selkkauksiin”; ne kuvastavat ”humaaniuden perusnäkökohtia” (ICJ Reports, 1984, s. 392, 218 kohta).

93 — Ks. tältä osin Gasser, H.-P., ”Acts of terror, ’terrorism’ and international humanitarian law”, *International Review of the Red Cross*, 2002, s. 560.

94 — Kansainvälisistä aseellisista selkkauksista ks. I pöytäkirjan 51 artiklan 2 kappale ja neljännen Geneven sopimuksen 33 artiklan 1 kappale.

95 — Ks. 1 artiklan 3 kappale, jossa viitataan Geneven sopimusten yhteiseen 2 artiklaan.

96 — Sitä sovellettaisiin, jos kyseessä olisi aseellinen selkkaus, jossa ”kansat taistelevat siirtomaaherruutta ja vieraan vallan miehitystä ja rotusyrjintää harjoittavia hallitusjärjestelmiä vastaan toteuttaen itsemääräämisoikeuttaan” (I pöytäkirjan 1 artiklan 4 kappale).

97 — I pöytäkirjan 51 artiklan 2 kappale.

98 — Pfanner, T., ”Scope of Application, Perpetrators of Terror, and International Humanitarian Law” teoksessa Fernández-Sánchez (toim.), *International Legal Dimensions of Terrorism*, Martinus Nijhoff Publishers, 2009, s. 289.

99 — Kaikkien vallassa olevien elinten on pyrittävä mahdollisimman laajalti armahtamaan aseelliseen selkkaukseen osallistuneet henkilöt (II pöytäkirjan 6 artiklan 5 kappale). ”Kansainvälistä luonnetta vailla olevassa aseellisessa selkkauksessa ei ole taistelijan ja sotavangin asemaa, koska valtiot eivät ole halukkaita myöntämään aseistautuneiden vastarintaryhmien jäsenille immuniteettia kansallisen lainsäädännön mukaisilta syytetoimilta aseisiin tarttumisen vuoksi” (ICRC, ”The relevance of IHL in the context of terrorism”, www.icrc.org/eng/resources/documents/faq/terrorism-ihl-210705.htm, vierailtu 4.7.2016).

100 — II pöytäkirjan 3 artiklan 1 kappaleessa määrätään, että ”mihinkään tämän pöytäkirjan määräykseen ei saa vedota tarkoituksena vaikuttaa valtion riippumattomuuteen tai sen hallituksen vastuullisuuteen kaikin laillisin keinoin ylläpitää tai palauttaa yleinen järjestys valtioon tai puolustaa kansallista eheyttä tai valtion alueellista koskemattomuutta”.

repressiivisiltä tai ennalta ehkäiseviltä toimenpiteiltä, joita valtio saattaa pitää tarkoituksenmukaisina tietyissä tilanteissa,[101] edellyttäen että sillä on toimivalta toteuttaa nämä toimenpiteet ja se kunnioittaa sovellettavia terrorismin vastaisia yleissopimuksia ja muita sitä sitovia kansainvälisen oikeuden sääntöjä.[102]

108. On väitetty, että kansainvälistä luonnetta vailla olevaan aseelliseen selkkaukseen osallistuvien toimien luonnehtiminen ”terroristisiksi” saattaa heikentää heidän kannustintaan noudattaa kansainvälistä humanitaarista oikeutta sillä perusteella, että tällaisilla osallistujilla ei ole juurikaan syitä noudattaa (etenkään) Geneven sopimusten yhteistä 3 artiklaa ja II pöytäkirjan 4 artiklan 2 kappaleen d kohtaa ja 13 artiklan 2 kappaletta, jos niiden noudattamisesta ei viime kädessä palkita rikosoikeudellisen vastuun yhteydessä.[103]

109. On totta, että II pöytäkirjan 6 artiklan 5 kappaleessa annettava suoja on verrattain vähäinen: kyseinen määräys on laadittu puhtaasti ohjelmallisin käsittein[104] (”– – pyrkivät mahdollisimman laajalti armahtamaan – –”), eikä siinä siten myönnetä ”taistelijan” immuniteettiin rinnastettavaa palkintoa niille, jotka noudattavat kansainvälistä humanitaarista oikeutta vihollisuuksien aikana.[105] Se, ettei kansainvälisessä humanitaarisessa oikeudessa myönnetä immuniteettia, saattaa heikentää sen tehokasta vaikutusta ja lisätä sen täytäntöönpanoon liittyviä kustannuksia. Tämä (väitetysti) vähemmän ihanteellinen kansainvälisen oikeuden tila ei kuitenkaan sinänsä voi muuttaa kansainvälistä humanitaarista oikeutta, sellaisena kuin se on nykyisin voimassa.[106]

110. Joka tapauksessa on niin, että vaikka oletettaisiin, että terroriteon käsitteellä on suppeampi merkitys kansainvälistä luonnetta vailla olevan aseellisen selkkauksen yhteydessä kuin rauhan aikana, pääasian valittajat eivät ole osoittaneet eivätkä edes väittäneet, että iskut ja kidnappaukset, joiden perusteella LTTE sisällytettiin 2 artiklan 3 kohdan luetteloon, eivät olleet kokonaan tai osittain kansainvälisen humanitaarisen oikeuden vastaisia. Ei etenkään ole esitetty, että yksikään näistä toimista ei kohdistunut siviileihin tai muihin henkilöihin, jotka eivät suoranaisesti osallistuneet LTTE:n ja Sri Lankan hallituksen välisiin vihollisuuksiin. Pääasian valittajat pikemminkin väittävät, että koska LTTE oli osallistunut kansainvälisessä humanitaarisessa oikeudessa tarkoitettuun kansainvälistä luonnetta vailla olevaan aseelliseen selkkaukseen, sen toimia ei voida missään olosuhteissa pitää terrorismina.[107] Edellä selittämistäni syistä katson, että tämä väite on hylättävä.

101 — Tällaiset toimenpiteet voivat koskea toimia, joita valtio pitää terrorismina, muttei ainoastaan tällaisia toimia (ne voivat kohdistua esimerkiksi myös maanpetokseen tai vakoiluun).

102 — Ks. myös ICRC:n vuoden 2016 kommentaari, Common Article 3, 514 kohta sekä jäljempänä 111–121 kohta.

103 — Ks. mm. Pejic, J., ”Terrorist Acts and Groups: A Role for International Law?”, *British Yearbook of International Law*, 2004, s. 75 ja 76 ja Sassóli, M., ”Terrorism and War”, *Journal of International Criminal Justice*, 2006, s. 970. Kuten Sassóli huomauttaa, ”jos jokainen valtiollisiin voimiin kohdistuva teko on terroristinen, kuten jotkut väittävät, tämä heikentää [kansainvälistä humanitaarista oikeutta] ja aseellisten ryhmien halukkuutta noudattaa kansainvälistä humanitaarista oikeutta”. Ks. Sassóli, M., ”The Role of Human Rights and International Humanitarian Law in New Types of Armed Conflicts” teoksessa Ben-Naftali, O. (toim.), *International Humanitarian law and International Human Rights Law*, Oxford, OUP 2011, s. 37.

104 — Tällä ilmauksella tarkoitan, että määräyksessä pelkästään esitetään tavoitteet eikä sillä siten pyritä luomaan oikeuksia tai velvoitteita yksityisille.

105 — Diplomaattikokous, joka hyväksyi II pöytäkirjan, hylkäsi Punaisen Ristin kansainvälisen komitean (ICRC) ehdotuksen, jonka mukaan tuomioistuinten olisi, kun kyse on kansainvälistä luonnetta vailla olevaan aseelliseen selkkaukseen osallistuneiden vastaisista syytetoimista, otettava mahdollisimman laajasti huomioon se, että syytetty on noudattanut II pöytäkirjan määräyksiä. Ks. ICRC, Draft Additional Protocols to the Geneva Conventions of 12 August 1949, Commentary, Geneva, 1973, s. 141 (10 artiklan 5 kappale).

106 — Ks. edellä 107 kohta.

107 — Käänteisesti niitä voitaisiin (teoriassa) pitää sotarikoksina. Pääasian valittajat esittävät myös lyhyesti epäilynsä siitä, että LTTE tosiasiassa oli vastuussa kyseisistä iskuista ja kidnappauksista. He eivät kuitenkaan esitä mitään tiettyä seikkaa, jonka perusteella voitaisiin kyseenalaistaa neuvoston kanta asiaan.

– Terrorismin ja panttivankien ottamisen torjuntaa koskeva kansainvälinen oikeus

111. Terrorismin torjuntaa koskevasta kansainvälisestä oikeudesta huomautan ensinnäkin, ettei ennakkoratkaisupyynnössä mainitulla ydinterrorismia koskevalla yleissopimuksella ole ilmeistä yhteyttä pääasiaan. En näin ollen tarkastele sitä jäljempänä. Lisäksi terrorismin ennaltaehkäisyä koskeva Euroopan neuvoston yleissopimus ei sido Euroopan unionia. Sen kaikki jäsenvaltiot eivät myöskään ole ratifioineet sopimusta. Kyseinen yleissopimus ei siten kuulu kansainvälisen oikeuden sääntöihin, jotka unionin tuomioistuimen olisi otettava huomioon tulkitessaan yhteistä kantaa 2001/931 ja asetusta N:o 2580/2001.

112. Yhteisellä kannalla 2001/931 ja asetuksella N:o 2580/2001 pannaan täytäntöön päätöslauselma 1373 (2001).[108] Vaikka Euroopan unioni ei ole itse Yhdistyneiden kansakuntien jäsen, unionin tuomioistuin on katsonut, että ”[unionin] on nimittäin 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”.[109] Unionin tuomioistuimen on näin ollen mahdollisuuksien mukaan tulkittava yhteistä kantaa 2001/931 ja asetusta N:o 2580/2001 yhdenmukaisesti päätöslauselman 1373 (2001) kanssa. Kyseisessä päätöslauselmassa ei kuitenkaan määritellä terroritekoa eikä rajata sen soveltamisalaa kansainvälisen humanitaarisen oikeuden valossa.

113. Terroristisia pommi-iskuja koskeva yleissopimus sitoo kaikkia jäsenvaltioita. Kun otetaan huomioon seikat, jotka saivat neuvoston sisällyttämään LTTE:n 2 artiklan 3 kohdan luetteloon ja joissa viitataan LTTE:n toteuttamiin iskuihin,[110] kyseinen yleissopimus voi myös olla merkityksellinen pääasian kannalta. Terroristisia pommi-iskuja koskeva yleissopimus on siten otettava huomioon tulkittaessa yhteistä kantaa 2001/931 ja asetusta N:o 2580/2001.[111]

114. Terroristisia pommi-iskuja koskevassa yleissopimuksessa jätetään sen soveltamisalan ulkopuolelle kansainvälisen humanitaarisen oikeuden säätelemä ”asevoimien toiminta aseellisen selkkauksen aikana”.[112] Tämä ei kuitenkaan tarkoita, ettei tällaisia toimia voida pitää kansainvälisessä humanitaarisessa oikeudessa tarkoitettuina terroritekoina. Tätä päätelmää tukee terroristisia pommi-iskuja koskevan yleissopimuksen johdanto-osan viimeinen perustelukappale, jossa selvennetään, että ”tietyn toiminnan jättäminen tämän yleissopimuksen soveltamisalan ulkopuolelle ei oikeuta tai tee lailliseksi muutoin laittomia tekoja, eikä estä syyttämistä muiden lakien nojalla”. Kyseinen perustelukappale vahvistaa neuvoston perustellun kuvauksen, jonka mukaan edellä tarkastellut kansainvälisen humanitaarisen oikeuden säännöt ja tietyt terrorismin torjuntaa koskevat kansainväliset säännöt täydentävät toisiaan.

108 — Ks. edellä 34 kohta.

109 — Tuomio 3.9.2008, Kadi ja Al Barakaat International Foundation v. neuvosto ja komissio (C-402/05 P ja C-415/05 P, EU:C:2008:461, 294 kohta).

110 — Ks. edellä 48 kohta.

111 — Ks. edellä 100 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

112 — 19 artiklan 2 kappale.

115. Vastaavaa päättelyä voidaan soveltaa panttivankeja koskevaan yleissopimukseen, joka on myös merkityksellinen käsiteltävän asian kannalta.[113] Vaikka kyseinen yleissopimus ei muodollisesti sido Euroopan unionia, kaikki sen jäsenvaltiot ovat sopimuspuolia. Yleissopimuksen 12 artiklalla pyritään pelkästään selventämään panttivankeja koskevan yleissopimuksen aineellista soveltamisalaa. Sillä ei siten ole mitään vaikutusta sellaisten panttivankien ottamisten ehkäisyyn ja rankaisemiseen, jotka tapahtuvat aseellisissa selkkauksissa ja joita siten säädellään kansainvälisessä humanitaarisessa oikeudessa.[114] Nämäkin eri kansainväliset normit vaikuttavat täydentävän toisiaan.

116. Lisäksi – kuten komissio vahvisti istunnossa – yhteisen kannan 2001/931 ja asetuksen N:o 2580/2001 mukainen jäsenvaltioiden toiminta kuuluu lähtökohtaisesti terrorismin rahoitusta koskevan yleissopimuksen soveltamisalaan. Kyseisillä unionin toimilla pyritään nimittäin torjumaan kansainvälistä terrorismia erityisillä rahoituksellisilla toimenpiteillä, jotka kohdistuvat terroritekoihin sekaantuneisiin henkilöihin, ryhmiin ja yhteisöihin. Terrorismin rahoitusta koskeva yleissopimus sitoo lisäksi kaikkia jäsenvaltioita. Unionin tuomioistuimen olisi siten tulkittava yhteistä kantaa 2001/931 ja asetusta N:o 2580/2001 mahdollisuuksien mukaan tavalla, jossa ei ole vaarana, että kaikki unionin jäsenvaltiot rikkovat kyseisestä yleissopimuksesta johtuvia velvoitteitaan.

117. Terrorismin rahoitusta koskeva yleissopimus ei kuitenkaan estä sitä, että ei-valtiollisten asevoimien toimia kansainvälistä luonnetta vailla olevassa aseellisessa selkkauksessa pidetään terroritekoina.

118. Ensinnäkin – kuten unionin yleinen tuomioistuin totesi 16.10.2014 antamassaan tuomiossa LTTE v. neuvosto –[115] terrorismin rahoitusta koskevan yleissopimuksen 2 artiklan 1 kappaleen b kohdan mukaan on nimenomaisesti mahdollista, että kyseisessä yleissopimuksessa tarkoitettuja terroritekoja toteutetaan aseellisen selkkauksen yhteydessä, edellyttäen että seuraavat kaksi edellytystä täyttyvät: i) teon tarkoituksena on aiheuttaa kuolema tai vakava ruumiillinen vamma ja ii) teko on luonteeltaan tai asiayhteydeltään sellainen, että sen päämääränä on aiheuttaa pelkoa väestön keskuudessa tai pakottaa hallitus tai kansainvälinen järjestö tekemään tietty toimenpide tai pidättäytymään tietystä toimenpiteestä. Näin ollen säännellessään terroritekojen rahoitusta terrorismin rahoitusta koskevan yleissopimuksen mukaisesti sen osapuolina olevat valtiot (tai myös Euroopan unioni) voivat sisällyttää terroritekojen määritelmään aseellisen selkkauksen aikana tehdyt teot.

119. Toiseksi ja joka tapauksessa 21 artiklasta ilmenee, että terrorismin rahoitusta koskeva yleissopimus ei vaikuta muihin velvoitteisiin, joita yksityisillä henkilöillä on kansainvälisen humanitaarisen oikeuden nojalla. Näihin velvoitteisiin kuuluu Geneven sopimusten yhteisen 3 artiklan 1 kappaleen a ja b kohdassa sekä II pöytäkirjan 4 artiklan 2 kappaleen d kohdassa ja 13 artiklan 2 kappaleessa määrättyjä toimia koskeva ehdoton kielto.

120. Yhteiseen kantaan 2001/931 ja asetukseen N:o 2580/2001 sisältyvän terroriteon käsitteen tulkinta, jonka mukaan siihen kuuluvat ei-valtiollisten asevoimien toimet kansainvälistä luonnetta vailla olevassa aseellisessa selkkauksessa, ei siten ole ristiriidassa sen enempää edellä tarkasteltujen terrorismin ja panttivankien ottamisen torjuntaa koskevien kansainvälisen oikeuden toimien kanssa kuin kansainvälisen humanitaarisen oikeuden asiaa koskevien sääntöjen kanssa.

113 — LTTE on sisällytetty 2 artiklan 3 kohdan luetteloon muun muassa vuosina 2005–2009 tehtyjen, neuvoston mukaan kidnappauksina pidettävien tekojen vuoksi; ks. edellä 48 kohta. En näe tämän analyysin kannalta merkittävää eroa kyseisen käsitteen ja panttivankeja koskevassa yleissopimuksessa käytetyn termin panttivankien ottaminen välillä.

114 — Ks. Geneven sopimusten yhteisen 3 artiklan 1 kappaleen b kohta ja II pöytäkirjan 4 artiklan 2 kappaleen c kohta.

115 — T-208/11 ja T-508/11 (EU:T:2014:885, 64 kohta).

121. Katson näin ollen vastauksena toisen kysymyksen b kohtaan, että kansainvälisen humanitaarisen oikeuden säätelemät asevoimien toimet kansainvälistä luonnetta vailla olevan aseellisen selkkauksen aikana voivat olla yhteisessä kannassa 2001/931 ja asetuksessa N:o 2580/2001 tarkoitettuja terroritekoja, kun edellä mainittuja säädöksiä tulkitaan ottaen huomioon kansainvälisen humanitaarisen oikeuden sekä terrorismin ja panttivankien ottamisen torjuntaa koskevan kansainvälisen oikeuden asiaa koskevat säännöt.

122. Kun otetaan huomioon pääasian valittajien unionin tuomioistuimelle esittämät väitteet,[116] katson myös vastauksena kolmanteen ja neljänteen kysymykseen, ettei tämän ennakkoratkaisupyynnön käsittelyssä ole tullut esille mitään sellaista seikkaa, joka vaikuttaisi asetuksen N:o 610/2010 pätevyyteen siltä osin kuin se koskee LTTE:tä. Näin ollen viidettä kysymystä ei ole tarpeen tarkastella.

Ratkaisuehdotus

123. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Raad van Staten esittämiin kysymyksiin seuraavasti:

— 9.3.1994 annettuun tuomioon TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, EU:C:1994:90) perustuvassa oikeuskäytännössä vahvistettua poikkeusta sovelletaan SEUT 263 artiklan neljännen kohdan kolmanteen osaan.

— Ei ole epäilemättä selvää, että jos A, B, C ja D olisivat nostaneet unionin yleisessä tuomioistuimessa kanteen riitauttaakseen tiettyihin henkilöihin ja yhteisöihin kohdistuvista erityisistä rajoittavista toimenpiteistä terrorismin torjumiseksi annetun asetuksen (EY) N:o 2580/2001 2 artiklan 3 kohdan täytäntöönpanosta sekä täytäntöönpanoasetuksen (EU) N:o 1285/2009 kumoamisesta 12.7.2010 annetun neuvoston täytäntöönpanoasetuksen (EU) N:o 610/2010 pätevyyden, kanne olisi otettu tutkittavaksi siltä osin kuin kyseinen asetus koski Liberation Tigers of Tamil Eelamia (LTTE). Tästä seuraa, että A:lla, B:llä, C:llä ja D:llä oli oikeus vedota kyseisen asetuksen pätemättömyyteen kansallisessa tuomioistuimessa ja vaatia sitä esittämään ennakkoratkaisupyyntö SEUT 267 artiklan mukaisesti.

— Kansainvälisen humanitaarisen oikeuden säätelemät asevoimien toimet kansainvälistä luonnetta vailla olevan aseellisen selkkauksen aikana voivat olla erityistoimenpiteiden toteuttamisesta terrorismin torjumiseksi 27.12.2001 annetussa neuvoston yhteisessä kannassa 2001/931/YUTP ja asetuksessa N:o 2580/2001 tarkoitettuja terroritekoja, kun edellä mainittuja säädöksiä tulkitaan ottaen huomioon kansainvälisen humanitaarisen oikeuden sekä terrorismin ja panttivankien ottamisen torjuntaa koskevan kansainvälisen oikeuden asiaa koskevat säännöt.

— Tämän ennakkoratkaisupyynnön käsittelyssä ei ole tullut esille mitään sellaista seikkaa, joka vaikuttaisi asetuksen N:o 610/2010 pätevyyteen siltä osin kuin se koskee LTTE:tä.

116 — Ks. erityisesti edellä 110 kohta.