



Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
PAOLO MENGOZZI
29 päivänä marraskuuta 2011¹

Asia C-376/10 P

**Pye Phyo Tay Za
vastaan**

Euroopan unionin neuvosto

Muutoksenhaku — Burmaan/Myanmariin kohdistetut rajoittavat toimenpiteet —
Valittajan kirjaaminen luetteloon henkilöistä, ryhmistä ja yhteisöistä, joihin näitä
toimenpiteitä sovelletaan

Sisällys

I Asian tausta ja valituksenalainen tuomio	2
II Oikeudenkäyntimenettely unionin tuomioistuimessa sekä asianosaisten ja väliintulijoiden vaatimukset.	5
III Oikeudellinen tarkastelu	5
A Ensimmäinen valitusperuste, jonka mukaan riidanalaisen asetuksen oikeusperustojen tulkinnassa on tehty oikeudellinen virhe	5
1. Asianosaisten ja väliintulijoiden lausumat	5
2. Asian tarkastelu	7
B Puolustautumisoikeuksien loukkaamista koskeva kolmas valitusperuste	11
1. Asianosaisten ja väliintulijoiden lausumat	11
2. Asian tarkastelu	13
a) Puolustautumisoikeuksiin vetoamista koskeva alustava kysymys	13
b) Väite, jonka mukaan oikeutta saada tietää etukäteen oikeudellisista perusteluista sekä oikeutta tulla kuulluksi ennakolta on loukattu (kolmannen valitusperusteen ensimmäinen osa)	14

¹ — Alkuperäinen kieli: ranska.

c) Väite, jonka mukaan oikeutta tehokkaaseen oikeussuojaan on loukattu (kolmannen valitusperusteen toinen osa).....	17
d) Ilmoittamista koskeva kysymys (kolmannen valitusperusteen kolmas osa).....	18
C Toinen valitusperuste, joka koskee perusteluvelvollisuuden laiminlyöntiä riidanalaisen asetuksen osalta	19
1. Asianosaisten ja väliintulijoiden lausumat	19
2. Asian tarkastelu	20
D Neljäs ja viimeinen valitusperuste, joka koskee omaisuudensuojan ja suhteellisuusperiaatteen loukkaamista	21
1. Asianosaisten ja väliintulijoiden lausumat	21
2. Asian tarkastelu	22
IV Kanne unionin yleisessä tuomioistuimessa	24
V Oikeudenkäyntikulut	24
VI Ratkaisuehdotus	24

1. Tällä Burman kansalaisen Pye Phyo Tay Zan (jäljempänä Tay Za tai valittaja) tekemällä valituksella vaaditaan kumoamaan asiassa Pye Phyo Tay Za vastaan neuvosto annettu tuomio² (jäljempänä valituksenalainen tuomio), jolla Euroopan unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi valittajan nostaman kanteen Burmaan/Myanmariin liittyvien rajoittavien toimenpiteiden uusimisesta ja lujittamisesta sekä asetuksen (EY) N:o 817/2006 kumoamisesta 25.2.2008 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 194/2008³ (jäljempänä riidanalainen asetusta) kumoamiseksi siltä osin kuin valittajan nimi sisältyy luetteloon henkilöistä, yhteisöistä ja elimistä, joihin tätä asetusta sovelletaan.

2. Unionin tuomioistuinta pyydetään ottamaan kantaa siihen, missä olosuhteissa Euroopan unionin neuvoston kolmatta maata vastaan perustama seuraamusjärjestelmä voi koskea luonnollisia henkilöitä, sekä siihen, kuinka vahva näiden henkilöiden ja johtavan hallinnon välisen yhteyden on oltava. Tässä valituksessa nousee siten esiin eräitä tärkeitä kysymyksiä, jotka liittyvät myös unionin oikeusjärjestyksessä annettuihin takeisiin puolustautumisoikeuksista, joihin varojen jäädyttämisen kohteena olevat henkilöt voivat vedota tällaisessa yhteydessä.

I Asian tausta ja valituksenalainen tuomio

3. Asiaa koskevien oikeussäntöjen yksityiskohtaisen esityksen osalta viitataan valituksenalaisen tuomion 1 kohtaan ja sitä seuraaviin kohtiin.

4. Käsiteltävän oikeusriidan taustalla on Euroopan unionin vuonna 1996 Burman liittoa⁴ vastaan aloittamat toimet. Unionin toimia perusteltiin tuolloin sillä, ettei tämän kolmannen maan

2 — Asia T-181/08, tuomio 19.5.2010 (Kok., s. II-1965).

3 — EUVL L 66, s. 1.

4 — Unionin ensimmäinen toimi oli 28.10.1996 hyväksytty yhteinen kanta 96/635/YUTP, jonka neuvosto on määritellyt Euroopan unionista tehdyn sopimuksen J.2 artiklan perusteella Burmasta/Myanmarista (EYVL L 287, s. 1). Käytän pelkistetysti jäljempänä ainoastaan Burma-nimitystä, paitsi jos joudun viittaamaan jonkin asiakirjan tarkkaan nimeen.

demokratiakehityksessä ollut tapahtunut edistystä, sekä maassa jatkuvasti tapahtuneilla ihmisoikeusloukkauksilla. Unionin päättämien rajoittavien toimenpiteiden voimassaoloa on säännöllisesti jatkettu ja niitä on vahvistettu. Neuvosto päätti siten jäädyttää sellaisten henkilöiden varat ja taloudelliset resurssit (jäljempänä varat), jotka suunnittelevat tai toteuttavat demokratiaan siirtymisen estävää politiikkaa tai hyötyvät siitä.⁵ Varojen jäädyttämisen kohteena olevien henkilöiden luettelossa oli tuolloin lähinnä sotilashenkilöiden nimiä.

5. Alkuperäinen yhteinen kanta kumottiin 28.4.2003 hyväksytyllä neuvoston yhteisellä kannalla 2003/297/YUTP Burmasta/Myanmarista⁶ aiempaa laaja-alaisemman seuraamusjärjestelmän käyttöön ottamiseksi. Uudessa kannassa määrätyt seuraamukset kohdistettiin siten myös sotilashallinnon muihin jäseniin, sotilashallinnon taloudellisiin intresseihin sekä muihin henkilöihin, jotka laativat tai panevat täytäntöön politiikkaa, jolla estetään Burman/Myanmarin siirtyminen demokratiaan, tai jotka hyötyvät tästä politiikasta. Seuraamukset ulotettiin myös tunnistettujen henkilöiden perheenjäseniin⁷, mutta heitä ei mainittu nimeltä yhteisen kannan liitteenä olevassa luettelossa. Neuvosto hyväksyi tämän yhteisen kannan nojalla 22.12.2003 päätöksen 2003/907/YUTP Burmasta/Myanmarista hyväksytyn yhteisen kannan 2003/297/YUTP täytäntöönpanosta.⁸ Päätöksen liitteessä mainitaan ensimmäistä kertaa valittajan etunimi, sukunimi sekä syntymäaika.

6. Tämän päätöksen perusteella Burmaan/Myanmariin kohdistettavien rajoittavien toimenpiteiden uusimisesta 26.4.2004 hyväksytyssä neuvoston yhteisessä kannassa 2004/423/YUTP⁹ luetellaan sotilashallinnon jäsenten sekä niiden henkilöiden nimet, joiden neuvosto katsoi olevan yhteydessä sotilashallintoon, ja siinä on myös kolme saraketta, joiden otsikkoina ovat ”Puoliso”, ”Lapset” ja ”Lapsenlapset”. Valtion talouspoliittista tukea saavia henkilöitä käsittelevässä liitteen osassa mainitaan erikseen valittajan isän nimi, isän puolison nimi sekä isän kolmen lapsen nimet, joista yksi on valittaja. Burmaan/Myanmariin kohdistettavien rajoittavien toimenpiteiden uusimisesta ja yhteisen kannan 2004/423/YUTP muuttamisesta 25.4.2005 hyväksytyssä neuvoston yhteisessä kannassa 2005/340/YUTP¹⁰ vahvistettiin valittajan sekä hänen isänsä ja isän puolison ottaminen luetteloon.¹¹

7. Neuvosto on todennut, ettei Burmassa ole saatu aikaan edistystä kansalliseen sovintoon, ihmisoikeuksien kunnioittamiseen ja demokratiaan johtavassa prosessissa, joten se on uusinnut säännöllisesti Burman liiton vastaisia rajoittavia toimenpiteitä tai jatkanut niiden voimassaoloa muun muassa yhteisten kantojen 2007/248/YUTP,¹² 2007/750/YUTP¹³ ja 2008/349/YUTP¹⁴ yhteydessä.

8. Yhteisen kannan 2006/318, sellaisena kuin se on muutettuna yhteisellä kannalla 2007/750, 5 artiklan 1 kohdan mukaan ”jäädytetään kaikki liitteessä II luetelluille Burman/Myanmarin hallituksen jäsenille ja heitä lähellä oleville luonnollisille henkilöille tai oikeushenkilöille, yhteisöille tai muille elimille kuuluvat tai näiden omistuksessa, hallussa tai määräysvallassa olevat varat ja taloudelliset resurssit”.

5 — Yhteisen kannan 96/635 muuttamisesta ja voimassaolon jatkamisesta 26.4.2000 hyväksytty neuvoston yhteinen kanta 2000/346/YUTP (EYVL L 122, s. 1).

6 — EUVL L 106, s. 36.

7 — Ks. yhteisen kannan 2003/297 johdanto-osan kolmas perustelukappale ja 9 artikla.

8 — EUVL L 340, s. 81.

9 — EUVL L 125, s. 61.

10 — EUVL L 108, s. 88.

11 — Yhteisen kannan 2004/423 liitteenä olevaan luetteloon kirjatut valittajan molempien veljien nimet eivät sisälly enää yhteiseen kantaan 2005/340. Tähän kantaan lisättiin kuitenkin valittajan enon nimi (ks. yhteisen kannan 2005/340 liitteessä I oleva J2a kohta).

12 — Burmaan/Myanmariin kohdistettavien rajoittavien toimenpiteiden uusimisesta 23.4.2007 hyväksytty neuvoston yhteinen kanta 2007/248/YUTP (EUVL L 107, s. 8). Valittajan isän veljen vaimo kirjattiin ensimmäistä kertaa niiden henkilöiden luetteloon, joiden varat on jäädytettävä.

13 — Burmaan/Myanmariin kohdistettavien rajoittavien toimenpiteiden uusimisesta hyväksytyn yhteisen kannan 2006/318/YUTP muuttamisesta 19.11.2007 hyväksytty neuvoston yhteinen kanta 2007/750/YUTP (EUVL L 308, s. 1). Valittajan isoisä ja valittajan isän yritys kirjattiin ensimmäistä kertaa yhteisen kannan 2007/750 liitteenä olevaan luetteloon.

14 — Burmaan/Myanmariin kohdistettavien rajoittavien toimenpiteiden uusimisesta 29.4.2008 hyväksytty neuvoston yhteinen kanta 2008/349/YUTP (EUVL L 116, s. 57).

9. Yhteisen kannan 2006/318, sellaisena kuin se on muutettuna yhteisellä kannalla 2008/349, liitteessä II olevassa J osastossa, jonka otsikkona on ”Valtion talouspoliittista tukea saavat henkilöt ja muut hallitusta lähellä olevat henkilöt”, mainitaan valittajan nimi (J1c) ja hänen syntymäaikansa sekä täsmennetään, että hän on Tay Zan (jonka nimi on kirjattu J1a kohtaan) poika. On syytä panna merkille, että myös valittajan isän puoliso mainitaan J1b kohdassa, samoin kuin valittajan isoäiti (J1e kohdassa). Valittajan isän tunnistamistiedoissa täsmennetään muun muassa, että hän on Htoo Trading Co. -nimisen yrityksen toimitusjohtaja.

10. Siltä osin kuin Euroopan yhteisön toimivalta koski edellä mainituissa yhteisissä kannoissa määriteltyjen rajoittavien toimenpiteiden toteuttamista muun muassa varoja jäädyttämällä neuvosto antoi säädöksiä näiden yhteisten kantojen täytäntöön panemiseksi. Tässä yhteydessä annettiin myös riidanalainen asetus N:o 194/2008 yhteisissä kannoissa 2006/318 ja 2007/750 tarkoitettujen rajoittavien toimenpiteiden täytäntöön panemiseksi. Riidanalainen asetus annettiin EY 60 ja EY 301 artiklan nojalla, ja se tuli voimaan päivänä, jona se julkaistiin Euroopan unionin virallisessa lehdessä, eli 10.3.2008.

11. Asetuksen N:o 194/2008 11 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa: ”Jäädytetään kaikki liitteessä VI luetelluille Burman/Myanmarin hallituksen jäsenille ja heitä lähellä oleville luonnollisille tai oikeushenkilöille, yhteisöille ja elimille kuuluvat tai näiden omistuksessa, hallussa tai määräysvallassa olevat varat ja taloudelliset resurssit.”

12. Asetuksen N:o 194/2008 12 ja 13 artiklassa täsmennetään ehdot, joiden täyttyessä voidaan sallia poikkeuksellisesti ja tyhjentävästi luetelluissa tapauksissa varojen tai taloudellisten resurssien käyttöön antaminen, vapauttaminen tai käyttö.

13. Riidanalaisen asetuksen liitteen VI otsikkona on ”11 artiklassa tarkoitettu luettelo Burman/Myanmarin hallituksen jäsenistä ja heitä lähellä olevista henkilöistä, yhteisöistä ja elimistä”. Liitteessä olevassa J osastossa luetellaan talouspoliittista tukea saavat henkilöt.¹⁵ Kyseisessä osastossa olevassa J1a kohdassa mainitaan valittajan isän nimi. Valittajan nimi puolestaan mainitaan J1c kohdassa, ja tunnistamistiedoissa täsmennetään, että hän on Tay Zan (J1a) poika, sekä mainitaan hänen syntymäaikansa ja sukupuolensa. Riidanalaisen asetuksen liitteen VI osastossa olevassa J osastossa mainitaan lisäksi valittajan isän, isän puolison sekä isän äidin nimet.¹⁶

14. Neuvosto julkaisi 11.3.2008 ilmoituksen henkilöille ja yhteisöille, jotka on kirjattu riidanalaisen asetuksen 7, 11 ja 15 artiklassa tarkoitettuihin luetteluihin.¹⁷

15. Komission 28.4.2009 antamalla asetuksella (EY) N:o 353/2009¹⁸ muutettiin riidanalaisen asetuksen liitettä VI. Muutos ei kuitenkaan koskenut valittajaa koskevia tietoja, jotka toistetaan identtisinä liitteessä VI.

16. Tay Za nosti unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 16.5.2008 jättämällänsä kannekirjelmällä kanteen riidanalaisen asetuksen kumoamiseksi, ja vaati mukautetuissa ja muutetuissa vaatimuksissaan¹⁹ unionin yleistä tuomioistuinta kumoamaan riidanalaisen asetuksen siltä osin kuin se koskee valittajaa²⁰ sekä velvoittamaan neuvoston korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

17. Valittaja väitti ensinnäkin, ettei riidanalaisella asetuksella ollut oikeusperustaa. Toinen kanneperuste koski neuvoston perusteluvollisuuden laiminlyöntiä. Kolmannen kanneperusteen mukaan oli loukattu valittajan perusoikeuksia, tässä tapauksessa oikeutta oikeudenmukaiseen

15 — Komission asetuksen (EY) N:o 385/2008 (EUVL L 116, s. 5), joka annettiin 29.4.2008 ja jolla muutettiin riidanalaisesta asetusta, tultua voimaan liitteessä VI oleva J osasto koskee vastedes ”valtion talouspoliittista tukea saavia henkilöitä ja muita hallitusta lähellä olevia henkilöitä”.

16 — Liitteen J1b, J1d ja J1e kohta.

17 — EUVL C 65, s. 12.

18 — EUVL L 108, s. 20.

19 — Ks. valituksenalaisen tuomion 33 kohta.

20 — Koska asetus N:o 353/2009 on ainoastaan asetuksen N:o 194/2008 täytäntöönpanoasetus (ks. valituksenalaisen tuomion 38 kohta), jolla ei muuteta liiemmästi perusasetuksen keskeistä sisältöä vaan jonka liitteessä ainoastaan toistetaan asetuksessa N:o 194/2008 jo annetut valittajaa koskevat tiedot, tarkastelen jäljempänä vain riidanalaisesta asetusta.

oikeudenkäyntiin, oikeutta tehokkaaseen oikeussuojaan ja omaisuudensuojaa sekä suhteellisuusperiaatetta. Neljänneksi ja viimeiseksi valittaja vetosi varojen jäädyttämisen rikosoikeudellisesta luonteesta johtuvien oikeusperiaatteiden sekä oikeusvarmuuden periaatteen loukkaamiseen.

18. Unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi valituksenalaisessa tuomiossa kaikki valittajan kanneperusteet sekä velvoitti valittajan korvaamaan neuvoston oikeudenkäyntikulut.

II Oikeudenkäyntimenettely unionin tuomioistuimessa sekä asianosaisten ja väliintulijoiden vaatimukset

19. Tay Za teki 27.7.2010 valituksen valituksenalaisesta tuomiosta. Valittaja vaatii vaatimuksissaan unionin tuomioistuinta kumoamaan kokonaisuudessaan valituksenalaisen tuomion, kumoamaan riidanalaisen asetuksen siltä osin kuin se koskee valittajaa ja velvoittamaan neuvoston korvaamaan kummassakin oikeusasteessa aiheutuneet oikeudenkäyntikulut.

20. Neuvosto vaatii vastineessaan, että unionin tuomioistuin hylkää valituksen ja velvoittaa valittajan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

21. Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta, joka tuki neuvostoa väliintulijana ensimmäisessä oikeusasteessa, vaatii vastineessaan unionin tuomioistuinta hylkäämään valituksen.

22. Euroopan komissio, joka tuki neuvostoa väliintulijana ensimmäisessä oikeusasteessa, vaatii vastineessaan unionin tuomioistuinta toteamaan, ettei yksikään valittajan esittämistä oikeudellisista perusteista ole omiaan kumoamaan valituksenalaista tuomiota, ja siten hylkäämään valituksen ja velvoittamaan valittajan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

23. Asianosaisia ja väliintulijoita kuultiin unionin tuomioistuimessa 6.9.2011 pidetyssä istunnossa.

III Oikeudellinen tarkastelu

24. Valittaja esittää valituksessaan neljä valitusperustetta. Ensimmäisen valitusperusteen tarkoituksena on riitauttaa unionin yleisen tuomioistuimen tulkinta EY 60 ja EY 301 artiklasta sekä sen tästä tekemä päätelmä riidanalaisen asetuksen oikeusperustan riittävydestä. Toinen valitusperuste koskee perusteluvellisuuden laiminlyöntiä, ja kolmannella valitusperusteella pyritään riitauttamaan unionin yleisen tuomioistuimen tulkinta puolustautumisoikeuksista. Neljännellä valitusperusteella puolestaan riitautetaan yleisen tuomioistuimen arviointi, jonka mukaan valittajaan kohdistettu toimenpide ei loukkaa suhteettomasti valittajan omaisuudensuojaa.

25. Aion esittää unionin tuomioistuimelle ensimmäisen valitusperusteen hyväksymistä, joten tarkastelen kolmea muuta valitusperustetta ainoastaan toissijaisesti. Toissijaisen tarkastelun aloitan sisällön johdonmukaisuuden vuoksi kolmannen valitusperusteen arvioinnilla.

A Ensimmäinen valitusperuste, jonka mukaan riidanalaisen asetuksen oikeusperustojen tulkinnassa on tehty oikeudellinen virhe

1. Asianosaisten ja väliintulijoiden lausumat

26. Valittaja väittää unionin yleisen tuomioistuimen katsoneen perusteettomasti, että valittajan kuului kumota oletta, jonka mukaan Burman hallinnon talouspolitiikasta hyötyvien henkilöiden perheenjäsenet hyötyvät itsekin kyseisestä politiikasta, ja että todistustaakka oli siten valittajalla. Valittaja väittää, että unionin yleisen tuomioistuimen tulkinta EY 60 ja EY 301 artiklasta on vastoin

yhteisöjen tuomioistuimen yhdistetyissä asioissa Kadi ja Al Barakaat International Foundation vastaan neuvosto ja komissio antamassa tuomiossa (jäljempänä asiassa Kadi annettu tuomio)²¹ vahvistamia arviointiperusteita ja ettei valittajan ja Burman hallinnon välillä ole riittävää yhteyttä, joka antaisi oikeudellisen perusteen valittajan varojen jäädyttämiselle. Valittaja lisää, että neuvoston on myös henkilö- tai yhteisöryhmiä määritellesään tutkittava erikseen jokainen tilanne, esitettävä näyttö sekä perusteltava henkilöiden tai yhteisöjen kirjaaminen luetteloon. Vuonna 2005 annetuissa, rajoittavien toimenpiteiden täytäntöönpanoa ja arviointia koskeissa suuntaviivoissa²² neuvostolle annetaan ohjeeksi, että se kirjaisi yli 18-vuotiaan aikuisen lapsen luetteloon ainoastaan ottamalla huomioon tämän oman vastuun politiikassa, jota unionin oli tarkoitus torjua. Valittaja väittää joka tapauksessa, ettei neuvosto ilmoittanut missään vaiheessa kyseisiä perusteluja eikä sitä, että se nojautui valittajan luetteloon kirjaamisessa oletamaan, jonka valittaja saattoi kumota. Valittaja muistuttaa seuraavaksi jo valituksenalaisen tuomioon sisältyneistä tosiseikoista ja erityisesti siitä, ettei hän ollut osakkaana isänsä kahdessa yrityksessä vuonna 2003 – jolloin hän oli rajoittavien toimenpiteiden kohteena ensimmäistä kertaa – eikä vuonna 2008, jolloin riidanalainen asetus annettiin. Vaikka yhteisö olisikin voinut EY 60 ja EY 301 artiklan nojalla panna täytäntöön koko Burman kansaan kohdistuvan kauppasulun, valittaja väittää, että jos yhteisön toimet ovat kohdennettuja seuraamuksia, neuvoston on varmistettava, etteivät ne kohdistu henkilöihin, joilla ei ole yhteyksiä näiden seuraamusten kohteena olevaan hallitukseen.

27. Neuvosto puolestaan katsoo, ettei valituksenalaisessa tuomiossa ole tehty mitään oikeudellista virhettä. EY 60 ja EY 301 artikla ovat riittävät oikeusperustat riidanalaiselle asetukselle, koska asetus on tosiasiallisesti suunnattu kolmatta maata vastaan. Unionin yleinen tuomioistuin on soveltanut oikein asiassa Kadi annettua tuomiota todetessaan voitavan olettaa, että Burman hallituksen talouspolitiikasta hyötyvien henkilöiden perheenjäsenetkin hyötyvät kyseisestä politiikasta ja että heihin voi liittyä riski rajoittavien toimenpiteiden kiertämisestä, mikä oikeuttaa heidän kirjaamisensa luetteloon. Valittajaa ei kirjattu varojen jäädyttämisen kohteena olevien henkilöiden luetteloon henkilökohtaisista syistä vaan siksi, että hän kuului neuvoston määrittämään ryhmään. Neuvosto toteaa lisäksi, että valittaja vetosi rajoittavien toimenpiteiden täytäntöönpanosta yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan (YUTP) alalla annettujen suuntaviivojen vanhentuneeseen versioon. Valittaja on lähellä Burman hallitusta, ja rajoittavien toimenpiteiden ulottaminen perheenjäseniin ilmaistiin riittävän selkeästi neuvoston yhteisessä kannassa ja riidanalaisessa asetuksessa. Valittaja ei näin ollen voi väittää olleensa tietämätön riidanalaisen asetuksen taustoista eikä luetteloon kirjaamisensa syistä. Neuvosto selitti lisäksi, että ulottamisen tarkoituksena oli lisätä paineita johtavaan hallintoon ja että valittajan katsottiin isänsä poikana voivan hyötyä hallituksen laittomasta toiminnasta. Valittajalla on kuitenkin koko ajan ollut mahdollisuus osoittaa neuvostolle etäännyneensä isästään, mikä oikeuttaisi hänen nimensä poistamisen luettelosta. Valittaja ei ole toistaiseksi vedonnut tämäläiseen argumenttiin. Neuvosto toteaa vielä, että juuri luetteloon kirjattujen henkilöiden läheisiin perheenjäseniin liittyy suurin riski luettelossa oleviin henkilöihin kohdistettujen rajoittavien toimenpiteiden kiertämisestä.

28. Komissio puolestaan on sitä mieltä, että valittajan esittämässä valitusperusteessa tosiseikat ja oikeudelliset seikat sekoitetaan epäasianmukaisesti toisiinsa. Kysymys siitä, voidaanko kolmannen maan johtoa lähellä oleviin henkilöihin kohdistaa rajoittavia toimenpiteitä, on oikeudellinen kysymys, jonka yhteisöjen tuomioistuin on jo ratkaissut asiassa Kadi antamassaan tuomiossa. Sitä vastoin kysymys siitä, onko valittaja itsekin lähellä Burman hallintoa ja onko hänellä siihen riittävä yhteys, kuuluu tosiseikaston arviointiin, jota unionin tuomioistuin ei voi kyseenalaistaa, koska valittaja ei ole kyennyt osoittamaan tosiseikaston paikkansapitämättömyyttä tai näytön ottamista huomioon vääristyneellä tavalla. Komissio väittää toissijaisesti, ettei unionin yleinen tuomioistuin ole tehnyt oikeudellista virhettä vahvistaessaan oletettaman siitä, että valittajan perheenjäsenet hyötyvät Burman johdon asemasta ja että myös heidät on kirjattava luetteloon rajoittavien toimenpiteiden tehokkuuden varmistamiseksi. Toisaalta myös valittajan kykenemättömyys kumota mainittu oletama perustuu

21 — Yhdistetyt asiat C-402/05 P ja C-415/05, tuomio 3.9.2008 (Kok., s. I-6351).

22 — Suuntaviivat rajoittavien toimenpiteiden (pakotteiden) täytäntöönpanoa ja arviointia varten EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla (neuvoston asiakirja 15114/05, 2.12.2005). Valittaja viittaa tarkemmin näiden suuntaviivojen 19 kohtaan.

unionin tuomioistuimen valvonnan ulkopuolella olevaan tosiseikaston arviointiin, ja valittaja pyrkii epäasianmukaisella tavalla esittämään valituksessaan uuden tosiseikan, joka perustuu toteamukseen siitä, ettei hänen isänsä yrityksillä, joissa hän itse oli osakkaana vuosina 2005–2007, ollut toimintaa Burmassa.

29. Yhdistynyt kuningaskunta, jonka väliintulo rajoittuu tähän valitusperusteeseen, korostaa, ettei valittajan isän kirjaamista luetteloon ole riitautettu. Yhdistynyt kuningaskunta, joka on esittänyt neuvoston ja komission argumenttien kanssa samantapaisia argumentteja, katsoo, että riidanalaisen asetuksen oikeusperusta on asianmukainen ja että unionin yleinen tuomioistuin on soveltanut asianmukaisesti asiassa Kadi annettua tuomiota. Sen mukaan on myös täysin oikeutettua ajatella etenkin rajoittavien toimenpiteiden tehokkaan vaikutuksen varmistamiseksi, että myös perheenjäsenet hyötyvät Burman hallituksen talouspolitiikasta. Tämä koskee ainoastaan läheisiä perheenjäseniä, mikä on neuvoston taholta oikeasuhteinen lähestymistapa.

30. Neuvosto, Yhdistynyt kuningaskunta ja komissio vaativat näin ollen ensimmäisen valitusperusteen hylkäämistä.

2. Asian tarkastelu

31. Aluksi on todettava, että jotkin tämän ensimmäisen valitusperusteen yhteydessä esitetyt argumentit, kuten todistustaakan kääntäminen tai riittämättömät perustelut valittajan kirjaamiseksi varojen jäädyttämisen kohteena olevien henkilöiden luetteloon, eivät liity suoranaisesti kysymyksen oikeusperustasta. Jäljempänä esitetyssä tarkastelussa tutkitaan siten ainoastaan argumentit, jotka koskevat EY 60 ja EY 301 artiklan riittävyyttä riidanalaisen asetuksen oikeusperustana ja jotka vastaavat paremmin otsaketta, jonka valittaja itse antoi ensimmäiselle valitusperusteelleen.

32. Seuraavaksi on hylättävä komission argumentti, jonka mukaan tässä ensimmäisessä valitusperusteessa esitetään tosiseikkoja koskeva kysymys eikä oikeuskysymystä. Esitetty kysymys koski kuitenkin sitä, onko unionin yleinen tuomioistuin soveltanut oikein unionin tuomioistuimen tulkintaa EY 60 ja EY 301 artiklasta. Toisin sanoen on selvitettävä, voidaanko Burman hallituksen talouspolitiikasta hyötyvien henkilöiden perheenjäseniin kohdistaa EY 60 ja EY 301 artiklan nojalla annetussa asetuksessa tarkoitettuja rajoittavia toimenpiteitä. Kyse on siis mitä suurimmassa määrin oikeudellisesta kysymyksestä, jota unionin tuomioistuimen on tutkittava käsiteltävän valituksen yhteydessä.

33. Kuten asianosaiset ovat tuoneet esiin, yhteisöjen tuomioistuin totesi asiassa Kadi antamassaan tuomiossa seuraavaa: ”Kun otetaan huomioon EY 60 ja EY 301 artiklan sanamuoto, erityisesti niissä olevat ilmaisut ’suhteessa niihin kolmansiin maihin, joita asia koskee,’ ja ’yhden tai useamman kolmannen maan kanssa’, näissä määräyksissä on kyse toimenpiteiden toteuttamisesta kolmansia maita vastaan, ja tämä viimeksi mainittu ilmaisu voi kattaa tällaisen maan johtajat sekä tällaisten johtajien lähipiiriin kuuluvat tai heidän suoraan tai välillisesti valvomansa henkilöt ja yhteisöt. – – Jos EY 60 ja EY 301 artiklaa päätetään tulkita – – tavalla, jonka mukaan riittää, että kyseessä olevat rajoittavat toimenpiteet koskevat henkilöitä ja yhteisöjä, jotka ovat kolmannessa maassa tai jotka ovat sitä lähellä muusta syystä, näille määräyksille annettaisiin liian laaja ulottuvuus eikä sillä otettaisi lainkaan huomioon jo niiden sanamuodosta ilmenevää edellytystä, jonka mukaan kyseisten määräysten nojalla päätettävät toimenpiteet on toteutettava kolmansia maita vastaan.”²³

34. Neuvoston ja sitä tukevien väliintulijoiden puolustuksessa todetaan, että koska riidanalainen asetus kohdistuu selkeästi Burman hallintoon, EY 60 ja EY 301 artikla ovat sen riittävä oikeusperusta. Tällainen argumentti vastaa vain osittain asiassa Kadi annetussa tuomiossa vahvistettuja arviointiperusteita, sillä vaikka vaatimuksena onkin, että näiden artiklojen nojalla toteutettavat

23 — Em. asia Kadi, tuomion 166 ja 168 kohta.

rajoittavat toimenpiteet on kohdistettava kolmanteen maahan, silloin, kun yhteisön toimet kolmatta maata vastaan ovat luonnollisia henkilöitä vastaan toteutettavia rajoittavia toimenpiteitä, neuvostoa ei voida vapauttaa sen velvollisuudesta kohdistaa toimia ainoastaan henkilöihin, jotka voivat vastata unionin tuomioistuimen määritelmää käsitteestä ”johtajat” tai ”heidän lähipiiriinsä kuuluvat henkilöt”.

35. Olisiko hyväksyttävämpää esittää argumentti, jonka mukaan yhteisöllä on yksistään EY 60 ja EY 301 artiklan nojalla toimivalta asettaa kattava kauppasulku, joka puolestaan koskisi yhteisön toiminnan kohteena olevan kolmannen maan koko kansaa, ja jonka mukaan riidanalaisia rajoittavia toimenpiteitä voitaisiin sitäkin suuremmalla syyllä toteuttaa näiden artiklojen nojalla? Enpä usko. Mainittuja toimenpiteitä pidetään yleensä ”älykkäinä seuraamuksina”, koska ne ovat kohdennettuja ja niiden tavoitteena on siten nimenomaan lieventää kansainvälisten pakotteiden ei-toivottuja vaikutuksia henkilöihin, jotka kärsivät jo ennestään tai jotka eivät itse ole vastuussa kyseisen kolmannen maan tilanteesta. Jos yhteisö siis päättää toimia kohdennettujen rajoittavien toimenpiteiden avulla, toimielinten tehtävänä on unionin tuomioistuimen valvonnassa varmistaa, että näiden toimenpiteiden kohteena olevilla henkilöillä on riittävä yhteys kyseiseen hallintoon, jotta heitä voidaan pitää ”johtajina” tai näitä ”lähellä olevina henkilöinä”. Muussa tapauksessa toimielimille jäisi vapaat kädet määrätä rajoittavia toimenpiteitä kelle tahansa henkilölle tai mille tahansa henkilöryhmälle sillä verukkeella, että ne voisivat joka tapauksessa asettaa myös kattavan kauppasulun. Vaikka siis yhdyinkin unionin yleisen tuomioistuimen valituksenalaisen tuomion 70 kohdassa hyvällä syyllä tekemään päättelyyn, teen sen ainoastaan sillä edellytyksellä, että päättely koskee ehdottomasti vain Burman johtajia ja heitä lähellä olevia henkilöitä. Suhtaudun epäilevämmiin mainitun 70 kohdan sisältämään toteamukseen, jonka mukaan burmalaisen yritysjohtajien perheenjäsenet kuuluvat Burman hallintoa ”lähellä oleviin henkilöihin”.

36. Unionin yleinen tuomioistuin näet totesi valituksenalaisessa tuomiossa, että valittajan yhteys Burman johtajiin oli riittävä, vaikkakin välillinen, koska hän on sellaisen burmalaisen liikemiehen poika, jonka liiketoiminta Burmassa menestyy ainoastaan vallassa olevan hallinnon myöntämien etujen takia.²⁴ Unionin yleinen tuomioistuin korosti, että juuri tällä valittajan välillisellä yhteydellä johtavaan hallintoon voitiin perustella hänen kirjaamisensa varojen jäädyttämisen kohteena olevien henkilöiden luetteloon. Unionin tuomioistuin totesi näin ollen, että ”[Myanmarin sotilashallinnon merkittävien yritysjohtajien perheenjäsenten] osalta voidaan olettaa, että he hyötyvät näillä johtajilla olevasta asemasta, joten mikään ei ole esteenä päätelmälle, jonka mukaan hekin hyötyvät hallituksen talouspolitiikasta”.²⁵ Tämä oletama on kuitenkin unionin yleisen tuomioistuimen mukaan kumottavissa, jos asianosainen kykenee osoittamaan, ettei hänellä ole läheistä yhteyttä johtajaan, joka kuuluu hänen perheeseensä.²⁶

37. Unionin yleisen tuomioistuimen arviointi saa minut tekemään kolme huomautusta.

38. Ensinnäkin unionin yleinen tuomioistuin on nähtävästi luonut tyhjistä valituksenalaisen tuomion 67 kohdassa esitetyn oletaman, sillä tällaista oletamaa ei sisälly yhteiseen kantaan 2007/750 eikä myöskään riidanalaiseen asetukseen. Tässä mielessä rinnastus, jonka neuvosto ja komissio yrittivät istunnossa tehdä asiassa Melli Bank vastaan neuvosto²⁷ kyseessä olevaan tilanteeseen, on kiistatta rajallinen. Tässä vireillä olevassa asiassa on nimittäin kyse sellaisen päätöksen lainmukaisuuden tutkimisesta, joka koskee sellaisen tytäryhtiön varojen jäädyttämistä, jonka omistaa kokonaan yritys, joka puolestaan on kirjattu luetteloon, koska se on todistettavasti tukenut Iranin ydinaseiden levittämiseen tähtäävää politiikkaa, mutta tytäryhtiön antamasta tuesta ei sen sijaan ole ollut näyttöä. Toisin sanoen tytäryhtiö on kirjattu luetteloon ainoastaan siksi, että se on emoyhtiönsä täydessä omistuksessa, ja koska on olemassa huomattava, väistämättä oletettu riski siitä, että emoyhtiö onnistuu kiertämään siihen kohdistetut rajoittavat toimenpiteet tytäryhtiönsä avulla. Olettama on kuitenkin vahvistettu tässä asiassa

24 — Ks. valituksenalaisen tuomion 61–65 kohta.

25 — Valituksenalaisen tuomion 67 kohta.

26 — Valituksenalaisen tuomion 68 kohta.

27 — Ks. erityisesti unionin tuomioistuimessa vireillä olevassa asiassa C-380/09 P esittämäni ratkaisuehdotuksen 24 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

unionin yleisen tuomioistuimen tarkistettua, että emoyhtiöllä on valta nimittää tytäryhtiönsä johto ja että tämä valta pitää tytäryhtiön selvästi alisteisessa asemassa emoyhtiöön nähden, mikä antaa aiheen epäillä tytäryhtiön kykyä joko toteuttaa täysin itsenäisesti talous- ja kauppapolitiikkaa tai vastustaa emoyhtiön taholta mahdollisesti tulevaa painostusta kiertää siihen kohdistetut rajoittavat toimenpiteet. Unionin yleinen tuomioistuin ei kuitenkaan ensinnäkään ole tyytynyt tuossa asiassa vahvistamaan oletettavaa vaan se on mennyt pidemmälle tarkistamalla konkreettisesti, onko kyse tällaisista riskeistä. Toiseksi nyt käsiteltävässä asiassa kyseessä oleva yhteys, eli yhteys valittajan ja hänen isänsä välillä, on mielestäni toisenlainen kuin se oikeudellis-taloudellinen yhteys, jossa emoyhtiö on tytäryhtiönsä. Luonnollisten henkilöiden osalta oletamiin olisi sitä paitsi vedottava ainoastaan hyvin harkiten.

39. Toisaalta silloin, kun on kyse toiminnasta luonnollisia henkilöitä vastaan EY 60 ja EY 301 artiklan nojalla, olen jo aiemminkin kannattanut ajatusta siitä, ettei ”kolmannen maan” käsitettä pidä tarkastella ainoastaan muodollisesta vaan myös aineellisesta näkökulmasta, kun otetaan huomioon, että julkisia politiikkoja selvästikin edistetään yhä enemmän sellaisten henkilöiden tai yhteisöjen toimilla, tuella tai avulla, jotka ovat kyseessä olevasta kolmannelta valtiosta erillisiä henkilöitä mutta joilla on tähän valtioon ja sen julkiseen politiikkaan riittävä yhteys, jotta itse kolmanteen maahan kohdistuvien rajoittavien toimenpiteiden voidaan katsoa koskevan myös niitä.²⁸ Nyt käsiteltävässä tapauksessa neuvoston arvioinnin, jota ei ole syytä kyseenalaistaa, mukaan on ilmeistä, että valittajan isä on lähellä Burman hallintoa, vaikkei hän olekaan hallituksen jäsen. Valittajan isän asema Burman hallintoa ”lähellä olevana henkilönä” perustuu siihen, että hän hyötyy todellisuudessa Burman talouspolitiikasta johtamiensa kahden yrityksen kautta, ja juuri tämän vuoksi yhteyttä hänen ja Burman hallinnon välillä voidaan pitää riittävänä. Näin ollen edelleen valittajan isästä on todettava, että vaikka kyseinen yhteys on riittävä, se on ennen kaikkea välillinen, koska hänet on määritelty henkilöksi, joka hyötyy passiivisesti talouspolitiikasta, josta hän ei itse ole ollut päättämässä. Valittajan kirjaaminen luetteloon sitä vastoin perustuu unionin yleisen tuomioistuimen arvioinnin mukaan ainoastaan oletamaan, jonka mukaan Burman hallinnon talouspolitiikasta hyötävän henkilön poikakin hyötyy tästä politiikasta.

40. Käsiteltävässä valituksessa on toisin sanoen kyse kolmesta luonnollisten henkilöiden ryhmästä, joihin on kohdistettu rajoittavia toimenpiteitä ja joita voidaan ymmärtää paremmin, jos ne esitellään kolmen sisäkkäisen ympyrän avulla. Ensimmäinen ympyrä muodostuu johtajista eli hallituksen jäsenistä tai muista henkilöistä, joilla on todellista päätösvaltaa ja joilla on siten suurin poliittinen vastuu tilanteesta, jota unioni pyrkii torjumaan. Riidanalaisen asetuksen liitteen VI mukaan kyse on valtion rauhan ja kehityksen neuvoston jäsenistä, alueellisista komentajista, alueellisista apulaiskomentajista, ministereistä, varaministereistä, muista matkailualan viranomaisista, kenraalikunnasta, vankiloista ja poliisivoimista vastaavista sotilashenkilöistä sekä USDA:n (Union Solidarity and Development Association) korkeista viranhaltijoista.²⁹ Toinen ympyrä muodostuu henkilöistä, jotka ovat välittömästi tai välillisesti lähellä ensimmäiseen ympyrään kuuluvia johtajia. He voivat olla johtajien perheenjäseniä,³⁰ mutta myös valtion talouspoliittista tukea saavia henkilöitä.³¹ Kolmas ympyrä koostuu valtion talouspolitiikasta hyötävien henkilöiden perheenjäsenistä, joita neuvosto ei pidä välittömästi eikä välillisesti vastuussa päätöksenteosta edes silloin, jos he hyötävät toiseen ympyrään kuuluvista henkilöistä. Kielikuvaa jatkaakseni kolmas ympyrä on minusta liian etäällä päätöksenteon keskuksesta, jotta siihen voitaisiin kohdistaa yksistään EY 60 ja EY 301 artiklan nojalla toteutettavia rajoittavia toimenpiteitä.

41. Juuri siksi, että käsiteltävässä asiassa on kyse luonnollisista henkilöistä, ja koska minusta olisi myös epäoikeudenmukaista, jos henkilö joutuisi kantamaan vakavia seurauksia sukulaisuuden takia, jolle hän ei lopulta mahda mitään, unionin tuomioistuimen olisi rajoittavien toimenpiteiden täytäntöönpanoa ja arviointia koskeviin suuntaviivoihin aiemmin sisältyneiden suositusten³² mukaisesti mielestäni

28 — Ks. ratkaisuehdotukseni 67 kohta asiassa C-548/09 P, Bank Mellī Iran v. neuvosto, jossa annettiin tuomio 16.11.2011 (Kok., s. I-11381).

29 — Ks. riidanalaisen asetuksen liitteessä VI olevat A–I kohta.

30 — Riidanalaisen asetuksen liitteessä VI olevissa A–I kohdassa itse asiassa luetellaan samalla kertaa sekä itse johtajat (Rauhan ja kehityksen neuvoston jäsenet jne.) että heidän perheenjäsenensä.

31 — Riidanalaisen asetuksen liitteessä VI oleva J kohta.

32 — Vuonna 2005 annettujen suuntaviivojen 19 kohta puuttuu valitettavasti uusista suuntaviivoista (asiakirja 17464/09, 15.12.2009). Joka tapauksessa suuntaviivoilla ei tietenkään ole sitovaa arvoa.

vahvistettava, että sellaisen kolmannen maan, jota vastaan unioni aikoo toimia, hallinnon talouspolitiikasta hyötyvien henkilöiden aikuisiin lapsiin on kohdistettava rajoittavia toimenpiteitä sen perusteella, että he itse ovat vastuussa maansa politiikasta tai toimista, eikä pelkästään siksi, että heillä on oikeudellinen side äitiinsä tai isäänsä. Valittajan ja kolmannen maan tilanteen välinen syy-yhteys, jolla perustellaan valittajan vastaisia rajoittavia toimenpiteitä, on kuitenkin liian heikko, jotta hänen varansa voitaisiin jäädyttää yksistään EY 60 ja EY 301 artiklan nojalla.

42. Tähän tulokseen päädytään jo pelkästään palauttamalla mieliin syyt, joilla perusteltiin yhteisen kannan 2007/750 hyväksyminen ja riidanalaisen asetuksen antaminen. Yhteisessä kannassa 2007/750 tuomittiin ”Burman viranomaisten harjoittamat raa’at tukahduttamistoimet rauhanomaisia mielenosoittajia vastaan ja jatkuvat vakavat ihmisoikeusloukkaukset Burmassa”³³ sekä vaadittiin, että ”hallitukseen kohdistuvaa painostusta on lisättävä toimenpidekokonaisuudella, joka kohdistuu väkivaltaisista tukahduttamistoimista ja maan poliittisesta umpikujasta vastuussa oleviin”.³⁴ Riidanalaisessa asetuksessa puolestaan muistutetaan, että neuvosto aloitti toimensa jo vuonna 1996, koska maan demokratiakehityksessä ei ollut tapahtunut edistystä ja maassa loukattiin jatkuvasti ihmisoikeuksia,³⁵ sekä mainitaan joitakin seikkoja, joilla on perusteltu Burman liiton vastaisten rajoittavien toimenpiteiden jatkaminen ja vahvistaminen. Näitä seikkoja ovat sotilasviranomaisten kieltäytyminen aloittamasta keskustelua demokratialiikkeen kanssa, todellisen avoimen kansalliskokouksen kieltäminen, Daw Aung San Suu Kyin pidätyksen jatkaminen sekä pakkotyön poistamiseen tähtäävien toimenpiteiden puuttuminen.³⁶ Näiden seikkojen ja valittajan tilanteen välinen yhteys ei ole läheskään selvä.

43. Kolmanneksi ja viimeiseksi totean, että unionin yleisen tuomioistuimen päättelyä heikentää tietty semanttinen epäselvyys. Todetessaan valituksenalaisen tuomion 67 kohdassa, että ”näiden *johtajien* perheenjäsenten osalta voidaan olettaa, että he hyötyvät näillä *johtajilla* olevasta asemasta”,³⁷ tämä voidaan itse asiassa ymmärtää niin, että unionin yleinen tuomioistuin viittaa yritysjohtajiin.³⁸ Yritysjohtajat eivät kuitenkaan ole asiassa Kadi annetussa tuomiossa tarkoitettuja ”johtajia” vaan, kuten olen edellä selittänyt, asianomaisen kolmannen maan johtajia ”lähellä olevia henkilöitä”, ja valittajan isän tapauksessa he ovat tällaisia henkilöitä välillisesti. Olisi täysin väärin rinnastaa yritysjohtajat – yrityksen koosta riippumatta – maan johtajiin, paitsi jos yritysjohtajilla on virallinen asema valtiokoneistossa.

44. Näiden ensimmäistä valitusperustetta koskevien kolmen huomautukseni lisäksi pohdin seuraavaksi rajoittavien toimenpiteiden tehokkuutta. Neuvosto ja sitä tukevat väliintulijat ovat väittäneet, että valituksenalaisella tuomiolla vahvistettu olettama, jonka mukaan Burman hallinnon talouspolitiikasta hyötyvien henkilöiden perheenjäsenet hyötyvät itsekin kyseisestä politiikasta, voidaan perustella tarpeella varmistaa rajoittavien toimenpiteiden ja siten unionin Burman liittoon kohdistaman pakotepolitiikan tehokkuus niin, että vältetään kaikki mahdolliset kyseisen politiikan kiertämisen riskit. Sen lisäksi, että tällainen argumentti herättää epäilyksen olettaman todellisesta perusteesta, olen sitä mieltä, ettei kaikkea voida uhrata rajoittavien toimenpiteiden tehokkuuden nimissä. Tarkoitin tällä sitä, että juuri oikeusunionin toteuttaminen ja puolustaminen ovat niitä asioita, jotka tuovat Euroopan unionille lisäarvoa ja erottavat sen vastustamistaan autoritaarisista järjestelmistä. Paljon helpompaa ja varmasti myös tehokkaampaa olisi ottaa käyttöön koko Burman liittoa koskeva seuraamusjärjestelmä. Unioni on kuitenkin kohdennettujen seuraamusten myötä valinnut järjestelmän, jossa seuraamukset eivät välttämättä ole yhtä tehokkaita, mutta ne ovat kiistatta oikeudenmukaisempia. Pakotepolitiikan on toki oltava mahdollisimman tehokasta, jotta se vaikuttaisi toivotulla tavalla. Aukotonta tehokkuutta ei kuitenkaan voida vaatia, sillä rajoittavien toimenpiteiden alttius virheille on osoitus juuri siitä, että yksilöiden oikeudet ovat etusijalla Euroopan unionin oikeusjärjestelmässä.

33 — Ks. yhteisen kannan 2007/750 johdanto-osan toinen perustelukappale.

34 — Ks. yhteisen kannan 2007/750 johdanto-osan kolmas perustelukappale; kursivointi tässä.

35 — Ks. riidanalaisen asetuksen johdanto-osan ensimmäinen perustelukappale.

36 — Ibid.

37 — Kursivointi tässä.

38 — Yritysjohtajat mainitaan tuomion edellisessä 66 kohdassa.

45. Katson kaiken edellä esitetyn perusteella, että kun unionin yleinen tuomioistuin totesi, että Burman hallinnon talouspolitiikasta hyötyvien henkilöiden perheenjäsentenkin voidaan olettaa hyötyvän kyseisestä politiikasta ja että EY 60 ja EY 301 artikla ovat siten riittävä oikeusperusta valittajan vastaisille toimenpiteille, se tulkitsee näitä artikloja liian laajasti ja teki oikeudellisen virheen.

46. Ensimmäinen valitusperuste on näin ollen hyväksyttävä.

B Puolustautumisoikeuksien loukkaamista koskeva kolmas valitusperuste

1. Asianosaisten ja väliintulijoiden lausumat

47. On syytä erottaa toisistaan tässä valitusperusteessa esitetty alustava kysymys sekä kolme valittajan esittämää valitusperusteen osaa.

48. Valittaja muistuttaa puolustautumisoikeuksien sovellettavuutta koskevasta alustavasta kysymyksestä, että näiden oikeuksien kunnioittaminen on oikeusyhteisön oleellinen osa ja että SEUT 205 artiklassa määrätään vastedes, että unionin kansainvälistä toimintaa on toteutettava oikeusvaltion periaatteen mukaisesti ja perusoikeuksia kunnioittaen. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan puolustautumisoikeuksia sovelletaan aina, kun toimielin määrää toimenpiteestä, joka vaikuttaa yksittäiseen henkilöön suoraan ja haitallisesti. Jos siis jokin päätös vaikuttaa merkittävästi päätöksen kohteena olevien henkilöiden etuihin, heidän on voitava tehokkaasti ilmaista kantansa.³⁹ Unionin tuomioistuimet ovat todenneet, että oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin, joka käsittää oikeuden saada tietoja asianosaista vastaan esitetystä seikoista, sekä oikeutta esittää tehokkaasti kantansa, on kunnioitettava tilanteissa, joissa on kyse jollekin taholle epäedullisista taloudellisista seuraamuksista. Näin on varsinkin silloin, kun toimenpiteellä jatketaan asianosaisten varojen jäädyttämistä, jolloin häntä vastaan esitetystä uusista seikoista on ilmoitettava ja hänelle on annettava mahdollisuus tulla kuulluksi. Valittajalle ei ollut ilmoitettu etukäteen yhdestäkään todisteesta eikä hän saanut mahdollisuutta kuulemiseen ennen riidanalaisen asetuksen antamista. Näitä menettelyllisiä takeita on kuitenkin sovellettava myös kolmanteen maahan kohdistettujen seuraamusten osalta. Riidanalaisella asetuksella ei ole valittajan mielestä yksinomaan lainsäädännöllistä luonnetta, koska se koskee suoraan ja erikseen valittajaa, joka mainitaan nimeltä niiden henkilöiden luettelossa, joiden varat on jäädytettävä. Unionin yleinen tuomioistuin todella tunnusti valittajille puolustautumisoikeudet asioissa Melli Bank vastaan neuvosto⁴⁰ ja Bank Melli Iran vastaan neuvosto⁴¹ antamissaan tuomioissa, joissa oli kyse oikeushenkilöihin kohdistetuista rajoittavista toimenpiteistä kolmatta maata vastaan käyttöön otetun seuraamusjärjestelmän yhteydessä. Lisäksi valittajan mukaan häntä ei ole kirjattu luetteloon tietyn ryhmän jäsenenä. Unionin yleinen tuomioistuin on hyväksynyt mahdollisuuden osoittaa, että henkilö on etääntynyt luetteloon kirjatusta perheenjäsenestään, mutta tämä voidaan osoittaa ainoastaan puolustautumisoikeuksia käyttämällä. Valittaja tuo tältä osin esiin unionin yleisen tuomioistuimen epä johdonmukaisen lähestymistavan etenkin, kun jopa neuvosto myönsi unionin yleisessä tuomioistuimessa sekä rajoittavien toimenpiteiden täytäntöönpanoa ja arviointia koskevissa suuntaviivoissaan,⁴² että valittajan asemassa olevalla henkilöllä on oikeus puolustautumiseen. Valittaja väittää näin ollen, ettei unionin yleinen tuomioistuin voinut päätyä siihen, ettei puolustautumisoikeuksia ole sovellettava.

49. Oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin koskevassa tämän valitusperusteen ensimmäisessä osassa valittaja riitauttaa unionin yleisen tuomioistuimen päätelmän, jonka mukaan hänen kuulemisellaan ennakoita ei olisi ollut vaikutusta riidanalaisen asetuksen lainmukaisuuteen, sillä

39 — Valittaja mainitsee argumentaationsa tueksi asiassa C-32/95 P, komissio v. Lisrestal ym., 24.10.1996 annetun tuomion (Kok., s. I-5373) ja asiassa C-315/99 P, Ismeri Europa v. tilintarkastustuomioistuin, 10.7.2001 annetun tuomion (Kok., s. I-5281).

40 — Yhdistetyt asiat T-246/08 ja T-332/08, Melli Bank v. neuvosto, tuomio 9.7.2009 (Kok., s. II-2629).

41 — Asia T-390/08, Bank Melli Iran v. neuvosto, tuomio 14.10.2009 (Kok., s. II-3967).

42 — Valittaja mainitsee rajoittavien toimenpiteiden (pakotteiden) täytäntöönpanoa ja arviointia varten EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla annettujen suuntaviivojen 9, 10 ja 17 kohdan (neuvoston asiakirja 15114/05, 2.12.2005).

valittaja saattoi vasta asetuksen antamisen jälkeen – koska hänelle ei ollut annettu mitään tietoja luetteloon kirjaamisen syistä – esittää todisteet siitä, ettei hänellä ollut yhteyttä isäänsä eikä tämän kaupallisiin intresseihin ja ettei hän siten ollut millään tavoin hyötynyt Burman hallituksen talouspolitiikasta sen enempää kuin kukaan muukaan.

50. Oikeutta tehokkaaseen oikeussuojaan koskevassa valitusperusteen toisessa osassa valittaja riitauttaa unionin yleisen tuomioistuimen päätelmän, jonka mukaan tehokas oikeussuoja varmistettiin, kun unionin yleinen tuomioistuin rajoittui menettelyä ja perusteluja koskevien sääntöjen noudattamisen ja tosiseikkojen aineellisen paikkansapitävyyden sekä sen tarkastamiseen, ettei tosiseikkojen arvioinnissa ole tehty ilmeistä virhettä ja ettei harkintavaltaa ole käytetty väärin. Rajoittavien toimenpiteiden lainmukaisuuden valvonta edellyttää kuitenkin unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan kattavaa valvontaa,⁴³ ja juuri tällaista valvontaa unionin yleinen tuomioistuin toteutti asiassa *People's Mojahedin Organization of Iran* vastaan neuvosto antamassaan tuomiossa.⁴⁴ Valittaja lisää vastauskirjelmässään, että unionin yleinen tuomioistuin toteutti tämän tyyppistä valvontaa myös asiassa *Kadi*, jossa annettiin tuomio sen jälkeen, kun yhteisöjen tuomioistuin oli palauttanut asian unionin yleiseen tuomioistuimeen.⁴⁵ Puutteellista valvontaa ei voida rajoittavien toimenpiteiden huomattavien vaikutusten vuoksi sallia.

51. Valittaja väittää vastauksessaan komission vastineessaan esittämiin argumentteihin, että neuvoston velvollisuutena oli ilmoittaa hänelle erikseen hänen varojensa jäädyttämisen erityiset ja konkreettiset perustelut.

52. Komissio puolestaan katsoo, ettei valittaja ole kyennyt osoittamaan, että unionin yleisen tuomioistuimen päätelyssä olisi oikeudellinen virhe, joka mahdollistaisi valituksenalaisen tuomion kumoamisen. Puolustautumisoikeuksien soveltamisen osalta neuvosto ja komissio yhtyvät unionin yleisen tuomioistuimen tarkasteluun, jossa erotetaan kolmanteen maahan kohdistuvat seuraamusjärjestelmät sellaisista järjestelmistä, jotka on suunnattu henkilöitä vastaan siksi, että heillä on yhteys terroristitoimintaan. Unionin yleinen tuomioistuin on toisaalta osoittanut, että valittajalla oli riittävät menettelylliset takeet ja että hän saattoi esittää näkökantansa neuvostossa ennen riidanalaisen asetuksen antamista. Molemmat toimielimet kiistävät sellaisen etukäteistä kuulluksi tulemista koskevan oikeuden olemassaolon, johon valittaja olisi voinut vedota häneen kohdistettujen riidanalaisien rajoittavien toimenpiteiden voimassa pitämisen yhteydessä, ja toteavat, että toimenpiteistä myös ilmoitettiin asianmukaisesti Euroopan unionin virallisessa lehdessä 11.3.2008 julkaistulla ilmoituksella. Neuvosto lisää tältä osin yhtyen siten unionin yleisen tuomioistuimen toteamukseen, että vaikka valittajalla olisi oikeus tulla kuulluksi ennakolta, se, ettei häntä kuultu, ei ole voinut vaikuttaa riidanalaisen asetuksen lainmukaisuuteen, koska valittaja ei ollut esittänyt uusia todisteita.

53. Neuvosto ja komissio katsovat tehokasta oikeussuojaa koskevasta oikeudesta, että unionin yleinen tuomioistuin toteutti riittävää valvontaa ja sovelsi asianmukaista uudelleen tutkimisen kriteeriä asioissa *Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran* vastaan neuvosto⁴⁶ ja *Melli Bank Iran* vastaan neuvosto⁴⁷ antamiinsa tuomioihin perustuvan oikeuskäytäntönsä mukaisesti, kun se samalla ja perustellusti tunnusti neuvoston laajan harkintavallan. Unionin yleinen tuomioistuin totesi siis aivan oikein, että ainoastaan neuvoston ilmeinen arviointivirhe saattaisi johtaa toimen kumoamiseen. Komissio esittää vastauskirjelmässään samankaltaisia perusteluja, joissa jopa todetaan, että valittaja yritti vastausvaiheessa esittää uuden, unionin yleisen tuomioistuimen valvonnan laajuutta koskevan valitusperusteen.

43 — Em. asia *Kadi*, tuomion 326 kohta.

44 — Asia T-284/08, *People's Mojahedin Organization of Iran v. neuvosto*, tuomio 4.12.2008 (Kok., s. II-3487, 74 kohta).

45 — Asia T-85/09, *Kadi v. komissio*, tuomio 30.9.2010 (Kok., s. II-5177). Valittaja viittaa tämän tuomion 123, 125 ja 126 kohtaan sekä 129–142 kohtaan.

46 — Asia T-228/02, tuomio 12.12.2006 (Kok., s. II-4665, 159 kohta).

47 — Edellä alaviitteessä 40 mainittu asia.

54. Neuvosto ja komissio kiistävät lisäksi velvollisuuden ilmoittaa erikseen riidanalaisista toimenpiteistä siltä osin kuin valittaja oli kirjattu luetteloon hallituksen jäsenenä tai sitä lähellä olevana henkilönä.

2. Asian tarkastelu

a) Puolustautumisoikeuksiin vetoamista koskeva alustava kysymys

55. Valituksenalaisen tuomion 120–123 kohdasta ilmenee, että unionin yleinen tuomioistuin on tehnyt hyvin selvän eron asian Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran vastaan neuvosto⁴⁸ ja nyt käsiteltävän asian välillä todetessaan, että asiassa Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran vastaan neuvosto annettuun tuomioon perustuva oikeuskäytäntö koskee yksinomaan seuraamusjärjestelmiä, jotka on kohdistettu henkilöihin siksi, että he ovat mukana terroristitoiminnassa. Nyt käsiteltävässä asiassa rajoittavat toimenpiteet koskevat kuitenkin kolmatta maata ja ne on toteutettu asetuksen eli yleisesti sovellettavan lainsäädäntötoimen yhteydessä. Riidanalaisessa asetuksessa tehty yksilöinti ei siis unionin yleisen tuomioistuimen mukaan perustu kyseessä olevien henkilöiden toimintaan vaan siihen, että he kuuluvat tiettyyn yleiseen ryhmään, tässä tapauksessa Burman ”merkittävien yritysjohtajien perheenjäsenten ryhmään”.⁴⁹ Näin ollen ei sen mukaan voida väittää, että valittajaa vastaan olisi aloitettu edellä mainitussa oikeuskäytännössä tarkoitettu menettely.⁵⁰ Puolustautumisoikeuksia ei siis unionin yleisen tuomioistuimen mukaan sovelleta kolmatta maata vastaan käyttöön otettavasta seuraamusjärjestelmästä annetun asetuksen liitteessä mainittuihin henkilöihin.⁵¹

56. Olen täysin eri mieltä tällaisesta lähestymistavasta.

57. Ensinnäkään en ole vakuuttunut erottelusta, jonka unionin yleinen tuomioistuin tekee oikeudellisessa kohtelussa sen mukaan, koskeeko se terroristitoiminnassa mukana oleviin henkilöihin vai kolmansiiin maihin kohdistettuja seuraamusjärjestelmiä. On näet täysin selvää, että riidanalainen asetus on kohdistettu Burman hallintoa vastaan. Sitä vastoin olisi täysin kuvitteellista ajatella, että koska asetus koskee *kolmatta valtiota*, siinä voidaan sivuuttaa kaikki vaatimukset, jotka liittyvät mahdollisesti kyseessä oleviin yksilön oikeuksiin. Rajoittavat toimenpiteet on asianomaiseen valtioon vaikuttaakseen suunnattava valtiota edustavaa tai palvelevaa väliporrasta vastaan. Neuvostolla on tätä varten laaja harkintavalta määrittää näiden toimenpiteiden kohteena olevat henkilöt, yhteisöt ja elimet, ja tämä valta voidaan minusta vallan hyvin rinnastaa terrorismin vastaisen taistelun yhteydessä neuvostolle myönnettyyn valtaan. Myönnän, etten oikein ymmärrä, millä oikeudellisella subtiliteetilla voidaan selittää se, että terrorismiin osallistumisesta epäiltyjen henkilöiden yksilöoikeuksia suojeltaisiin paremmin kuin niiden, joiden epäillään tekevän yhteistyötä sellaisen autoritaarisen hallinnon kanssa, jota vastaan unioni aikoo toimia.

58. Lisäksi arviointi ”yhteydestä”, joka kaikilla varojen jäädyttämisen kohteena olevien henkilöiden luetteloon kirjatulla henkilöillä lähtökohtaisesti on johtavaan hallintoon eli rajoittavien toimenpiteiden todelliseen kohteeseen, on tehtävä itsenäisesti suhteessa kysymykseen siitä, voivatko nämä henkilöt vedota puolustautumisoikeuksiin. Vaikka unionin tuomioistuimen olisi pidettävä EY 60 ja EY 301 artiklaa riidanalaisen asetuksen riittävinä oikeusperustoina, sen olisi kuitenkin pidettävä valittajan yhteyttä Burman hallintoon riittämättömänä sen kannalta, ettei neuvoston tarvitsisi kunnioittaa valittajan puolustautumisoikeuksia, kuten olen jo esittänyt toisessa yhteydessä.⁵² Mitä enemmän tässä asiassa loitonnutaan vallan ja päätöksenteon ytimestä, sitä heikommaksi muuttuu yhteys toimenpiteiden todellisena kohteena olevaan johtavaan hallintoon ja sitä suuremmalla syyllä puolustautumisoikeuksia on noudatettava.

59. Toiseksi voidaan kysyä: miten toimen luonne vaikuttaa tähän välipäätelmään?

48 — Edellä alaviitteessä 46 mainittu asia.

49 — Valituksenalaisen tuomion 122 kohta.

50 — Em. asia Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran v. neuvosto, tuomion 91 kohta.

51 — Ks. valituksenalaisen tuomion 123 kohta.

52 — Ks. ratkaisuehdotukseni 67 kohta edellä alaviitteessä 28 mainitussa asiassa Bank Melli Iran v. neuvosto.

60. Unionin tuomioistuin on ratkaissut asiassa Bank Melli Iran vastaan neuvosto antamassaan tuomiossa⁵³ kysymyksen sellaisen asetuksen luonteesta, jolla pannaan täytäntöön kolmatta maata vastaan suunnattu seuraamusjärjestelmä sekä määrittellään tässä tarkoituksessa kyseisen asetuksen liitteessä lueteltuja luonnollisia henkilöitä ja oikeushenkilöitä koskevat rajoittavat toimenpiteet. Unionin tuomioistuin totesi tuossa tuomiossa, että tällaisen asetuksen liitteen vaikutukset ovat samat kuin itse asetuksen.⁵⁴ Unionin yleisen tuomioistuimen päättely valituksenalaisen tuomion 123 kohdassa ja sitä seuraavissa kohdissa voisi siten olla oikeudellisesti perusteltu, koska se perusti arviointinsa siihen, että riidanalainen toimi on luonteeltaan yksinomaan lainsäädäntötoimi, evätäkseen valittajalta puolustautumisoikeudet.

61. Tällaisessa arvioissa sivuutetaan kuitenkin rajoittavia toimenpiteitä koskevan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön yksi tärkeä osa. Vaikka nimittäin oletettaisiin, että riidanalainen asetusta voidaan luonnehtia oikeudellisesti ainoastaan yhdellä tavalla, oikeuskäytännöstä ilmenee, ettei tämä voi olla esteenä puolustautumisoikeuksien tunnustamiselle. Siten jo asiassa Kadi keskeisellä sijalla oli kysymys asetuksen lainmukaisuudesta, mikä ei kuitenkaan estänyt yhteisöjen tuomioistuinta toteamasta seuraavaa: ”Kun otetaan huomioon ne konkreettiset olosuhteet, joissa valittajien nimet lisättiin rajoittavien toimenpiteiden kohteina olevien henkilöiden – – luetteloon, joka sisältyy [kyseisen] asetuksen liitteeseen I, on todettava, että on ilmeistä, että puolustautumisoikeuksia, erityisesti oikeutta tulla kuulluksi, ja oikeutta näiden oikeuksien tehokkaaseen tuomioistuinvalvontaan, ei ole kunnioitettu.”⁵⁵ Tämän tunnustaminen on tarpeen, jotta luonnollisille henkilöille ja oikeushenkilöille, jotka on kirjattu näihin luetteluihin joko sen perusteella, että heidän toiminnallaan on yhteyksiä terrorismiin, tai siksi, että heidän toimintansa liittyy kansainvälisesti tuomittavaan valtionpolitiikkaan, voidaan antaa erityisesti menettelylliset vähimmäistakeet,⁵⁶ ja jotta voidaan varmistaa tehokkaan oikeussuojan periaatteen kunnioittaminen.⁵⁷

62. Valituksenalaisen tuomion 123 kohtaan sisältyvä toteamus, jonka mukaan puolustautumisoikeuksia ei sovelleta valittajaan, on siten jo sinänsä oikeudellinen virhe. Koska unionin yleinen tuomioistuin on kuitenkin esittänyt laajemman arvioinnin, joka koski niin ikään sitä, oliko valittajalla oikeus saada tietää etukäteen tosiseikoista ja oikeudellisista seikoista sekä tulla kuulluksi ennakolta, kyseinen toteamus ei yksinään ole oikeudellinen virhe, jonka perusteella valituksenalainen tuomio olisi kumottava. Tarkastelua on siis syytä jatkaa valitusperusteen muilla osilla.

b) Väite, jonka mukaan oikeutta saada tietää etukäteen oikeudellisista perusteluista sekä oikeutta tulla kuulluksi ennakolta on loukattu (kolmannen valitusperusteen ensimmäinen osa)

63. Unionin yleinen tuomioistuin on todennut valituksenalaisen tuomion 124–126 kohdassa oikeudellisten perustelujen antamisesta ennakkoon tiedoksi, että merkitykselliset tosiseikat ja oikeudelliset seikat olivat kantajan tiedossa ennen riidanalaisen asetuksen antamista ja ettei näistä seikoista ollut tarpeen ilmoittaa uudelleen ennen asetuksen antamista. Unionin yleinen tuomioistuin on näin ollen pitänyt hyvin relevanttina sitä, että rajoittavat toimenpiteet ovat koskeneet valittajaa vuodesta 2003 alkaen ja että riidanalainen asetusta perustuu erityisesti yhteisiin kantoihin, joissa puolestaan esitetään ”kaikki tosiseikat ja oikeudelliset seikat, joiden perusteella kyseessä olevat rajoittavat toimenpiteet on toteutettu ja pidetty voimassa”.⁵⁸

64. Totean kuitenkin, että vaikka yhteisissä kannoissa ja riidanalaisessa asetuksessa, jolla ne pannaan täytäntöön, tuodaan esiin Burman liiton vastaisen pakotepolitiikan toteuttamisen perustelut esittämällä tosiaankin riittävä arviointi maan huolestuttavasta poliittisesta tilanteesta, samaa ei voida sanoa valittajan henkilökohtaisesta tilanteesta. Sekä asiakirja-aineistosta että unionin yleisen tuomioistuimen tuomiosta

53 — Em. asia Bank Melli Iran v. neuvosto.

54 — Em. asia Bank Melli Iran v. neuvosto, tuomion 45, 46 ja 51 kohta.

55 — Em. asia Kadi, tuomion 334 kohta.

56 — Ibid, tuomion 42 kohta.

57 — Ks. em. asia Bank Melli Iran v. neuvosto, tuomion 47 kohta.

58 — Valituksenalaisen tuomion 124 kohta.

nimittäin ilmenee, ettei valittaja saanut missään vaiheessa tietää hänen luetteloon kirjaamisensa henkilökohtaisia perusteluja. Lukemalla riidanalaisista asetuksista, mahdollisesti yhdessä yhteisten kantojen kanssa, valittaja sai tietää pelkästään sen, että hänet kirjattiin kolmannen maan painostamistarkoituksessa luetteloon vain isänsä poikana. Vuoden 2003 jälkeen ei ollut toimitettu yhtään todistetta siitä, että myös valittaja hyötyisi Burman hallinnon talouspolitiikasta. Neuvosto ei ole myöskään vuoden 2003 jälkeen maininnut erikseen, että valittajan kirjaaminen luetteloon perustuisi olettamaan, jonka mukaan Burman hallituksen talouspolitiikasta hyötyvien henkilöiden perheenjäsentenkin katsottaisiin hyötävän tästä politiikasta, kunnes he toisin todistaisivat. Kuten unionin yleinen tuomioistuin on huomauttanut, neuvosto kyllä selvitti syyt, joiden vuoksi se ulotti rajoittavat toimenpiteet koskemaan Burman hallinnon talouspolitiikasta hyötyviä henkilöitä.⁵⁹ Samaa selvitystä ei kuitenkaan missään vaiheessa tehty näiden henkilöiden perheenjäsenten osalta.⁶⁰ Unionin yleinen tuomioistuin on siis väärässä todetessaan valituksenalaisen tuomion 126 kohdassa, että ”tässä asiassa merkitykselliset oikeudelliset seikat ja tosiseikat olivat kantajan tiedossa ennen kuin neuvosto antoi riidanalaisen asetuksen”.

65. Päätän tätä kohtaa koskevan tarkastelun muistuttamalla, että oikeudellinen järjestelmä, joka liittyy henkilön nimen kirjaamiseen ensimmäistä kertaa riidanalaisen asetuksen liitteeseen VI sisältyvän luettelon kaltaiseen luetteloon, on lähtökohtaisesti kyseiselle henkilölle epäedullisempi kuin tilanne, jossa rajoittavat toimenpiteet uusitaan, siinä mielessä, että tällaisten toimenpiteiden tehokkuutta koskevilla seikoilla voidaan jossakin määrin perustella se, ettei puolustautumisoikeuksia ole sovellettu täysimääräisesti ainakaan menettelyssä, joka ei ole varsinainen oikeudenkäyntimenettely.⁶¹ Ei voida sulkea pois sitä, että nämä seikat ovat merkityksellisiä myös kyseisten toimenpiteiden uusimisen yhteydessä. Tällöin unionin tuomioistuimen tehtävänä on kuitenkin pitää tarvittaessa huoli siitä, että ne erityiset seikat, joilla voidaan perustella se, että luetteloon kirjattujen henkilöiden puolustautumisoikeuksiin puututaan ensimmäisen luetteloon kirjaamisen yhteydessä, otetaan aina huomioon toimenpiteitä uusittaessa. Sen tehtävänä on myös saattaa keskenään tasapainoon yhtäältä unionin tavoite ja se, ettei toimielimiltä voida vaatia liian raskaita menettelyllisiä velvoitteita, jotka saattaisivat tehdä niistä toimintakyvyttömiä, sekä toisaalta tarve myöntää oikeussubjektille riittävät menettelylliset takeet. Tältä osin on todettava, ettei unionin yleinen tuomioistuin ryhtynyt missään vaiheessa näiden seikkojen tasapainottamiseen, vaikka kyse oli luonnollisesta henkilöstä, joka ei ole Burman johtaja eikä myöskään Burman johtajan perheenjäsen vaan ainoastaan näiden johtajien toteuttamasta talouspolitiikasta hyötävän henkilön poika.

66. Oikeuteen tulla kuulluksi ennakolta voidaan ottaa vastaava kanta kuin vaatimukseen saada tietää etukäteen oikeudellisista perusteluista. Vaikka yhteisöjen tuomioistuin totesi asiassa Kadi antamassaan tuomiossa, että ”puolustautumisoikeuksien ja erityisesti kuulluksi tulemistä koskevan oikeuden osalta on todettava, että kun on kyse riidanalaisella asetuksella säädettyjen toimenpiteiden kaltaisista rajoittavista toimenpiteistä, yhteisön viranomaisilta ei voida edellyttää, että ne ilmoittavat kyseiset perusteet ennen kuin henkilö tai yhteisö ensimmäisen kerran merkitään [kyseiseen luetteloon]”,⁶² ja että ”syistä, jotka liittyvät myös riidanalaisen asetuksen tavoitteeseen ja siinä säädettyjen toimenpiteiden tehokkuuteen, yhteisön viranomaiset eivät myöskään olleet velvollisia kuulemaan valittajia ennen näiden nimien merkitsemistä – –”,⁶³ sen kanta rajoittuu selvästi ensimmäiseen kirjaamiseen. Käsiteltävässä asiassa on kuitenkin kyse kirjaamisen uusimisesta.

67. Unionin yleisen tuomioistuimen arviointi valituksenalaisen tuomion 127–133 kohdassa perustuu kokonaisvaltaiseen lähestymistapaan. Unionin yleinen tuomioistuin on näet tarkastanut, oliko valittajalla mahdollisuus ilmaista tehokkaasti kantansa vuonna 2003, jolloin valittajaan kohdistettiin rajoittavat toimenpiteet ensimmäisen kerran, ja päätellyt, että valittaja olisi unionin toteuttaessa lainsäädäntötoimiaan voinut halutessaan ilmaista kantansa useaan otteeseen.⁶⁴

59 — Valituksenalaisen tuomion 125 kohta.

60 — Ks. yhteisen kannan 2006/318 johdanto-osan neljäs perustelukappale. Riidanalaisessa asetuksessa ei sitä paitsi ole yhtään mainintaa, jossa täsmennettäisiin, että myös perheenjäsenten varat olisi jäädytettävä.

61 — Em. asia Kadi, tuomion 339 ja 340 kohta.

62 — Ibid, tuomion 338 kohta.

63 — Ibid, tuomion 341 kohta.

64 — Ks. valituksenalaisen tuomion 129–131 kohta.

68. Tällainen lähestymistapa ei ole minusta täysin tyydyttävä kahdessa suhteessa. Ensinnäkin asetetaan valittajan tehtäväksi esittää omasta aloitteestaan kantansa neuvostolle. Toisaalta tämä lähestymistapa ei vastaa kysymykseen siitä, olisiko ennakolta kuuleminen pitänyt ottaa huomioon riidanalaisen asetuksen antamisen yhteydessä. Unionin yleinen tuomioistuin vastaa valittajan argumenttiin, jonka mukaan neuvoston olisi pitänyt kehottaa häntä esittämään kantansa ennen riidanalaisen asetuksen antamista, toteamalla, että valittajalla oli mahdollisuus ilmaista kantansa neuvostolle ennen asetuksen antamista lainsäädäntötoimia toteutettaessa, toisin sanoen yhteisten kantojen tarkistusten ja uusimisten yhteydessä.

69. Unionin yleisen tuomioistuimen päättelyn perusteet ovat kovin hypoteettisia. Todetessaan, että neuvosto olisi voinut ottaa tehokkaasti huomioon valittajan nimenomaisen kannanoton yhteisen kannan 2006/318 uudelleentarkastelun yhteydessä,⁶⁵ unionin yleinen tuomioistuin ei vastaa kysymykseen siitä, että jos valittaja ei käyttänyt tätä mahdollisuutta, onko seurauksena siitä huolimatta se, ettei neuvoston tarvitse järjestää kuulemista ennen sellaisen asetuksen antamista, jolla pannaan yhteisön osalta täytäntöön mainittu yhteinen kanta.

70. Unionin yleinen tuomioistuin on katsonut lisäksi, että vaikka valittajalle olisi pitänyt antaa oikeus tulla kuulluksi ennakolta, se ei olisi vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan vaikuttanut riidanalaisen asetuksen lainmukaisuuteen, sillä kuulemisen järjestäminen ei olisi voinut johtaa toisenlaiseen tulokseen.⁶⁶ Se perustelee päätelmänsä erityisesti sillä, ettei valittaja ole kiistänyt Burman poliittista tilannetta, isänsä asemaa eikä perhesidettään tähän. Valittaja ei ole myöskään näyttänyt toteen etäntymistään isästään osoittamalla, että ”tämän asema ei enää mitenkään hyödyttänyt häntä”.⁶⁷

71. Siltä osin kuin valittajalle ei ilmoitettu etukäteen hänen luetteloon kirjaamisensa perusteluja, häntä ei voida mielestäni moittia siitä, ettei hän esittänyt vaadittuja argumentteja riidanalaisen asetuksen antamisen jälkeen, sellaisen päätelmän tekemiseksi, ettei ennakkokuulemisen puuttuminen vaikuttanut toimen lainmukaisuuteen. Valittaja ei tietenkään voinut myöskään kiistää perhesidettään isäänsä, sillä lapsen ja vanhemman välinen oikeudellinen side on harvoja poikkeuksia lukuun ottamatta pysyvä ja muuttumaton tosiasia.

72. On totta, että sen jälkeen kun ilmoitus oli julkaistu 11.3.2008, valittaja pyysi oma-aloitteisesti neuvostoa ilmoittamaan hänelle luetteloon kirjaamisensa perustelut. Valittaja tiedustelee edelleen kirjeessään näitä perusteluja ja vetoaa siihen, että hän itse oli isänsä yritysten osakkaana ainoastaan vuosina 2005–2007 ja ettei hän ollut sitä enää riidanalaisen asetuksen antamisvuonna. Neuvosto ei suostunut ottamaan tätä ilmeisen uutta seikkaa huomioon vastauksessaan ja piti voimassa valittajan luetteloon kirjaamisen. On selvää, että tämä kuuluu yksistään neuvoston harkintavaltaan. On kuitenkin niin, että unionin yleinen tuomioistuin päättelee näistä seikoista, että ne osoittavat, että vaikka ennakkokuuleminen olisikin järjestetty, se ei olisi muuttanut neuvoston kantaa. Ymmärrän kuitenkin valittajan esittämän argumentin istunnossa, jossa hän kertoi tilanteestaan henkilönä, jolla ei ollut muuta mahdollisuutta kuin arvailla luetteloon kirjaamisensa syitä ja esittää ne itse neuvostolle saadakseen tämän lopulta poistamaan nimensä luettelosta. Toisin sanoen valittajaa ei voida moittia siitä, ettei hän kyennyt edes jälkikäteen kumoamaan luetteloon kirjaamisen perusteena ollutta olettamaa, kun hän ei koskaan saanut edes tietää tästä olettamasta. Näin ollen unionin yleinen tuomioistuin ei voi teknisessä mielessä todeta, että valittajan mahdollinen kuulematta jättäminen ei olisi missään tapauksessa vaikuttanut riidanalaisen asetuksen lainmukaisuuteen, sillä on selvää, että jos hänelle ei kerran ilmoitettu luetteloon kirjaamisen todellisia perusteluja, hänelle ei tosiasiallisesti koskaan annettu mahdollisuutta esittää tehokkaasti kantaansa.⁶⁸

73. Mielestäni kolmannen valitusperusteen ensimmäinen osa on kaikista edellä esitetystä syistä perusteltu.

65 — Ibid, tuomion 131 kohta.

66 — Ibid, tuomion 132 kohta.

67 — Ibid.

68 — Ks. analogisesti em. asia Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran v. neuvosto, tuomion 162 kohta.

c) Väite, jonka mukaan oikeutta tehokkaaseen oikeussuojaan on loukattu (kolmannen valitusperusteen toinen osa)

74. Valittaja moittii unionin yleistä tuomioistuinta siitä, ettei tämä toteuttanut riittävää tuomioistuinvalvontaa rajoittavien toimenpiteiden lainmukaisuuden valvonnassa. Komission argumenttia, jonka mukaan valitusta ei ole otettava tutkittavaksi, ei voida hyväksyä, koska valittaja todella mainitsi valituksessaan tuomioistuinvalvonnan laajuutta koskevan kysymyksen väittäessään, että hänen oikeuttaan tehokkaaseen oikeussuojaan oli loukattu.

75. Unionin yleinen tuomioistuin totesi valituksenalaisen tuomion 144 kohdassa asiakysymyksestä, että neuvostolla on oltava laaja harkintavalta sellaisten seikkojen osalta, jotka se voi ottaa huomioon päättäessään taloudellisista seuraamuksista EY 60 ja EY 301 artiklan nojalla, ja että on siis niin, että koska tuomioistuimet eivät voi ”korvata neuvoston arviointia, joka koskee sellaisia todisteita, tosiseikkoja ja olosuhteita, joilla tällaiset toimenpiteet voidaan perustella, omalla arvioinnillaan, sen valvonnan, jota unionin yleinen tuomioistuin suorittaa varojen jäädyttämistä koskevien päätösten laillisuuden osalta, on rajoitettava menettelyä ja perusteluja koskevien sääntöjen noudattamisen, tosiseikkojen aineellisen paikkansapitävyyden sekä sen tarkastamiseen, ettei tosiseikkojen arvioinnissa ole tehty ilmeistä virhettä ja ettei harkintavaltaa ole käytetty väärin”.

76. Huomautan ensiksi siitä, että unionin yleinen tuomioistuin puhuu mainitussa kohdassa todella varojen jäädyttämistä koskevasta ”päätöksestä” ja näyttää siten asettavan taka-alalle riidanalaisen toimen yleisen sovellettavuuden, johon se kuitenkin kiinnitti suurta huomiota oikeusperustan tarkastelun yhteydessä, sekä siitä, ettei kyseinen tuomioistuin epäröinyt vahvistaa kantaansa viittaamalla terrorismin torjuntaa koskevaan oikeuskäytäntönsä, vaikka valituksenalaisen tuomion muissa kohdissa se näytti kuitenkin tekevän selvän eron terrorismin torjunnan yhteydessä toteutettujen ja kolmatta maata vastaan suunnattujen toimenpiteiden välillä. Valituksenalaisen tuomioon sisältyy siten joitakin ristiriitaisuuksia, jotka käyvät ilmi sen 144 kohdasta.

77. Totean sitten tuomioistuinvalvonnan laajuuteen palatakseni, että unionin yleisen tuomioistuimen oikeuskäytäntö asiassa on tosiaankin vaihteleva. Se on valituksenalaisessa tuomiossa omaksumassaan kannassa ottanut suoraan vaikutteita edellä mainitussa asiassa Organisation des Modjahedines du peuple d’Iran vastaan neuvosto antamansa tuomion 159 kohdasta. Tämän tuomion aiemmissa kohdissa se oli kuitenkin vahvistanut kattavan valvonnan periaatteen.⁶⁹ Unionin yleinen tuomioistuin on joka tapauksessa kehittänyt hyvin selkeän, kattavaa valvontaa puoltavan oikeuskäytännön tuomioissaan, jotka se on antanut asiassa People’s Mojahedin Organization of Iran vastaan neuvosto,⁷⁰ asioissa Melli Bank vastaan neuvosto ja Bank Melli Iran vastaan neuvosto⁷¹ sekä viimeksi asiassa Kadi vastaan komissio, jossa annettiin tuomio sen jälkeen, kun unionin tuomioistuin oli palauttanut asian unionin yleiseen tuomioistuimeen.⁷²

78. Asioissa Melli Bank vastaan neuvosto ja Bank Melli Iran vastaan neuvosto annetut tuomiot ovat mielestäni toki kaikkein merkityksellisimmät käsiteltävän asian kannalta, koska näissä asioissa oli kyse kolmannen maan vastaisen seuraamusjärjestelmän yhteydessä käyttöön otetuista rajoittavista toimenpiteistä. Unionin yleinen tuomioistuin on katsonut näissä tuomioissa, että on tehtävä ero yhtäältä sellaisten säännösten, joilla vahvistetaan rajoittavien toimenpiteiden yksityiskohtien määrittelyä koskevat yleiset säännöt ja joihin on sovellettava rajoitettua tuomioistuinvalvontaa, jotta ei loukata neuvostolle asiassa perinteisesti tunnustettua laajaa harkintavaltaa, sekä toisaalta sellaisten luetteloiden välillä, joissa luettellaan rajoittavien toimenpiteiden, joihin puolestaan on sovellettava kattavaa tuomioistuinvalvontaa, kohteena konkreettisesti olevat henkilöt.

69 — Ks. tuomion 154 kohta.

70 — Em. Asia, tuomion 74 ja 75 kohta.

71 — Em. asia Melli Bank v. neuvosto, tuomio 9.7.2009, 45 ja 46 kohta ja em. asia Bank Melli Iran v. neuvosto, tuomio 14.10.2009, 36 ja 37 kohta.

72 — Em. Asia, tuomion 126 ja 132–135 kohta. Ks. unionin yleisen tuomioistuimen asiassa omaksumaa oikeuskäytäntöä koskevan yhteenvedon osalta kyseisen tuomion 139 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

79. Tällainen kanta näyttää olevan täysin sopusoinnussa unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön kanssa. Unionin tuomioistuin ei tosin ole vielä koskaan joutunut lausumaan tässä valituksessa kyseessä olevien kaltaisia rajoittavia toimenpiteitä koskevan tuomioistuinvalvonnan laajuudesta. Totesin kuitenkin jo aiemmin, että terrorismin torjuntaa koskevaa oikeuskäytäntöä voidaan soveltuvin osin soveltaa myös kolmatta maata vastaan suunnatun seuraamusjärjestelmän yhteydessä. Panen kuitenkin merkille, että yhteisöjen tuomioistuin on jo asiassa Kadi⁷³ antamassaan tuomiossa suositellut rajoittavien toimenpiteiden kattavaa valvontaa, ja tämä kanta toistetaan selvästi asiassa E ja F annetussa tuomiossa, jossa unionin tuomioistuin totesi seuraavaa: ”Se, että luetteloon sisällyttämistä ei ole perusteltu, on myös omiaan estämään kyseisen sisällyttämisen aineellista lainmukaisuutta koskevan asianmukaisen tuomioistuinvalvonnan, jossa tutkitaan erityisesti tosiseikat sekä niiden tueksi esitetyt näyttö ja tiedot. On kuitenkin niin, – – että tällaisen valvonnan mahdollisuus on välttämätöntä, jotta voidaan varmistaa oikea tasapaino kansainvälisen terrorismin torjuntaa koskevien vaatimusten ja perusvapauksien ja -oikeuksien suojan välille.”⁷⁴ Unionin tuomioistuinta pyydettiin vielä hiljattain ottamaan lopullisesti tämän suuntainen kanta.⁷⁵

80. Valvonnan laajuuden määrittelyssä tärkeää ei ole niinkään rajoittavien toimenpiteiden toteuttamisen asiayhteys – kuten terrorismin torjunta – vaan pikemminkin näiden toimenpiteiden huomattava vaikutus luetteloon kirjattujen henkilöiden henkilökohtaisiin tilanteisiin, joihin toimenpiteillä on kiistatta vakava vaikutus.

81. Kehotan siis unionin tuomioistuinta vahvistamaan tämän valituksen yhteydessä samantasaisen vaatimuksen siltä osin kuin kyse on sen tuomioistuinvalvonnan laajuuden määrittelystä, jota unionin tuomioistuinten on sovellettava rajoittaviin toimenpiteisiin, jotka koskevat kolmatta maata vastaan käyttöön otetun seuraamusjärjestelmän yhteydessä luonnollisia henkilöitä, jotka eivät ole johtavassa asemassa, siten, että se tunnustaa samalla neuvoston laajan harkintavallan tällaisten toimenpiteiden täytäntöönpanoa koskevan tarkoituksenmukaisuuden ja niitä koskevien yksityiskohtaisten sääntöjen arvioimisessa.

82. Valituksenalaisen tuomion 144 ja 145 kohdasta ilmenee siten selvästi, ettei unionin yleinen tuomioistuin ole toteuttanut riittävää tuomioistuinvalvontaa, koska se tarkisti ainoastaan perusteluvollisuuden noudattamisen mutta ei missään vaiheessa varmistanut sellaisten todisteiden olemassaoloa, jotka olisivat tukeneet neuvoston väitteitä, joiden mukaan valittaja todella hyötyisi Burman hallinnon talouspolitiikasta.

83. Koska valituksenalaiseen tuomioon sisältyy myös tämä toinenkin oikeudellinen virhe, kolmannen valitusperusteen toista osaa on pidettävä perusteltuna.

d) Ilmoittamista koskeva kysymys (kolmannen valitusperusteen kolmas osa)

84. Tässä valitusperusteen osassa on kyse siitä, olisiko riidanalaisesta asetuksesta pitänyt ilmoittaa erikseen valittajalle, mutta epäilen vahvasti, voidaanko tällainen kysymys ottaa tutkittavaksi. Yhdelläkään unionin yleisessä tuomioistuimessa esitetyllä kanneperusteella ei nimittäin pyritty riitauttamaan sitä, ettei neuvosto ollut ilmoittanut asetuksesta erikseen. Unionin yleinen tuomioistuin ei siten arvioinut valituksenalaisessa tuomiossa tällaista kanneperustetta juuri siksi, ettei sitä ollut esitetty. On siis niin, että vaikka valittajan aikomuksena olisikin ollut ottaa tämä kysymys esille muutoksenhakuvaiheessa, hänen argumentaationsa ei missään tapauksessa ole suunnattu valituksenalaiseen tuomioon. Tässä on siis selvästi kyse uudesta valitusperusteesta, jonka valittaja esitti vastatessaan komission vastineeseen, jossa komissio muistutti muiden valitusten yhteydessä

73 — Em. Asia, tuomion 326 kohta.

74 — Asia C-550/09, E ja F, tuomio 29.6.2010 (Kok., s. I-6213, 57 kohta).

75 — Ks. julkisasiamies Eleanor Sharpstonin vireillä olevassa asiassa C-27/09 P, Ranska v. People’s Mojahedin Organization of Iran, esittämän ratkaisuehdotuksen 254 ja 255 kohta.

esittämistään argumenteista⁷⁶ vaivautumatta kuitenkaan tarkistamaan etukäteen, oliko tämä tarpeellista nyt käsiteltävässä asiassa, kun valittaja ei ollut missään vaiheessa esittänyt valituksessaan ilmoittamisvelvollisuuden loukkaamista koskevaa valitusperustetta tai argumenttia. Siten vuoropuhelu, joka käynnistyi asianosaisten välillä ensin valittajan vastauksen ja vastineen antajan vastauksen yhteydessä ja sitten istunnossa, ei saisi johtaa unionin tuomioistuinta harhaan ilmoittamiseen liittyvien argumenttien tutkittavaksi ottamisen osalta, sillä nämä argumentit muodostavat parhaassakin tapauksessa uuden valitusperusteen, jonka mukaan neuvosto on loukannut ilmoittamisvelvollisuuttaan ja jota ei voida sellaisenaan ottaa tutkittavaksi, koska unionin tuomioistuin on toimivaltainen arvioimaan ainoastaan sitä oikeudellista ratkaisua, jonka unionin yleinen tuomioistuin on antanut sille esitetyistä perusteista.⁷⁷

85. Edellä esitetyistä syistä ehdotan siis, että unionin tuomioistuin hyväksyisi kolmannen valitusperusteen kaksi ensimmäistä osaa.

C Toinen valitusperuste, joka koskee perusteluvelvollisuuden laiminlyöntiä riidanalaisen asetuksen osalta

1. Asianosaisten ja väliintulijoiden lausumat

86. Valittaja toteaa, että neuvoston kirjatessa luetteloon luonnollisen henkilön nimen, sen velvollisuutena on ilmoittaa kirjaamisen erityiset ja konkreettiset syyt. Ilmoittaminen on erityisen tärkeää erityisesti siksi, ettei valittajaa kuultu etukäteen. Neuvosto myöntää itsekkin tämän velvollisuuden ilmoittaa erikseen jokaisen kirjaamisen erityiset ja konkreettiset syyt.⁷⁸ Valittaja tukeutuu unionin yleisen tuomioistuimen oikeuskäytäntöön⁷⁹ ja muistuttaa neuvoston velvollisuudesta ilmoittaa syyt, joiden vuoksi se on päätenyt siihen, että yksityishenkilö tai yhteisö kuuluu varojen jäädyttämisestä annetussa asetuksessa tarkoitettuun ryhmään. Neuvoston olisi siten pitänyt ilmoittaa täsmälliset syyt, joiden perusteella se katsoi, että valittaja on hyötynyt hallituksen politiikasta. Neuvosto ei kuitenkaan ilmoittanut valittajan kirjaamisen syitä, kuten väitettyä toimintaa tai sitä, että tämä on isänsä poika, eikä olettaa, jonka mukaan perheenjäsenet hyötyvät hallituksen talouspolitiikasta. Unionin yleinen tuomioistuin on siten valittajan mukaan väärässä todetessaan, että neuvosto oli täyttänyt perusteluvelvollisuutensa.

87. Neuvosto puolestaan on sitä mieltä, että valittajan luetteloon kirjaamiset syyt esitetään selvästi yhteisessä kannassa 2003/297, jonka perusteella valittajan varat jäädytettiin ensimmäisen kerran, sekä yhteisessä kannassa 2006/318, ja ettei sen tarvinnut ilmoittaa muita perusteluja kuin ainoastaan maininta siitä, että valittaja on isänsä poika. Komission mielestä valittaja vain toistaa unionin yleisessä tuomioistuimessa jo esittämänsä argumentit, joihin tämä tuomioistuin vastasi täysin asianmukaisesti soveltamalla unionin yleisen tuomioistuimen ja unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä määriteltyjä perinteisiä arviointiperusteita arvioidessaan toimen perustelujen riittävyttä. Valittaja ei voi väittää olleensa tietämätön siitä, missä yhteydessä riidanalainen asetus annettiin, koska häneen oli sovellettu rajoitettuja toimenpiteitä jo vuodesta 2003 lähtien. Hän ei voinut olla tietämätön myöskään siitä, että hänen kirjaamisensa perusteltiin hänen isäänsä kohdistettujen toimenpiteiden kiertämisen riskillä. Koska luetteloon ei tämän jälkeen tehty yhtään merkittävää tosiasiallista tai oikeudellista muutosta, neuvosto ei ollut velvollinen muistuttamaan erikseen valittajan kirjaamisen syistä. Joka tapauksessa riidanalaisen asetuksen liitteessä VI mainitaan, että valittaja on isänsä poika, ja hänet olisi voitu kirjata luetteloon yksistään tämän perusteella. Neuvosto ja komissio vaativat täten tämän valitusperusteen hylkäämistä.

76 — Ks. komission toteamusten osalta sen vastineen 41 kohta.

77 — Ks. runsaasta oikeuskäytännöstä asia C-266/05 P, Sison v. neuvosto, tuomio 1.2.2007 (Kok., s. I-1233, 95 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) ja yhdistetyt asiat C-514/07 P, C-528/07 P ja C-532/07 P, Ruotsi ym. v. API ja komissio, tuomio 21.9.2010 (Kok., s. I-8533, 126 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

78 — Valittaja mainitsee tältä osin 3.4.2007 päivätyn asiakirjan 7697/07, jonka neuvosto itse mainitsi unionin yleisessä tuomioistuimessa esittämässään vastineessa.

79 — Em. asia Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran v. neuvosto ja em. asia Melli Bank v. neuvosto.

2. Asian tarkastelu

88. Kuten unionin yleinen tuomioistuin on täysin perustellusti huomauttanut, perusteluvelvollisuudella pyritään siihen, että asianosaisella olisi hallussaan riittävät tiedot, jotta hän voi arvioida, onko häneen kohdistettu toimi perusteltu vai liittyykö siihen mahdollisesti virhe.⁸⁰ Sen tarkistaminen, onko toimen toteuttajana ollut toimielin täyttänyt perusteluvelvollisuutensa, antaa siten mahdollisuuden määrittää, onko asianosaisella ollut mahdollisuus puolustaa oikeuksiaan.⁸¹

89. Unionin yleisen tuomioistuimen päättely tältä osin jakaantuu selvästi kahteen vaiheeseen. Ensin se tarkisti perustelujen riittävyyden Burmaa vastaan käyttöön otetun seuraamusjärjestelmän osalta,⁸² ja tarkisti tämän jälkeen, että myös valittajaa vastaan suunnatut rajoittavat toimenpiteet oli perusteltu riittävällä tavalla.⁸³ Seuraamusjärjestelmän yleisistä perusteluista on todettava, että koska unionin yleisen tuomioistuimen päätelmää tuskin voidaan kiistää, en enää palaa siihen.

90. Samaa ei voida sanoa arvioinnista, jonka unionin yleinen tuomioistuin teki valittajaan kohdistettujen rajoittavien toimenpiteiden perusteluista. Neuvoston tehtävänä oli esittää selvästi ja yksiselitteisesti päättely, jonka perusteella se kirjasi valittajan nimen riidanalaisen asetuksen liitteeseen, jossa lueteltiin ”valtion talouspoliittista tukea saavat henkilöt”, jotta valittaja saisi tietää toimenpiteen perustelut sekä puolustaa oikeuksiaan. Neuvoston velvollisuus perustella rajoittavat toimenpiteet on niin ikään määritelty tehokkaan oikeussuojan periaatteen perusteella, ja tämä periaate on varmistettava toimen perustelujen avulla. Unionin yleisen tuomioistuimen oli siten puolestaan päätettävä, oliko valittajalle tosiasiallisesti annettu mahdollisuus saada tietää, mistä häntä moitittiin, sekä arvioida häneen kohdistettujen rajoittavien toimenpiteiden asianmukaisuus.⁸⁴

91. Riidanalaisen asetuksen liitteessä VI olevasta J1c kohdasta jo yksistään ilmenee sekä valittajan henkilöllisyys että hänen sukupuolensa, syntymäaikansa ja hänen isänsä nimi. Tässä asetuksessa ei toisaalta mainita olettaa, jonka mukaan Burman hallituksen talouspolitiikasta hyötyvien henkilöiden perheenjäsenetkin hyötyisivät tästä politiikasta.

92. En ole vakuuttunut unionin yleisen tuomioistuimen argumentista, jonka mukaan neuvosto olisi täyttänyt perusteluvelvollisuutensa vuonna 2008 annetun riidanalaisen asetuksen osalta, koska se oli esittänyt vuonna 2003 yhteisessä kannassa, jonka perusteella valittaja kirjattiin luetteloon ensimmäisen kerran, syyt, joiden perusteella se ulotti varojen jäädyttämisen perheenjäseniin.⁸⁵ Yhteisen kannan 2003/297 johdanto-osan kolmannessa perustelukappaleessa, johon unionin yleisen tuomioistuimen päättely perustuu, tuodaan esiin ainoastaan se, että rajoittavien toimenpiteiden soveltamisala on ulotettu Burman hallituksen politiikasta hyötyviin henkilöihin sekä heidän perheenjäseniinsä, mutta siinä ei kerrota tämän ulottamisen syitä. Toisaalta ei voida väittää, että tuolloin 16-vuotias valittaja olisi yksistään tältä pohjalta saanut mahdollisuuden puolustaa oikeuksiaan ja että tämä tilanne kesti riidanalaisen asetuksen antamiseen asti, vaikka valittaja on kirjattu liitteeseen, jonka otsikko antaa ymmärtää, että luetteloon kirjaamisen syynä oli juuri se, että valittaja hyötyy Burman hallituksen talouspolitiikasta.⁸⁶ Se, etteivät kaikki Tay Zan perheenjäsenet sisälly tuohon liitteeseen, saa minut ajattelemaan, että valittajan oli tältäkin osin vaikea uskoa, että ainoastaan hänen perhesiteensä oli ja on edelleen syynä hänen luettelossa olemiseensa. Ensimmäiseen yhteiseen kantaan sisältyvissä toteamuksissa, jotka toistettiin seuraavissa yhteisissä kannoissa, erityisesti siinä, joka pannaan täytäntöön riidanalaisella asetuksella, ainoastaan todetaan, että talouspolitiikasta hyötyvien henkilöiden perheenjäsenten varat on

80 — Valituksenalaisen tuomion 94 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

81 — Asia 294/81, *Control Data Belgium v. komissio*, tuomio 17.3.1983 (Kok., s. 911, 14 kohta).

82 — Valituksenalaisen tuomion 99 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

83 — Valituksenalaisen tuomion 103 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

84 — Ks. vastaavasti em. asia *Bank Melli Iran v. neuvosto*, tuomion 87 kohta.

85 — Ks. valituksenalaisen tuomion 104 kohta.

86 — Asetuksen N:o 353/2008, jolla lisättiin viittaus muihin hallitusta lähellä oleviin henkilöihin (ks. tämän ratkaisuehdotuksen 13 kohta), antaminen ei kohentanut valittajan asemaa tältä osin.

jäädettävä.⁸⁷ Pelkkä tämälantapainen toteaminen ei kuitenkaan voi toimia perusteluina, koska näden henkilöiden varojen jäädettämisen perustetta ei ole edelleenkaan näytetty toteen. Tästä on osoituksena se, että – kuten olen edellä todennut – unionin yleisen tuomioistuimen on täytynyt luoda tyhjistä olettama, jonka avulla voidaan jälkikäteen esittää valittajan luetteloon kirjaamisen syyt.

93. Tämälantä olettama ei kuitenkaan ole yksiselitteinen. Unionin yleinen tuomioistuin nimittäin toteaa yhtälältä, että varojen jäädettämisen ulottamista perheenjäseniin voidaan perustella sillä, että perheenjäsentenkin voidaan olettaa hyötävän Burman hallituksen talouspolitiikasta. Toisaalta unionin yleinen tuomioistuin on todennut, että neuvosto oli riittävällä tavalla täsmentänyt, minkälaista hyötystä ”[kantaja] tai hänen isänsä on saanut kyseisestä politiikasta”⁸⁸, kun neuvosto katsoi isän hyötävän asemastaan toimitusjohtajana. Unionin yleinen tuomioistuin katsoi toisaalta juuri perustelujen riittävyttä koskevan tarkastelun yhteydessä, ettei valittaja voinut väittää olleensa tietämätön luetteloon kirjaamisensa systä, koska valittaja oli tuonut kirjelmässään esiin riskin siitä, että ”hänen isänsä kiertää varojen jäädettämistä mahdollisella varojen siirrolla muille perheensä jäsenille”.⁸⁹

94. Unionin yleisen tuomioistuimen riidanalaisesta asetuksesta tekemä äärimmäisen dynaaminen tulkinta ei siis ole poistanut kaikkia epäilyjä valittajan luetteloon kirjaamisen todellisista perusteluista, joten unionin yleisen tuomioistuimen valituksenalaisen tuomion 106 ja 107 kohdassa esittämän päätätelyn perusteella ei voida väittää, että annetuista perusteluista kävisi selkeästi ja yksiselitteisesti ilmi neuvoston päätätely sen kirjatessa valittajan luetteloon.

95. Tämä valituksenalaisen tuomioon sisältyvä epäjohtonmukaisuus, joka koskee perusteluvollisuuden laiminlyönnistä esitetyn valitusperusteen tarkastelua, johtaa loppujen lopuksi päinvastaiseen tulokseen kuin mihin unionin yleinen tuomioistuin pyrki, sikäli kuin se ilmentää sitä hankalaa tilannetta, johon neuvosto saattoi unionin yleisen tuomioistuimen tämän joutuessa harjoittamaan riidanalaisesta asetusta koskevaa tuomioistuinvalvontaa. Näin ollen voisi jopa olla niin, ettei unionin yleinen tuomioistuin saanut mahdollisuutta harjoittaa asianmukaisesti valvontaansa, vaikka tällainen valvontakin on perusteluvollisuuden tarkoituksena.

96. Unionin yleinen tuomioistuin on siten tehnyt oikeudellisen virheen todetessaan valituksenalaisen tuomion 108 kohdassa, että neuvosto oli täyttänyt velvollisuutensa perustella valittajaan kohdistetut rajoittavat toimenpiteet. Toinen valitusperuste on näin ollen hyväksyttävä.

D Neljäs ja viimeinen valitusperuste, joka koskee omaisuuden suojan ja suhteellisuusperiaatteen loukkaamista

1. Asianosaisten ja väliintulijoiden lausumat

97. Valittaja esittää kaksi argumenttia. Ensinnäkään valittajan osalta ei ole noudatettu omaisuuden suojaan liittyviä menettelyllisiä takeita, koska hänellä ei ollut asianmukaista mahdollisuutta esittää asiaansa. Neuvosto sen enemppää kuin unionin yleinen tuomioistuinkaan eivät esittäneet seikkoja, joilla olisi voitu perustella tarve pitää voimassa niin ankarat toimenpiteet valittajaa vastaan, vaikkei missään vaiheessa ollut näytetty toteen, että valittaja olisi hyötynyt muita Burman kansalaisia enemmän vallassa olevan hallinnon talouspolitiikasta. Toisaalta valittaja on sitä mieltä, että häneen kohdistuvat rajoittavat toimenpiteet rajoittavat huomattavasti hänen omaisuuden suojaansa, kun otetaan huomioon niiden yleinen sovellettavuus ja kesto. Valittaja muistuttaa tältä osin, että näitä toimenpiteitä on sovellettu häneen vuodesta 2003 alkaen eli siitä lähtien, kun hän oli 16-vuotias. Hänen varojensa jäädettämisen oli lisäksi kattava ja rajoittamaton ajallisesti ja jopa määrällisesti. Valittajan mukaan kyseiset toimenpiteet koskevat häntä siten pysyvästi, ja hänen omaisuuden suojaansa on loukattu suhteettomasti.

87 — Ks. erityisesti yhteisen kannan 2006/318 johdanto-osan neljäs perustelukappale.

88 — Valituksenalaisen tuomion 107 kohta.

89 — Valituksenalaisen tuomion 106 kohta.

98. Neuvosto puolestaan vaatii valitusperusteen hylkäämistä ja hyväksyy täysin unionin yleisen tuomioistuimen päätelmän, jonka mukaan valittajan omaisuudensuojan rajoittaminen ei ole suhteeton tai epätarkoituksenmukainen, ja muistutti riidanalaisen asetuksen tavoitteen merkityksestä sekä valittajalle jätetystä mahdollisuudesta osoittaa etäännyminen isästään ja lopetuttaa siten hänen omaisuutensa käyttöön kohdistuvat loukkaukset. Valittajan vastaiset toimenpiteet ovat siten neuvoston mukaan ajallisesti rajalliset. Neuvosto katsoo lisäksi, että valittajalla oli asianmukainen mahdollisuus esittää asiansa, sillä neuvosto tutki valittajan pyynnöstä uudelleen hänen tilanteensa. Valittajan vastaiset rajoittavat toimenpiteet ovat siten neuvoston mielestä perusteltuja ja oikeasuhteisia rajoituksia valittajan omaisuudensuojaan.

99. Komissio tukee neuvoston kantaa. Komissio lisää kuitenkin kaksi asiaa. Ensinnäkin se pitää tehottomana argumenttia, jonka mukaan valittajalla ei ollut mahdollisuutta esittää asiansa viranomaisille. Toiseksi komissio kiistää valittajan väitteen siitä, että häneen kohdistuvat rajoittavat toimenpiteet koskisivat hänen varojaan kokonaisuudessaan, vaikka riidanalaisen asetuksen 21 artiklasta ilmenee, että kyseisiä toimenpiteitä sovelletaan ainoastaan unionin alueella, ja unionin alueen ulkopuolella ainoastaan unionin kansalaisiin, oikeushenkilöihin, jotka on muodostettu jonkin unionin jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti, tai luonnollisiin henkilöihin tai oikeushenkilöihin unionissa harjoitettavan liiketoiminnan perusteella.

2. Asian tarkastelu

100. Unionin tuomioistuimen vakiintuneesta oikeuskäytännöstä, josta unionin yleinen tuomioistuin muistuttaa valituksenalaisen tuomion 156 kohdassa, ilmenee, että omaisuudensuojaa ei pidetä unionin oikeusjärjestyksessä ehdottomana oikeutena, vaan kyse on pikemminkin oikeudesta, jota voidaan rajoittaa. Erityisesti voidaan rajoittaa omaisuuden käyttämistä, kunhan rajoitukset palvelevat yleisen edun mukaisia yhteisön tavoitteita eikä niillä puututa tähän oikeuteen tavoitellun päämäärän kannalta suhteettomasti ja tavalla, jota ei voida hyväksyä ja jolla loukattaisiin tämän oikeuden keskeistä sisältöä.

101. Huomautan heti alkuun, että valittaja ei ole kiistänyt sitä, että riidanalaisella asetuksella ajetaan yleisen edun mukaisia tavoitteita. Muutkaan asian osapuolet eivät ole kiistäneet, että valittajaan kohdistuvat toimenpiteet rajoittavat hänen oikeuttaan käyttää omaisuuttaan ja että tätä rajoitusta on pidettävä huomattavana.⁹⁰ Näin ollen on vielä tutkittava, puututaanko tällä rajoituksella kyseiseen oikeuteen suhteettomasti ja tavalla, jota ei voida hyväksyä ja jolla loukattaisiin valittajan omaisuudensuojan keskeistä sisältöä.

102. Unionin yleinen tuomioistuin on muistuttanut perustellusti tältä osin oikeuskäytännössä vahvistetusta periaatteesta, jonka mukaan ”seuraamuksista annetun säännösten päämäärien merkitys voi olla omiaan oikeuttamaan jopa merkittävät kielteiset seuraukset tietyille kyseessä oleville henkilöille, mukaan lukien ne, jotka eivät ole millään tavalla vastuussa kyseessä olevien toimenpiteiden toteuttamiseen johtaneesta tilanteesta mutta joihin kohdistuu vaikutuksia, erityisesti heidän omaisuudensuojansa osalta”.⁹¹

103. Rajoittavien toimenpiteiden soveltamisen kestoja koskevasta argumentista muistuttaisin, että unionin yleisessä tuomioistuimessa nostetulla kumoamiskanteella pyrittiin nimenomaan riitauttamaan riidanalaisen asetuksen ja varsinkin sillä täytäntöön pantujen valittajan vastaisten rajoittavien toimenpiteiden laillisuus. Toimenpiteitä on tosin kyllä uusittu. Olen siitä huolimatta sitä mieltä, että ensin kumoamiskanteen ja sitten valituksen yhteydessä esitettyjen argumenttien tavoitteena ei voi olla pyytää unionin tuomioistuinta lausumaan edes liitännäisesti valittajaa vastaan vuodesta 2003 lähtien toteutettujen toimenpiteiden laillisuudesta. En usko, että unionin tuomioistuin voisi katsoa, että riidanalaisella asetuksella vuonna 2008 uusitut rajoittavat toimenpiteet loukkaavat omaisuudensuojaa siksi, että toimenpiteistä määrättiin vuonna

90 — Valituksenalaisen tuomion 157 kohta.

91 — Valituksenalaisen tuomion 160 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

2003, jolloin valittaja oli alaikäinen, sillä muutoin vaarana olisi tämän oikeusriidan kohteen huomattava laajentaminen, mikä on lähtökohtaisesti kiellettyä muutoksenhaussa. Tehottomana on pidettävä tämän valituksen yhteydessä esitettyä argumenttia, jonka mukaan riidanalaisella asetuksella voimassa pidettyjä rajoittavia toimenpiteitä on sovellettu vuodesta 2003 lähtien muiden lainsäädäntötoimien nojalla, jolloin niillä rajoitetaan valittajan omaisuuden käyttöä tavalla, jota ei voida hyväksyä.

104. Varojen jäädyttämisen ehdottomuutta ja rajoittamattomuutta koskevasta argumentista puolestaan on muistutettava myös unionin yleisen tuomioistuimen toteamuksen perusteella, että riidanalaisessa asetuksessa säädetään mahdollisuudesta antaa tietyin edellytyksin lupa taloudellisten resurssien vapauttamiseen tai niiden asettamiseen saataville erityisesti luetteloon kirjattujen henkilöiden perustarpeiden tyydyttämiseksi.⁹²

105. Valittaja moittii lopuksi unionin yleistä tuomioistuinta siitä, ettei tämä ollut ottanut huomioon sitä, ettei valittaja saanut koskaan asianmukaista mahdollisuutta esittää asiaansa, mikä on vastoin ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen (jäljempänä Euroopan ihmisoikeussopimus) ensimmäisen lisäpöytäkirjan 1 artiklan vaatimuksia. Valitusperusteen tämä osa koskee siten menettelyllisiä oikeuksia, jotka on liitettävä omaisuudensuojaan.

106. Tässä yhteydessä voidaan aivan oikein todeta, että unionin tuomioistuin on hyväksynyt Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen asettamat vaatimukset; tämä tuomioistuin on todennut seuraavaa: ”Vaikka ensimmäisen lisäpöytäkirjan 1 artiklaan ei sisälly menettelyllisiä vaatimuksia, – – sovellettavilla menettelyillä on myös tarjottava henkilölle, jota asia koskee, asianmukainen mahdollisuus esittää asiansa toimivaltaisille viranomaisille, jotta tämä voi tosiasiallisesti riitauttaa toimenpiteet, jotka loukkaavat tällä määräyksellä taattuja oikeuksia. Jotta varmistetaan, että tätä edellytystä on noudatettu, on sovellettavia menettelyitä tarkasteltava yleiseltä kannalta.”⁹³

107. Unionin yleinen tuomioistuin on ottanut valituksenalaisessa tuomiossa huomioon nämä menettelylliset vaatimukset ja todennut, että valittajalla on vuoden 2003 jälkeen ollut useita tilaisuuksia esittää asiansa.⁹⁴ Unionin yleinen tuomioistuin viittaa tällaisen päätelmän tekemiseksi erityisesti arviointiinsa kanneperusteista, joiden mukaan oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja oikeutta tehokkaaseen oikeussuojaan on loukattu.

108. Vaikken ole vakuuttunut siitä, että – ja tämä on täysin linjassa edellä esittämäni kanssa⁹⁵ – tässä yhteydessä olisi otettava huomioon valittajalle tarvittaessa ja mahdollisesti tarjotut tilaisuudet esittää asiansa niitä toimia toteutettaessa, jotka ovat vaikuttaneet hänen asemaansa vuodesta 2003 lähtien, pidän sitä vastoin paljon vakuuttavampana argumenttia, joka koskee neuvoston Euroopan unionin virallisessa lehdessä 11.3.2008 julkaisemaa ilmoitusta,⁹⁶ jonka nimenomaisena tavoitteena oli kertoa luetteloon kirjatulle henkilölle mahdollisuudesta pyytää neuvostoa harkitsemaan uudelleen heidän luetteloon kirjaamistaan koskevaa päätöstä sekä mahdollisuudesta riitauttaa päätöksen laillisuus unionin yleisessä tuomioistuimessa. Vaikka tämä ilmoitus annettiin hieman riidanalaisen asetuksen julkaisemisen jälkeen, se on kiistämättä tärkeä menettelysääntö, jolla turvataan omaisuudensuoja ja omaisuuden käyttö. Valittaja aloitti sitä paitsi yhteydenpidon neuvoston kanssa ilmoituksen julkaisemisen jälkeen. Tämän ilmoituksen olemassaolo myös merkitsee suurta eroa Kadin tilanteeseen, johon valittaja vetosi. Asiassa Kadi nimittäin oli kyse siitä, että riidanalainen asetus oli annettu ”tarjoamatta [valittajalle] mitään takeita siitä, että hän olisi voinut esittää asiansa toimivaltaisille viranomaisille”.⁹⁷ Nyt käsiteltävässä asiassa ei voida sanoa samaa.

92 — Valituksenalaisen tuomion 165 kohta ja riidanalaisen asetuksen 13 artikla.

93 — Asia *Bäck v. Suomi*, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 20.7.2004 (Recueil des arrêts et décisions 2004 VII, 56 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen); ks. myös em. asia *Kadi*, tuomion 368 kohta.

94 — Valituksenalaisen tuomion 170 kohta.

95 — Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 103 kohta.

96 — Mainittu edellä tämän ratkaisuehdotuksen 14 kohdassa.

97 — Em. asia, tuomion 369 kohta.

109. Ehdotan näin ollen, että unionin tuomioistuin hylkää neljännen valitusperusteen.

IV Kanne unionin yleisessä tuomioistuimessa

110. Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 61 artiklan ensimmäisen kohdan toisen virkkeen mukaan silloin, kun unionin yleisen tuomioistuimen tuomio kumotaan, unionin tuomioistuin voi itse ratkaista asian lopullisesti, jos asia on ratkaisukelpoinen.

111. Näin on mielestäni käsiteltävässä asiassa ainakin ensimmäisen valitusperusteen osalta.

112. Kuten ehdotan tämän ratkaisuehdotuksen 46 kohdassa, valituksenalainen tuomio on kumottava siltä osin kuin sillä hylätään valittajan ensimmäisessä oikeusasteessa esittämä ensimmäinen kanneperuste, jonka mukaan riidanalaisella asetuksella ei ole oikeusperustaa.

113. Kuten olen jo todennut edellä, unionin yleinen tuomioistuin tekee mielestäni tuomiossaan oikeudellisen virheen tulkitessaan liian laajasti EY 60 ja EY 301 artiklaa. Näin ollen ja edellä esitetyistä syistä kanteen ensimmäinen kanneperuste on mielestäni hyväksyttävä ja siten on kumottava riidanalainen asetus oikeusperustan puuttumisen vuoksi siltä osin kuin se koskee valittajaa.

V Oikeudenkäyntikulut

114. Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 122 artiklassa määrätään, että jos valitus on perusteltu ja unionin tuomioistuin ratkaisee itse riidan lopullisesti, se päättää oikeudenkäyntikuluista.

115. Työjärjestyksen 69 artiklan, jota sovelletaan saman työjärjestyksen 118 artiklan nojalla valitusmenettelyyn, 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska valittaja on tätä vaatinut, neuvosto on velvoitettava korvaamaan unionin yleisessä tuomioistuimessa pidetystä menettelystä sekä tästä valituksesta aiheutuneet oikeudenkäyntikulut.

VI Ratkaisuehdotus

116. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin ratkaisee asian seuraavasti:

- 1) Asiassa T-181/08, Tay Za vastaan neuvosto 19.5.2010 annettu tuomio kumotaan.
- 2) Burmaan/Myanmariin liittyvien rajoittavien toimenpiteiden uusimisesta ja lujittamisesta sekä asetuksen (EY) N:o 817/2006 kumoamisesta 25.2.2008 annettu neuvoston asetus (EY) N:o 194/2008 kumotaan siltä osin kuin se koskee valittajaa.
- 3) Euroopan unionin neuvosto velvoitetaan korvaamaan kummassakin oikeusasteessa aiheutuneet oikeudenkäyntikulut.
- 4) Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta sekä Euroopan komissio vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.