



Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
ELEANOR SHARPSTON
22 päivänä syyskuuta 2016¹

Asia C-599/14 P

**Euroopan unionin neuvosto
vastaan**

Liberation Tigers of Tamil Eelam (LTTE)

Muutoksenhaku – Rajoittavat toimenpiteet terrorismin torjumiseksi – Henkilöiden, ryhmien ja yhteisöjen säilyttäminen asetuksen N:o 2580/2001 2 artiklan 3 kohdassa tarkoitettussa luettelossa – Yhteinen kanta 2001/931/YUTP – 1 artiklan 4 ja 6 kohta – Menettely – Ilmaisun ”toimivaltainen viranomainen” merkitys – Kolmansien valtioiden viranomaisten päätöksen asema – Julkisen tiedon käyttö – Puolustautumisoikeudet – Perusteluvollisuus

1. Euroopan unionin neuvosto on tehnyt valituksen unionin yleisen tuomioistuimen yhdistetyissä asioissa T-208/11 ja T-508/11 antamasta tuomiosta² (jäljempänä valituksenalainen tuomio), jolla kumottiin useita neuvoston täytäntöönpanotoimenpiteitä siltä osin kuin niissä sisällytettiin terrorismin torjumiseksi Liberation Tigers of Tamil Eelam (jäljempänä LTTE) luetteloon henkilöistä, ryhmistä ja yhteisöistä, joille tai joiden käyttöön on kiellettyä antaa rahoituspalveluja. Unionin yleinen tuomioistuin kumosi kyseiset toimenpiteet syistä, jotka liittyivät muun muassa perustelujen riittämättömyyteen ja perusteisiin, joihin neuvosto oli nojautunut LTTE:n säilyttämiseksi luettelossa.
2. Neuvosto väittää, että unionin yleinen tuomioistuin teki valituksenalaisessa tuomiossa oikeudellisen virheen, kun se
 - katsoi virheellisesti, että neuvoston on osoitettava perusteluissaan, että kolmannen valtion luokittelevan viranomaisen toimintaan liittyy riittävät takeet
 - arvioi sitä, että neuvosto käytti julkista tietoa, ja kun se
 - ei päätellyt, että luokittelu voitaisiin pysyttää Yhdistyneen kuningaskunnan vuoden 2001 kieltomääräyksen (2001 UK proscription order) perusteella.³

1 Alkuperäinen kieli: englanti.

2 Tuomio 16.10.2014, LTTE v. neuvosto (T-208/11 ja T-508/11, EU:T:2014:885).

3 Ks. jäljempänä 15 kohta.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Yhteinen kanta 2001/931

3. Neuvoston yhteinen kanta 2001/931/YUTP⁴ hyväksyttiin Yhdistyneiden kansakuntien turvallisuusneuvoston (jäljempänä turvallisuusneuvosto) päätöslauselman 1373 (2001) täytäntöön panemiseksi. Päätöslauselman mukaan kaikkien valtioiden on estettävä ja tukahdutettava terroritekojen rahoitus ja jäädytettävä viipymättä sellaisten henkilöiden varat, muut rahoituksen lähteet tai taloudelliset resurssit, jotka toteuttavat tai yrittävät toteuttaa terroritekoja, edistävät niiden toteuttamista taikka osallistuvat niihin.⁵

4. Yhteisen kannan 1 artiklan 1 kohdan mukaan ”yhteistä kantaa sovelletaan seuraavien artiklojen säännösten mukaisesti terroritekoihin sekaantuneisiin henkilöihin, ryhmiin ja yhteisöihin, jotka on luetteloitu liitteessä”.⁶

5. Saman artiklan 2 kohdan määritelmän mukaan ”terroritekoihin sekaantuneilla henkilöillä, ryhmillä ja yhteisöillä” tarkoitetaan ”tällaisten henkilöiden suoraan tai välillisesti omistamia tai määräysvallassa olevia ryhmiä ja yhteisöjä ja henkilöitä, ryhmiä ja yhteisöjä, jotka toimivat tällaisten henkilöiden, ryhmien ja yhteisöjen puolesta tai niiden ohjauksessa, mukaan lukien varat, jotka ovat peräisin tai on saatu tällaisten henkilöiden ja heidän lähipiiriinsä kuuluvien henkilöiden, ryhmien ja yhteisöjen suoraan tai välillisesti omistamasta tai niiden määräysvallassa olevasta omaisuudesta”. Saman artiklan 3 kohdassa määritellään, mitä ”terroriteolla” tarkoitetaan yhteisessä kannassa.⁷

6. Yhteisen kannan 1 artiklan 4 kohdassa säädetään, että liitteessä oleva luettelo

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

Tässä kohdassa ’toimivaltaisella viranomaisella’ tarkoitetaan oikeusviranomaisista, tai jos oikeusviranomaisilla ei ole toimivaltaa tässä kohdassa tarkoitettulla alalla, vastaavaa asiassa toimivaltaista viranomaisista.”

7. Yhteisen kannan 1 artiklan 6 kohdassa säädetään, että ”luettelossa olevien henkilöiden ja yhteisöjen nimet tarkistetaan säännöllisin väliajoin vähintään kuitenkin kerran puolessa vuodessa sen varmistamiseksi, että niiden säilyttäminen luettelossa on perusteltua”.

4 Erityistoimenpiteiden toteuttamisesta terrorismin torjumiseksi 27.12.2001 hyväksytty neuvoston yhteinen kanta (EYVL 2001, L 344, s. 93), sellaisena kuin se on muutettuna. Ks. johdanto-osan toinen perustelukappale.

5 Turvallisuusneuvoston päätöslauselman 1373 (2001) 1 kohdan a ja c alakohta.

6 Ks. jäljempänä 6 kohta.

7 ”Terroriteko” on yksi yhteisen kannan 2001/931 1 artiklan 3 kohdassa luetelluista tahallisista teoista, jotka luonteensa tai asiayhteytensä vuoksi voivat aiheuttaa vakavaa haittaa jollekin maalle tai kansainväliselle järjestölle ja jotka määritellään rikokseksi kansallisessa lainsäädännössä, silloin kun ne tehdään tarkoituksena: i) pelotella vakavasti väestöä tai ii) pakottaa aiheuttomasti viranomaiset tai kansainvälinen järjestö johonkin tekoon tai pidättymään jostakin teosta tai iii) tehdä vakavasti epävakaksi tai tuhota jonkin maan tai kansainvälisen järjestön poliittiset, perustuslailliset, taloudelliset tai sosiaaliset perusrakenteet. Ks. lisäksi asia C-158/14, A ym., jossa esitin ratkaisuehdotukseni 29.9.2016.

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

9. Yhteisen kannan 2001/931 liite sisälsi alkuperäisen luettelon henkilöistä, ryhmistä ja yhteisöistä, joita 1 artiklassa tarkoitetaan. LTTE ei sisällynyt tähän luetteloon.

Asetus N:o 2580/2001

10. Neuvoston asetuksen (EY) N:o 2580/2001⁸ johdanto-osan kolmannessa ja neljännessä perustelukappaleessa viitataan turvallisuusneuvoston päätöslauselmaan 1373 (2001). Asetuksen johdanto-osan viidennessä perustelukappaleessa todetaan, että (siltoisen) yhteisön toiminta on tarpeen yhteisen kannan 2001/931 yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa (jäljempänä YUTP) koskevien osien täytäntöönpanemiseksi. Johdanto-osan kuudennen perustelukappaleen mukaan asetus on (siltoisen) yhteisön tasolla tarpeellinen toimenpide, jolla täydennetään terroristijärjestöjä koskevia hallinnollisia ja oikeudellisia menettelyjä Euroopan unionissa ja kolmansissa maissa.

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

12. Asetuksen N:o 2580/2001 2 artiklan 3 kohdan mukaan neuvosto laatii yksimielisesti luettelon niistä henkilöistä, ryhmistä ja yhteisöistä, joihin tätä asetusta sovelletaan, sekä tarkastelee ja muuttaa sitä yhteisen kannan 2001/931 1 artiklan 4, 5 ja 6 kohdan määräysten mukaisesti. Siinä säädetään erityisesti, että tähän luetteloon on sisällyttävä:

” –

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

– –”.

13. LTTE sisällytettiin yhteisen kannan 2001/931 liitteessä olevaan luetteloon ensimmäisen kerran yhteisellä kannalla 2006/380/YUTP.⁹ Se merkittiin samana päivänä 2 artiklan 3 kohdassa tarkoitettuun luetteloon neuvoston päätöksellä 2006/379/EY.¹⁰ LTTE ei riitauttanut alkuperäistä luetteloon merkitsemistä. Se on pysynyt merkittynä 2 artiklan 3 kohdassa tarkoitettuun luetteloon useissa päätöksissä ja asetuksissa (mukaan lukien riidanalaiset asetukset),¹¹ joista kullakin kumottiin ja

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

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

10 Asetuksen N:o 2580/2001 2 artiklan 3 kohdan täytäntöönpanosta ja päätöksen 2005/930/EY kumoamisesta 29.5.2006 tehty neuvoston päätös (EUVL 2006, L 144, s. 21). Ks. 1 artikla ja tällä asetuksella käyttöön otetun uuden luettelon 2 kohdan 17 alakohhta.

11 Ks. jäljempänä 16 kohta.

korvattiin sen edeltäjä. Kun LTTE nosti ensimmäisen kanteensa¹² unionin yleisessä tuomioistuimessa, se vaati sitä kumoamaan neuvoston täytäntöönpanoasetuksen (EU) N:o 83/2011 siltä osin kuin se koskee LTTE:tä. Kyseinen asetus oli voimassa tuolloin, ja siinä LTTE mainittiin 2 artiklan 3 kohdan luettelon 2 kohdan 17 alakohdassa.¹³ Kun LTTE nosti toisen kanteensa,¹⁴ se vaati unionin yleistä tuomioistuinta kumoamaan neuvoston täytäntöönpanoasetuksen (EU) N:o 687/2011 (jolla kumottiin muun muassa täytäntöönpanoasetus N:o 83/2011) siltä osin kuin se koskee LTTE:tä.¹⁵

14. Jokaisen riidanalaisen asetuksen johdanto-osien perustelukappaleista ilmenee, että neuvosto on toimittanut kaikille henkilöille, ryhmille ja yhteisöille (joiden osalta se on ollut käytännössä mahdollista) perustelut, joista ilmenee, mistä syystä nämä on merkitty aiemmassa asetuksessa olevaan luetteloon. Niissä todetaan, että neuvosto on tiedottanut aiemmassa asetuksessa olevaan luetteloon merkityille henkilöille, ryhmille ja yhteisöille, että se on päättänyt pitää nämä edelleen luettelossa. Niissä lisäksi selitetään, että neuvosto on tiedottanut näille henkilöille, ryhmille ja yhteisöille myös mahdollisuudesta pyytää neuvostolta perustelut sille, mistä syystä ne on merkitty luetteloon (jollei perusteluja ole aiemmin annettu näille tiedoksi). Riidanalaisen asetusten johdanto-osien perustelukappaleiden mukaan tarkastellessaan kaikilta osin 2 artiklan 3 kohdan luetteloa neuvosto on ottanut huomioon asianomaisten henkilöiden, ryhmien ja yhteisöjen neuvostolle toimittamat huomautukset.

15. Unionin yleinen tuomioistuin kuvasi neuvoston täytäntöönpanoasetuksen N:o 83/2011 antamiselle käyttämien perusteiden sisältöä seuraavasti: ”167 Perustelujen ensimmäisessä kohdassa neuvosto kuvaa kantajaa vuonna 1976 muodostetuksi ’terroristiryhmäksi’, joka taistelee erillisen tamilivaltion puolesta Sri Lankan pohjois- ja itäosissa, toiseksi se toteaa, että kantaja on syyllistynyt ’joukkoon terroritekoja, joihin kuuluvat siviileihin kohdistuvat toistuvat hyökkäykset ja pelottelu, toistuvat hyökkäykset hallituksen kohteita vastaan, poliittisten prosessien häirintä, poliittiset sieppaukset ja murhat’, ja esittää kolmanneksi näkemyksen, jonka mukaan on niin, että ’vaikka LTTE:n äskettäinen sotilaallinen tappio on heikentänyt sen rakennetta huomattavasti, tämän järjestön todennäköisenä aikomuksena on jatkaa terroristihyökkäyksiä Sri Lankassa’ (riidanalaisen asetusten perusteluiden ensimmäinen kohta).

168 Neuvosto esittää tämän jälkeen luettelon ’terroriteoista’, joihin kantaja on sen mukaan syyllistynyt elokuun 2005 ja huhtikuun 2009 tai – riidanalaisen asetusten mukaan – kesäkuun 2010 välisenä aikana (riidanalaisen asetusten perustelujen toinen kohta).

169 Todettuaan, että ’nämä toimet kuuluvat yhteisen kannan 2001/931 1 artiklan 3 kohdan a, b, c, f ja g alakohdan alaan ja ne on tehty mainitun yhteisen kannan 1 artiklan 3 kohdan i ja iii alakohdassa mainittujen tavoitteiden saavuttamiseksi’ ja että ’LTTE kuuluu asetuksen N:o 2580/2001 2 artiklan 3 kohdan ii alakohdan alaan’ (riidanalaisen asetusten perustelujen kolmas ja neljäs kohta), neuvosto mainitsee brittinviranomaisten ja Intian viranomaisten vuosina 1992, 2001 ja 2004 (täytäntöönpanoasetusten N:o 83/2011–125/2014 perustelujen viides ja kuudes kohta) ja vuonna 2012 (täytäntöönpanoasetuksen N:o 790/2014 perustelujen kuudes ja seitsemäs kohta) kantajaa vastaan tekemät päätökset [mukaan lukien kaksi Yhdistyneen kuningaskunnan päätöstä. Toinen näistä on Secretary of State for the Home Departmentin (Yhdistyneen kuningaskunnan sisäministeri, jäljempänä Home Secretary) 29.3.2001 tekemä päätös, jossa LTTE määritellään Yhdistyneen kuningaskunnan vuoden 2000 terrorismilain (UK Terrorism Act 2000) nojalla terrorismiin sekaantuneeksi järjestöksi (jäljempänä 2001 UK proscription order).]

12 Toisin sanoen kanne asiassa T-208/11.

13 Asetuksen (EY) N:o 2580/2001 2 artiklan 3 kohdan täytäntöönpanosta sekä täytäntöönpanoasetuksen (EU) N:o 610/2010 kumoamisesta 31.1.2011 annettu täytäntöönpanoasetus (EUVL 2011, L 28, s. 14).

14 Toisin sanoen kanne asiassa T-508/11.

15 Asetuksen (EY) N:o 2580/2001 2 artiklan 3 kohdan täytäntöönpanosta sekä täytäntöönpanoasetusten (EU) N:o 610/2010 ja (EU) N:o 83/2011 kumoamisesta 18.7.2011 annettu täytäntöönpanoasetus (EUVL 2011, L 188, s. 2).

170 Brittiläisten päätösten ja – pelkästään täytäntöönpanoasetuksen N:o 790/2014 perusteluissa – intialaisten päätösten osalta neuvosto viittaa siihen, että niitä tarkastellaan uudelleen säännöllisesti tai ne voidaan käsitellä uudelleen tai niihin voidaan hakea muutosta.

171 Neuvosto päättelee näistä seikoista, että '[LTTE:n] osalta päätökset on näin ollen tehty yhteisen kannan 2001/931 1 artiklan 4 kohdassa tarkoitettujen toimivaltaisten viranomaisten toimesta' (riidanalaisen asetusten perustelujen seitsemäs kohta).

172 Lopuksi 'neuvosto toteaa, että edellä mainitut päätökset – – ovat edelleen voimassa ja – – katsoo, että syyt, jotka ovat olleet perusteena [LTTE:n] merkitsemiseen [varojen jäädyttämistä koskevaan] luetteloon ovat edelleen päteviä' (riidanalaisen asetusten perustelujen kahdeksas kohta). Neuvosto päättelee tästä, että kantajan on edelleen oltava merkittynä tähän luetteloon (riidanalaisen asetusten perustelujen yhdeksäs kohta)."

Yhteenveto asian käsittelystä ensimmäisessä oikeusasteessa ja valituksenalaisesta tuomiosta

16. LTTE nosti 11.4.2011 unionin yleisessä tuomioistuimessa kanteen (merkittiin rekisteriin asianumerolla T-208/11), jossa riitautettiin sen sisällyttäminen 2 artiklan 3 kohdan luetteloon täytäntöönpanoasetuksessa N:o 83/2011. Sen jälkeen kun LTTE pysyi merkittynä täytäntöönpanoasetuksen N:o 687/2011 liitteenä olevassa luettelossa, se nosti uuden kanteen (merkittiin rekisteriin asianumerolla T-508/11), jossa vaadittiin kyseisen asetuksen kumoamista samoilla perusteilla. Kun viimeksi mainittu asetus kumottiin ja korvattiin neuvoston täytäntöönpanoasetuksella (EU) N:o 1375/2011¹⁶ ja LTTE pysyi merkittynä 2 artiklan 3 kohdan luettelossa, LTTE pyysi asioiden T-208/11 ja T-508/11 yhdistämistä. Se pyysi, että molemmissa kanteissa esitetyt vaatimukset mukautetaan niin, että ne koskevat myös täytäntöönpanoasetusta N:o 1375/2011. Asiat yhdistettiin 15.6.2012 annetulla määräyksellä. Kun uusia täytäntöönpanotoimia hyväksyttiin menettelyn kuluessa, LTTE pyysi, että kumoamisvaatimusta mukautetaan siten, että se koskee myös neuvoston täytäntöönpanoasetuksia (EU) N:o 542/2012,¹⁷ (EU) N:o 1169/2012,¹⁸ (EU) N:o 714/2013,¹⁹ (EU) N:o 125/2014²⁰ ja (EU) N:o 790/2014.²¹ Yhdessä muiden täytäntöönpanoasetusten kanssa ne muodostavat "riidanalaiset asetukset". Unionin yleinen tuomioistuin hyväksyi nämä mukautukset.

17. Euroopan komissio ja Alankomaiden hallitus osallistuivat molempien asioiden käsittelyyn väliintulijoina tukeakseen neuvoston vaatimuksia, joissa se vaati unionin yleistä tuomioistuinta hylkäämään LTTE:n kanteen ja velvoittamaan sen korvaamaan oikeudenkäyntikulut. Asiassa T-208/11 Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus osallistui myös käsittelyyn väliintulijana tukeakseen neuvoston vaatimuksia.

18. LTTE esitti molemmissa asioissa kuusi kanneperustetta ja yhden lisäkanneperusteen asiassa T-508/11. Ainoastaan kolmas, neljäs, viides ja kuudes peruste ovat merkityksellisiä tämän valituksen kannalta.

16 Asetuksen (EY) N:o 2580/2001 2 artiklan 3 kohdan täytäntöönpanosta sekä täytäntöönpanoasetuksen (EU) N:o 687/2011 kumoamisesta 22.12.2011 annettu täytäntöönpanoasetus (EUVL 2011, L 343, s. 10).

17 Asetuksen (EY) N:o 2580/2001 2 artiklan 3 kohdan täytäntöönpanosta sekä täytäntöönpanoasetuksen (EU) N:o 1375/2011 kumoamisesta 25.6.2012 annettu täytäntöönpanoasetus (EUVL 2012, L 165, s. 12).

18 Asetuksen (EY) N:o 2580/2001 2 artiklan 3 kohdan täytäntöönpanosta sekä täytäntöönpanoasetuksen (EU) N:o 542/2012 kumoamisesta 10.12.2012 annettu täytäntöönpanoasetus (EUVL 2012, L 337, s. 2).

19 Asetuksen (EY) N:o 2580/2001 2 artiklan 3 kohdan täytäntöönpanosta sekä täytäntöönpanoasetuksen (EU) N:o 1169/2012 kumoamisesta 25.7.2013 annettu täytäntöönpanoasetus (EUVL 2013, L 201, s. 10).

20 Asetuksen (EY) N:o 2580/2001 2 artiklan 3 kohdan täytäntöönpanosta sekä täytäntöönpanoasetuksen (EU) N:o 714/2013 kumoamisesta 10.2.2014 annettu täytäntöönpanoasetus (EUVL 2014, L 40, s. 9).

21 Asetuksen (EY) N:o 2580/2001 2 artiklan 3 kohdan täytäntöönpanosta sekä täytäntöönpanoasetuksen (EU) N:o 125/2014 kumoamisesta 22.7.2014 annettu täytäntöönpanoasetus (EUVL 2014, L 217, s. 1).

19. *Kolmannessa kanneperusteessaan* (toimivaltainen viranomaisen ei ole tehnyt päätöstä) LTTE väitti, että riidanalaisten asetusten perusteluihin sisältyi viittauksia brittiläisten ja intialaisten viranomaisten päätöksiin, jotka sen mukaan eivät voi muodostaa yhteisessä kannassa 2001/931 tarkoitettua toimivaltaisen viranomaisen tekemää päätöstä. Sen varalta, että unionin yleinen tuomioistuin pitää brittiläisiä päätöksiä toimivaltaisten viranomaisten päätöksinä, LTTE vetosi siihen, että kyseiset päätökset eivät perustuneet luotettaviin ja uskottaviin todisteisiin tai näyttöön eikä riidanalaisten asetusten perusteluissa täsmennetä, mihin kyseiset päätökset perustuvat. Sen varalta, että unionin yleinen tuomioistuin pitää kolmannen valtion (Intian) päätöstä toimivaltaisten viranomaisten päätöksenä, LTTE vetosi siihen, että sillä ei ollut mahdollisuutta saattaa Intian päätöksiä, joissa LTTE julistetaan laittomaksi, intialaisen tuomioistuimen käsiteltäväksi, kuten Intian lainsäädännössä edellytetään. Riidanalaisten asetusten perusteluissa ei mainita mitään tältä osin, kuten ei myöskään mitään seikkaa, jonka perusteella Intian päätökset olisivat toimivaltaisen viranomaisen tekemiä päätöksiä. LTTE väitti joka tapauksessa, etteivät Intian päätökset perustu luotettaviin ja uskottaviin todisteisiin tai näyttöön ja että riidanalaisten asetusten perusteluissa ei millään tavoin täsmennetä, mitkä ovat näiden intialaisten päätösten perustat. LTTE myös totesi, ettei Intian viranomaisia voida pitää luotettavana tietolähteenä niiden omaksuman puolueellisen kannan vuoksi.

20. Unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi LTTE:n väitteen, jonka mukaan kyseessä olevat brittiläiset ja intialaiset viranomaiset eivät ole toimivaltaisia viranomaisia.²² Se viittasi oikeuskäytäntöön, jossa vahvistetaan, että hallintoviranomainen voi olla toimivaltainen viranomaisen ja että sinällään ratkaisevaa ei ole se, että kyseinen päätös on hallintoviranomaisen päätös.²³ Unionin yleinen tuomioistuin totesi, että vaikka yhteisen kannan 2001/931 1 artiklan 4 kohdan toisessa alakohdassa annetaan etusija oikeusviranomaisten tekemille päätöksille, siinä ”ei millään tavoin suljeta pois hallintoviranomaisten tekemien päätösten huomioon ottamista, kun yhtäältä näille viranomaisille tosiasiallisesti annetaan kansallisessa oikeudessa toimivalta tehdä rajoittavia päätöksiä terrorismiin osallistuvia ryhmiä vastaan ja kun toisaalta näitä viranomaisia, vaikka ne ovatkin vain hallintoviranomaisia, voidaan kuitenkin pitää oikeusviranomaisia ’vastaavina’ viranomaisina”.²⁴ Sen mukaan nykyinen oikeuskäytäntö myös osoitti, ettei yhteisessä kannassa 2001/931 edellytetä, että toimivaltaisen viranomaisen päätös tehdään rikosasiassa; tällaiset päätökset voivat myös sisältyä menettelyyn, jonka kohteena ovat ennalta ehkäisevät toimenpiteet.²⁵ Brittiläiset ja intialaiset päätökset sisältyivät sellaiseen kansalliseen menettelyyn, jonka tarkoituksena on ennalta ehkäisevän tai repressiivisen toimenpiteen kohdistaminen terrorismin torjumisen nimissä.

21. Todettuaan, että Home Secretary on toimivaltainen viranomaisen, unionin yleinen tuomioistuin katsoi, että kolmannen valtion viranomaisen voidaan hyväksyä yhteisessä kannassa 2001/931 tarkoitetuksi toimivaltaiseksi viranomaiseksi.²⁶ Unionin yleisen tuomioistuimen mukaan olennainen ennakoedellytys, joka koskee sen tarkistamista, että on olemassa yhteisen kannan 2001/931 1 artiklan 4 kohdassa mainittua määritelmää vastaava kansallisen viranomaisen päätös, on sitäkin tärkeämpi kolmansien valtioiden viranomaisten tekemien päätösten tapauksessa. Se huomautti, että useita kolmansia valtioita ei sido ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehty yleissopimus ja että Euroopan unionin perusoikeuskirjan määräykset eivät koske niistä yhtäkään. Unionin yleinen tuomioistuin katsoi näin ollen, että neuvoston on ennen kolmannen valtion viranomaisen tekemään päätökseen nojautumista tutkittava huolellisesti, että tämän valtion asian kannalta merkityksellisessä lainsäädännössä turvataan puolustautumisoikeuksien suoja ja oikeus tehokkaaseen oikeussuojaan vastaavalla tavalla kuin unionin tasolla on taattu. Ei voi myöskään esiintyä seikkoja, jotka osoittavat, että kolmas valtio jättää käytännössä noudattamatta tätä lainsäädäntöä.

22 Valituksenalaisen tuomion 104 ja 110 kohta.

23 Valituksenalaisen tuomion 105 ja 106 kohdassa unionin yleinen tuomioistuin viittasi unionin tuomioistuimen tuomioon 15.11.2012, *Al-Aqsa v. neuvosto ja Alankomaat v. Al-Aqsa* (C-539/10 P ja C-550/10 P, EU:C:2012:711, 66–77 kohta) ja 9.9.2010 antamaansa tuomioon *Al-Aqsa v. neuvosto* (T-348/07, EU:T:2010:373, 88 kohta) ja 23.10.2008 antamaansa tuomioon *People’s Mojahedin Organization of Iran v. neuvosto* (T-256/07, EU:T:2008:461, 144 ja 145 kohta).

24 Valituksenalaisen tuomion 107 kohta.

25 Valituksenalaisen tuomion 113 kohta.

26 Valituksenalaisen tuomion 126–136 kohta.

Unionin yleinen tuomioistuin lisäsi, että jos kolmannen valtion lainsäädännössä taatun suojan ja unionin tasolla taatun suojan taso eivät vastaa toisiaan, kolmannen valtion kansallisen viranomaisen tunnustaminen yhteisessä kannassa 2001/931 tarkoitettuksi toimivaltaiseksi viranomaiseksi merkitsee erilaista kohtelua niiden henkilöiden välillä, joita unionin varojen jäädyttämistä koskevat toimenpiteet koskevat, riippuen siitä, ovatko näiden toimenpiteiden taustalla olevat kansalliset päätökset lähtöisin kolmansien valtioiden vai jäsenvaltioiden viranomaisilta.²⁷

22. Se totesi, että riidanalaisten asetusten perusteluihin ei sisälly mitään, minkä perusteella voitaisiin katsoa, että neuvosto on suorittanut tällaisen huolellisen tutkinnan.²⁸ Unionin yleinen tuomioistuin myös hylkäsi neuvoston väitteen siitä, että jos kyseessä olisi ollut alkuperäinen luetteloon merkitseminen (eikä uudelleentarkastelu), olisi esitetty yksityiskohtaisemmat perustelut, jotka olisivat ilmentäneet Intian lainsäädännön perusteellisempaa alustavaa arviointia. Tätä taustaa vasten unionin yleinen tuomioistuin hyväksyi kolmannen kanneperusteen siltä osin kuin se koskee Intian viranomaisia ja hylkäsi sen siltä osin kuin se koskee brittivilanomaisia.²⁹

23. Unionin yleinen tuomioistuin tutki seuraavaksi *neljättä, viidettä ja kuudetta kanneperustetta yhdessä toisen kanneperusteen kanssa* tarkasteltuna. Näiden kanneperusteiden mukaan

- yhteisen kannan 2001/931 1 artiklan 6 kohdassa edellytettyä uudelleentarkastelua ei ole tehty (neljäs kanneperuste)
- perusteluvelvollisuus on laiminlyöty (viides kanneperuste)
- puolustautumisoikeuksia ja oikeutta tehokkaaseen oikeussuojaan on loukattu (kuudes kanneperuste) ja
- LTTE on virheellisesti luokiteltu yhteisen kannan 2001/931 1 artiklan 3 kohdassa tarkoitettuksi terroristijärjestöksi (toinen kanneperuste).

24. Unionin yleisen tuomioistuimen kuvauksen mukaan nämä kanneperusteet tukivat väitettä, jonka mukaan neuvosto ei ole perustanut riidanalaisia asetuksia toimivaltaisten viranomaisten päätöksiin vaan sellaisten tekojen luetteloon, jotka se on itse pannut suoraan LTTE:n syyksi. Toinen ja neljäs kanneperuste koskivat väitettä, jonka mukaan sille, että terroritoiminnot pantiin LTTE:n syyksi luettelossa, ei ollut riittävää oikeudellista eikä tosiasiallista perustaa. Viides ja kuudes kanneperuste koskivat väitettä, jonka mukaan riidanalaisten asetusten perustelut ovat lisäksi liian puutteelliset, jotta LTTE voisi valmistella tehokkaan puolustuksen ja jotta unionin tuomioistuinten valvonta olisi mahdollinen.³⁰

25. Unionin yleinen tuomioistuin esitti ensin³¹ periaatteet ja oikeuskäytännön, jonka perusteella se tarkastelisi neuvoston riidanalaisissa asetuksissa esittämiä perusteluja.³² Se totesi, että neuvosto ei ole perustanut riidanalaisia päätöksiä toimivaltaisten viranomaisten päätöksiin sisältyviin arviointeihin vaan lehdistöstä ja internetistä saamiinsa tietoihin.³³ Sen mukaan neuvoston perustelut olivat seuraavat: i) neuvosto oli itse luokitellut LTTE:n terroristijärjestöksi ja lukenut sen syyksi joukon väkivallantekoja, jotka neuvosto on poiminut lehdistöstä ja internetistä, ii) neuvosto oli tämän jälkeen todennut, että tosiseikat, jotka se katsoo LTTE:n tehneen, kuuluvat yhteisen kannan 2001/931

27 Valituksenalaisen tuomion 131–140 kohta. Unionin yleinen tuomioistuin tukeutui 30.9.2009 antamaansa tuomioon, Sison v. neuvosto (T-341/07, EU:T:2009:372, 93 ja 95 kohta).

28 Valituksenalaisen tuomion 141 kohta.

29 Valituksenalaisen tuomion 152 kohta.

30 Valituksenalaisen tuomion 155 kohta.

31 Valituksenalaisen tuomion 157–165 kohta.

32 Kuvattu valituksenalaisen tuomion 167–172 kohdassa.

33 Valituksenalaisen tuomion 186 kohta.

mukaisen terroriteon määritelmän alaan ja että LTTE on terroristiryhmä, ja lopuksi iii) neuvosto oli viitannut brittiläisten ja intialaisten viranomaisten päätöksiin, jotka kuitenkin ainakin täytäntöönpanoasetusten N:o 83/2011–125/2014 osalta olivat olemassa ennen syyksi luettuja tekoja.³⁴

26. Unionin yleisen tuomioistuimen mukaan neuvosto ei ollut yksilöinyt täytäntöönpanoasetusten perusteluissa myöhempiä kansallisia uudelleentarkastelua koskevia päätöksiä tai muita toimivaltaisten viranomaisten päätöksiä, joissa olisi tosiasiallisesti tutkittu ja pysytetty näiden perustelujen alussa mainitut konkreettiset tosiseikat. Se tyytyi vain mainitsemaan alkuperäiset kansalliset päätökset ja toteamaan, että ne ovat yhä voimassa. Neuvosto mainitsi vain täytäntöönpanoasetuksen N:o 790/2014 perusteluissa kansalliset päätökset, jotka ovat seuranneet LTTE:n syyksi tosiasiallisesti pantuja tekoja. Tässäkään yhteydessä neuvosto ei ollut näyttänyt toteen, että näissä päätöksissä olisi tosiasiallisesti tutkittu ja pysytetty mainittujen perusteluiden alussa mainitut teot.³⁵ Näistä syistä unionin yleinen tuomioistuin erotti käsiteltävän asian, jossa neuvosto suoritti omat tosiseikkoihin perustuvat itsenäiset syyksi lukemiset lehdistön tai internetin perusteella, tapauksista, joissa neuvoston asetusten tosiasiallinen perusta nojautui toimivaltaisten kansallisten viranomaisten päätöksiin.³⁶ Näin tehdessään neuvosto oli hoitanut unionin yleisen tuomioistuimen mukaan toimivaltaisen viranomaisen tehtäviä. Nämä tehtävät eivät kuitenkaan kuulu yhteisen kannan 2001/931 mukaiseen neuvoston toimivaltaan eivätkä sen keinoihin.³⁷

27. Unionin yleinen tuomioistuin katsoi, että neuvoston lähestymistapa on vastoin yhteisellä kannalla 2001/931 terrorismin alalla käyttöön otettua kahden tason järjestelmää. Sen mukaan jokaisen uuden terroriteon, jonka neuvosto tässä uudelleentarkastelussa lisää perusteluunsa, on oltava ollut yhteisessä kannassa tarkoitetun toimivaltaisen viranomaisen tutkimuksen ja päätöksen kohteena.³⁸

28. Unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi neuvoston väitteen, jonka mukaan se, ettei (riidanalaisen asetusten perusteluissa) viitata täsmällisiin toimivaltaisten viranomaisten päätöksiin, joissa on konkreettisesti tutkittu ja vahvistettu näissä perusteluissa toistetut teot, tulisi katsoa LTTE:n syyksi, koska se olisi voinut ja sen olisi pitänyt riitauttaa sitä vastaan toteutetut rajoittavat toimenpiteet kansallisella tasolla. Tämä johtui siitä, että i) velvollisuus perustella varojen jäädyttämistä koskevat päätökset tosiasiallisella perustalla ei ole riippuvainen asianomaisen henkilön tai ryhmän käyttäytymisestä, ii) väite vahvisti sen, että neuvosto oli tosiasiallisesti perustanut riidanalaiset päätökset lehdistöstä ja internetistä saamiinsa tietoihin, ja iii) tämä väite johtaa ajatukseen siitä, että varojen jäädyttämistä koskevat kansalliset päätökset, joihin neuvosto päätti nojautua, eivät perustu mihinkään tiettyyn terroritekoon, niin kauan kuin asianomainen osapuoli ei ole riitauttanut niitä kansallisella tasolla.³⁹

29. Unionin yleinen tuomioistuin ei pitänyt vakuuttavana neuvoston ja komission väitettä siitä, että velvollisuus johtaa varojen jäädyttämistä koskevien asetusten tosiasiallinen perusta toimivaltaisten viranomaisten päätöksistä voi tällaisten päätösten puuttuessa johtaa henkilöiden tai ryhmien perusteettomaan poistamiseen 2 artiklan 3 kohdan luettelosta, kun otetaan huomioon myös se, että uudelleentarkastusten rytmi voi jäsenvaltioissa olla erilainen unionin tasolla sovellettavaan puolivuotisrytmiin verrattuna. Tämä väite oli ristiriidassa yhteisessä kannassa 2001/931 säädetyin kanssa, sillä siinä edellytetään, että unionin päätös perustuu toimivaltaisten kansallisten viranomaisten päätöksissä konkreettisesti tutkittuihin ja vahvistettuihin seikkoihin.

34 Valituksenalaisen tuomion 187–195 kohta.

35 Valituksenalaisen tuomion 196 kohta.

36 Erityisesti valituksenalaisen tuomion 199–201 kohta.

37 Valituksenalaisen tuomion 197 ja 198 kohta.

38 Valituksenalaisen tuomion 203 ja 204 kohta.

39 Valituksenalaisen tuomion 204 ja 208 kohta.

30. Kaksitasoisessa järjestelmässä jäsenvaltioiden on toimitettava säännöllisesti neuvostolle toimivaltaisten viranomaisten näissä jäsenvaltioissa tekemät päätökset sekä näiden päätösten perustelut, ja neuvoston on ne kerättävä. Jos neuvostolla ei tästä tietojen toimittamisesta huolimatta olisi käytettävissään toimivaltaisen viranomaisen päätöstä erityisestä teosta, joka voi olla terroriteko, unionin yleisen tuomioistuimen mukaan sen tehtävänä on, koska sillä ei ole omia tutkintakeinoja, pyytää toimivaltaista kansallista viranomaista arvioimaan tätä tekoa, jotta viranomainen tekisi päätöksen. Neuvosto voi tätä varten kääntyä 28 unionin jäsenvaltion puoleen ja niiden joukosta erityisesti sellaisten jäsenvaltioiden puoleen, jotka ovat mahdollisesti jo tutkineet asianomaisen henkilön tai ryhmän tilanteen, ja myös sellaisen kolmannen valtion puoleen, joka täyttää vaadittavat puolustautumisoikeuksien suojaa ja tehokasta oikeussuojakeinoa koskevat edellytykset. Unionin yleinen tuomioistuin katsoi, että kyseessä olevan päätöksen ei tarvitse välttämättä olla kansallinen päätös, joka koskee asianomaisen henkilön tai ryhmän kansalliseen varojen jäädyttämistä koskevaan luetteloon merkitsemisen määräaikaista uudelleentarkastelua. Se, että kansallisella tasolla määräaikaisen uudelleentarkastelun rytmi poikkeaa unionin tasolla voimassa olevasta, ei kuitenkaan voi oikeuttaa sitä, että asianomainen jäsenvaltio lykkää neuvoston pyytämää teon tutkimista. Kaksitasoinen järjestelmä ja lojaalin yhteistyön periaate tarkoittavat sitä, että jäsenvaltioiden on viipymättä noudatettava neuvoston pyyntöä arvioida tekoa, joka voi olla terroriteko, ja että toimivaltaisen viranomaisen on tarvittaessa tehtävä siitä yhteisessä kannassa 2001/931 tarkoitettu päätös.⁴⁰

31. Unionin yleinen tuomioistuin lisäsi, ettei se, ettei tietyllä puolivuotiskaudella ilmene uutta terroritekoa, merkitse millään tavoin, että neuvoston pitäisi poistaa asianomainen henkilö tai ryhmä 2 artiklan 3 kohdan luettelosta. Neuvostolla on oikeus säilyttää asianomainen henkilö kyseisessä luettelossa myös varsinaisen terroritoiminnan päättymisen jälkeen, mikäli tämä on olosuhteiden perusteella oikeutettua.⁴¹

32. Unionin yleisen tuomioistuimen mukaan velvoite johtaa asetusten tosiasiallinen perusta toimivaltaisten viranomaisten päätöksistä ei merkitse riskiä siitä, että henkilö tai ryhmä säilytettäisiin perusteettomasti 2 artiklan 3 kohdan luettelossa. Yhteiseen kantaan 2001/931 ei sisälly velvollisuutta tukeutua toimivaltaisten viranomaisten päätöksiin siltä osin kuin kyse on siitä, että neuvosto *ei* säilytä henkilön tai ryhmän nimeä 2 artiklan 3 kohdan luettelossa. Sitä, että nimeä ei säilytetä, eivät koske samat menettelylliset vaatimukset, vaikka useimmissa tapauksissa se toteutetaan kansallisella tasolla annettujen suotuisien päätösten perusteella.⁴²

33. Unionin yleinen tuomioistuin kumosi näin ollen riidanalaiset asetukset siltä osin kuin ne koskevat LTTE:tä sillä perusteella, että asetusta N:o 2580/2001 sovelletaan aseellisessa selkkauksessa (ei merkityksellinen käsiteltävän valituksen kannalta)⁴³ ja että neuvosto oli sekä rikkonut yhteisen kannan 2001/931 1 artiklaa että laiminlyönyt perusteluvollisuuden.⁴⁴

40 Valituksenalaisen tuomion 209–214 kohta.

41 Valituksenalaisen tuomion 215 ja 216 kohta.

42 Valituksenalaisen tuomion 217 ja 218 kohta.

43 Ks. jäljempänä 50 kohta.

44 Valituksenalaisen tuomion 225 kohta.

Valitusperusteet ja asianosaisten lausumat

34. Neuvosto, jota komissio⁴⁵ sekä Ranskan, Alankomaiden ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallitukset tukevat, vaatii unionin tuomioistuinta kumoamaan valituksenalaisen tuomion, ratkaisemaan lopullisesti tämän valituksen kohteena olevat kysymykset ja hylkäämään kanteet sekä velvoittamaan LTTE:n korvaamaan yhdistetyistä asioista T-208/11 ja T-508/11 ja tästä valituksesta neuvostolle aiheutuneet oikeudenkäyntikulut. LTTE vaatii, että unionin tuomioistuin hylkää valituksen, vahvistaa valituksenalaisen tuomion ja velvoittaa neuvoston korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

35. Kaikki nämä osapuolet esittivät myös suullisia lausumia 3.5.2016 pidetyssä istunnossa.

36. *Ensimmäisessä valitusperusteessaan* neuvosto väittää, että unionin yleinen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen katsoessaan, että neuvoston on osoitettava LTTE:lle lähettämässään perusteluissa, että kolmannen valtion luokittelevan viranomaisen toimintaan liittyy riittävät takeet. Neuvoston tältä osin esittämät pääasialliset lausumat voidaan tiivistää seuraavasti: perustelujen on koskettava tietoja, joiden avulla LTTE:n on mahdollista ymmärtää, miksi se oli sisällytetty luetteloon, ja etenkin luetteloon sisällyttämiseen johtanutta menettelyä. Perusteluissa ei pitäisi viitata muihin tietoihin, kuten tietoihin, jotka liittyvät kolmannen valtion toimivaltaisen viranomaisen päätökseen, johon neuvosto vetosi, sovellettavia menettelyllisiä takeita koskevaan neuvostoon arviointiin. Tästä myös seuraa, ettei tätä arviointia koskevien tietojen puuttuminen perusteluista tarkoita, ettei neuvosto tehnyt tällaista arviointia.

37. LTTE vaatii unionin tuomioistuinta hylkäämään ensimmäisen valitusperusteen. Sen mukaan unionin yleinen tuomioistuin totesi perustellusti, ettei perusteluissa viitattu lainkaan puolustautumisoikeuksiin tai oikeuteen tehokkaaseen oikeussuojaan. LTTE katsoo, että yhteinen kanta 2001/931 muodostaa oikeudellisen perustan sen edellyttämiselle, että neuvosto tutkii sekä kolmannen valtion lainsäädännön että käytännön selvittääkseen, ovatko kolmannen valtion puolustautumisoikeuksia ja tehokasta oikeussuojaa koskevat standardit unionin oikeudessa taattujen mukaisia. Unionin oikeuden yleisiä periaatteita sovelletaan yhteiseen kantaan 2001/931 ja täytäntöönpanoasetuksiin. Päätös, joka perustuu 1 artiklan 4 kohtaan, on siten tehtävä näiden oikeuksien mukaisesti. Yksityisten ei pitäisi odottaa olevan perehtyneitä kolmansissa valtioissa annettaviin menettelyllisiin takeisiin. Lisäksi kolmansia valtioita koskeva analyysi esitetään perusteluissa vain, jos neuvoston arvioinnin lopputulos on myöntävä.

38. Neuvoston *toisen valitusperusteen* mukaan unionin yleinen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen arvioidessaan sitä, että neuvosto käytti julkista tietoa.

39. Se väittää ensinnäkin, että unionin yleinen tuomioistuin oletti virheellisesti, että neuvoston on esitettävä säännönmukaisesti uudet perustelut sille, miksi asianomaiseen kohdistetaan edelleen rajoittavia toimenpiteitä, ja että – 2001 UK proscription orderista ja unionin määräämästä varojen jäädyttämisestä huolimatta – kansalliset viranomaiset tekivät tasaiseen tahtiin päätöksiä, jotka neuvosto olisi voinut ja sen olisi pitänyt ottaa huomioon puolivuositaisessa uudelleentarkastelussaan.

40. Neuvosto väittää toiseksi, että unionin yleinen tuomioistuin ei hyväksynyt sitä, että neuvosto käytti julkisista lähteistä saamiaan seikkoja tilanteessa, jossa neuvoston mainitsemia tietoja käytettiin sen määrittämiseen, *pitäisikö* neuvoston edelleen säilyttää LTTE luettelossa – siitä huolimatta, että se *voi* tehdä näin toimivaltaisten viranomaisten olemassa olevien päätösten perusteella.

⁴⁵ Komission kirjallisissa huomautuksissa käsiteltiin ainoastaan toista ja kolmatta valitusperustetta. Se totesi yhtyvänsä täysin neuvoston ensimmäistä valitusperustetta koskeviin lausumiin.

41. Kolmanneksi on niin, että vaikka unionin yleinen tuomioistuin totesi, että neuvoston olisi pitänyt pyytää toimivaltaista viranomaista tutkimaan lehdistöstä peräisin olevat seikat, tällaiselle menettelylle ei ole perustaa yhteisessä kannassa 2001/931, tuomiossa *Al-Aqsa v. neuvosto ja Alankomaat v. Al-Aqsa* tai muualla. Neuvoston mukaan unionin yleisen tuomioistuimen näkemys johtaisi joka tapauksessa mahdollittomaan tilanteeseen.

42. Neuvosto väittää neljänneksi, että unionin yleinen tuomioistuin päätteli virheellisesti, että sen, ettei se hyväksy neuvoston nojautumista julkisista lähteistä peräisin oleviin seikkoihin, pitää johtaa riidanalaisten asetusten kumoamiseen.

43. LTTE vastaa tähän, etteivät perusteluissa mainitut teot perustuneet toimivaltaisten viranomaisten päätöksiin, koska jokainen näistä teoista oli tapahtunut kansallisten päätösten tekemisen jälkeen. Tämä vahvistaa, että päätös säilyttää LTTE 2 artiklan 3 kohdan luettelossa on voinut perustua ainoastaan lehdistössä ja internetissä esitettyihin tietoihin. Unionin yleinen tuomioistuin ei katsonut, että neuvoston on esitettävä säännöllisesti uudet perustelut sille, miksi asianomaiseen olisi kohdistettava edelleen rajoittavia toimenpiteitä. Se pelkää määrittä, että jos neuvosto päättää esittää uudet perustelut, niiden on perustuttava toimivaltaisten viranomaisten päätöksiin. LTTE katsoo, että unionin yleinen tuomioistuin totesi perustellusti, että neuvosto pyrki itse asiassa hoitamaan toimivaltaisen viranomaisen tehtäviä, kun se arvioi tilannetta itsenäisesti lehdistössä ja internetissä esitettyjen tietojen perusteella.

44. Neuvoston *kolmannen valitusperusteen* mukaan unionin yleinen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen, kun se ei päätellyt, että 2001 UK proscription order voisi olla pätevä yhteisen kannan 2001/931 1 artiklan 4 kohdassa tarkoitettu päätös. Neuvosto väittää ensinnäkin unionin yleisen tuomioistuimen todenneen tuomiossa *People's Mojahedin Organization of Iran v. neuvosto*,⁴⁶ että tällainen määräys oli toimivaltaisen kansallisen viranomaisen päätös. Se katsoo toiseksi, että unionin yleisen tuomioistuimen mukaan neuvostolla olisi pitänyt olla käytettävissään kaikki osatekijät, joihin Home Secretary vetosi, kun se teki päätöksen LTTE:n kieltämisestä.

45. LTTE väittää, että jos neuvosto ei ollut tietoinen yhdestäkään niistä terroriteoista, joiden perusteella Home Secretary kielsi LTTE:n, neuvosto ei voinut tutkia, täyttikö 2001 UK proscription order yhteisen kannan 2001/931 1 artiklan 4 kohdan vaatimukset. Siinä tapauksessa unionin yleinen tuomioistuin ei puolestaan voinut tutkia, olivatko neuvoston esittämät todisteet aineellisesti paikkansapitäviä, luotettavia ja johdonmukaisia. Tämä tarkoittaisi myös sitä, ettei yksikään osapuolista pystyisi tutkimaan, oliko tehty 1 artiklan 4 kohdassa tarkoitettu päätös. LTTE pitää lisäksi hypoteettisena neuvoston väitettä, jonka mukaan ei ole realistista edellyttää tiettyjen, kansallisen päätöksen perustana olevien tietojen jakamista. Tässä menettelyssä ei vaikuta siltä, että 2001 UK proscription orderin perustana (mahdollisesti) olevat tiedot olisivat olleet salaisia.

Asian tarkastelu

Alustavat huomautukset

46. Tässä valituksessa unionin tuomioistuinta pyydetään lähinnä tarkastelemaan (uudelleen) sen mekanismin rakennetta, jolla yhteisen kannan 2001/931 ja asetuksen N:o 2580/2001 mukaiset unionin rajoittavat toimenpiteet pidetään voimassa, sekä jäsenvaltioiden ja kolmansien valtioiden roolia tässä mekanismissa.

46 Tuomio 23.10.2008, *People's Mojahedin Organization of Iran v. neuvosto* (T-256/07, EU:T:2008:461, 144 kohta).

47. Tässä mekanismissa voidaan erottaa seuraavat: i) alkuperäinen luetteloon sisällyttäminen ja ii) päätös säilyttää henkilö, ryhmä tai yhteisö 2 artiklan 3 kohdan luettelossa. Yhteisessä kannassa 2001/931 esitetään menettely, jota neuvoston on sovellettava, ja aineisto, johon se voi vedota, ensimmäistä päätöstä tehdessään. Vastaavia sääntöjä ei ole määritetty jälkimmäisen päätöksen osalta. Juuri tätä jälkimmäistä päätöstä koski LTTE:n unionin yleisessä tuomioistuimessa nostama kanne, kuten myös käsiteltävänä oleva valitus.

48. Yhteisen kannan 2001/931 1 artiklan 6 kohdassa säädetään ainoastaan, että 2 artiklan 3 kohdan luettelossa olevien henkilöiden ja ryhmien nimet tarkistetaan säännöllisin väliajoin sen varmistamiseksi, että niiden säilyttäminen luettelossa on perusteltua. Tämän valituksen yhteydessä keskeiset kysymykset koskevat sitä, miten neuvosto voi tutkia, että tällaiset perusteet ovat olemassa, ja mitä neuvoston on ilmoitettava asianomaisille henkilöille tai ryhmille.

49. Yhteisen kannan 2001/931 1 artiklan 6 kohdasta seuraa, että ellei perusteita henkilön tai ryhmän säilyttämiselle kyseisessä luettelossa ole, neuvoston on poistettava se luettelosta.⁴⁷ Tältä osin asianosaisten kesken on kiistatonta, ettei LTTE ole itse esittänyt neuvostolle huomautuksia ja todisteita, jotka voivat vaikuttaa syihin sen sisällyttämiseen 2 artiklan 3 kohdan luetteloon ja mahdollisesti johtaa sen poistamiseen luettelosta. Toisentyyppisen rajoittavan toimenpiteen yhteydessä unionin tuomioistuin on katsonut, että jos tällaisia huomautuksia ja todisteita toimitetaan ja otetaan huomioon, kun henkilön merkitsemisperusteita muutetaan YUTP:n puitteissa tehtävässä päätöksessä, tämä muutos on myös toteutettava EUT-sopimuksen perusteella annettussa asetuksessa.⁴⁸

50. Kumpikaan asianosaisista ei ole riitauttanut valituksenalaisen tuomion osaa, jossa käsitellään LTTE:n molemmissa asioissa esittämää ensimmäistä kanneperustetta, jonka mukaan asetusta N:o 2580/2001 ei sovelleta LTTE:n ja Sri Lankan hallituksen väliseen konfliktiin, koska aseelliset selkkaukset (ja näin ollen niiden yhteydessä tehdyt teot) voivat kuulua vain kansainvälisen humanitaarisen oikeuden alaan. Tätä kysymystä on kuitenkin käsitelty asiassa C-158/14, A ym. Esitän ratkaisuehdotukseni kyseisessä asiassa.

51. Neuvosto painottaa perusteluissaan erityisesti sitä, ettei LTTE missään vaiheessa riitauttanut mitään niistä kansallisista päätöksistä, joihin neuvosto tukeutui, tai neuvoston asetuksia, joissa se alun perin sisällytettiin 2 artiklan 3 kohdan luetteloon ja säilytettiin siellä. Nähdäkseni neuvoston asetuksen uudelleentarkasteluun sisältyy kuitenkin sen tutkiminen, noudattiko neuvosto unionin oikeuden sovellettavia sääntöjä, yhteisessä kannassa 2001/931 säädetyt edellytykset ja perusoikeudet mukaan luettuina. Näiden sääntöjen mukaan tällainen uudelleentarkastelu ei ole riippuvainen siitä, onko asianomainen ensin riitauttanut toimivaltaisen viranomaisen päätöksen asianmukaisella kansallisella foorumilla.

52. Neuvostolta tiedusteltiin istunnossa, onko ensimmäistä valitusperustetta tarpeen tarkastella. Kyseinen peruste koskee velvollisuutta esittää perustelut päätökselle rajoittavien toimenpiteiden määrittämisestä. On totta, että jos unionin tuomioistuin katsoo, että ainakin yksi esitetyistä perusteista on riittävän tarkka ja konkreettinen, se, ettei näin olisi muiden kyseisten perusteiden osalta, ei voisi oikeuttaa kyseisen päätöksen kumoamista.⁴⁹ Tämä tarkoittaa, että jos unionin tuomioistuin katsoo käsiteltävässä asiassa (toisen ja/tai kolmannen valitusperusteen yhteydessä), että unionin yleinen tuomioistuin teki virheen, että riidanalaiset asetukset perustuivat asianmukaisesti esimerkiksi 2001 UK proscription orderiin ja että niiden perustelut olivat riittävät, siinä tapauksessa ei olisi tarpeen

47 Ks. esim. tuomio 21.12.2011, Ranska v. People's Mojahedin Organization of Iran (C-27/09 P, EU:C:2011:853, 72 kohta).

48 Tuomio 1.3.2016, National Iranian Oil Company v. neuvosto (C-440/14 P, EU:C:2016:128, 55 kohta).

49 Tuomio 28.11.2013, neuvosto v. Manufacturing Support & Procurement Kala Naft (C-348/12 P, EU:C:2013:776, 72 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

tarkastella myös sitä, olivatko perustelut kolmansien valtioiden päätöksiin nojautumiselle riittävät. Kun otetaan kuitenkin huomioon ensimmäisen valitusperusteen perustana olevan kysymyksen laaja-alainen merkitys ja sen mahdollinen merkityksellisyys muiden asioiden kannalta, tutkin ensimmäistä valitusperustetta muiden valitusperusteiden perusteltavuudesta riippumatta.

Ensimmäinen valitusperuste

53. Ensimmäinen valitusperuste koskee sen neuvoston velvollisuuden laajuutta, jonka mukaan sen on esitettävä perustelut kolmannen valtion viranomaisen päätökseen nojautumiselle sen osoittamiseksi, että LTTE:n kaltaisen järjestön säilyttäminen 2 artiklan 3 kohdan luettelossa on edelleen perusteltua. Tässä perusteessa oletetaan, että unionin yleinen tuomioistuin oli oikeassa katsoessaan, että jos neuvosto on ennen kyseiseen päätökseen nojautumista tutkinut huolellisesti, että tämän valtion asian kannalta merkityksellisessä lainsäädännössä turvataan puolustautumisoikeuksien suoja ja oikeus tehokkaaseen oikeussuojaan vastaavalla tavalla kuin unionin tasolla on taattu, tällainen päätös voi olla yhteisen kannan 2001/931 1 artiklan 4 kohdassa tarkoitettu toimivaltaisen viranomaisen päätös. Se, voiko neuvosto ylipäätään nojautua kolmannen valtion viranomaisen päätökseen, ja jos voi, millä edellytyksillä, ovat kysymyksiä, joita unionin tuomioistuin ei tarkastele tämän valituksen yhteydessä.

54. Yhteiseen kantaan 2001/931 ei sisälly nimenomaista perusteluvaatimusta. Tämän vaatimuksen perusta on toisaalla. SEUT 296 artiklan mukaisesti neuvoston on selitettävä nimenomaisesti ja yksityiskohtaisesti syyt LTTE:n kaltaisen ryhmän säilyttämiselle 2 artiklan 3 kohdan luettelossa. Tässä selityksessä on annettava riittävät tiedot, jotta ryhmä, jonka vastainen toimi on, voi ymmärtää syyt siihen, miksi se on säilytetty luettelossa, ja jotta unionin tuomioistuimilla on mahdollisuus valvoa päätöksen laillisuutta.⁵⁰ Tämä velvollisuus on perusoikeuskirjan 47 artiklaan sisältyvän vastaavan perusoikeuden yksi ilmentymä.⁵¹

55. Perusteluvollisuus on olennainen menettelymääräys ja erillinen väitetyn menettelyn toteen näyttämistä koskevasta kysymyksestä. Viimeksi mainittu kuuluu kyseisen toimen aineellisen laillisuuden alaan ja edellyttää kyseisessä toimessa mainittujen tosiseikkojen paikkansapitävyyden tarkastamista sekä kyseisten tosiseikkojen luokittelemista näytöksi, jonka perusteella kyseiseen henkilöön voidaan soveltaa rajoittavia toimenpiteitä.⁵²

56. Erityisesti määrätessään varojen jäädyttämisestä neuvoston on toimen perusteluissa ”mainittava erityiset ja konkreettiset syyt, joiden perusteella neuvosto katsoo harkintavaltaansa käyttäessään, että asianomaiseen on kohdistettava tällainen toimenpide”.⁵³ Neuvoston on myös eriteltävä ”yksilökohtaiset, erityiset ja konkreettiset syyt, joiden perusteella henkilöön on toimivaltaisten viranomaisten mielestä kohdistettava rajoittavia toimenpiteitä”.⁵⁴ Perusteluvollisuuden noudattamista on arvioitava asiaan liittyvien olosuhteiden perusteella, joita ovat erityisesti toimen sisältö, esitettyjen perustelujen luonne ja se tarve, joka niillä, joille toimi on osoitettu, tai muilla henkilöillä, joita se koskee suoraan ja erikseen, voi olla saada selvennystä tilanteeseen. Perusteluissa ei tarvitse esittää kaikkia asiaan liittyviä tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja koskevia yksityiskohtia, koska tutkittaessa, ovatko perustelut riittäviä, on otettava huomioon niiden sanamuodon lisäksi myös asiayhteys ja kaikki asiaa koskevat oikeussäännöt.⁵⁵

50 Ks. esim. tuomio 15.11.2012, neuvosto v. Bamba (C-417/11 P, EU:C:2012:718, 49 ja 50 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Unionin tuomioistuimen valvonnan tarkoituksesta ks. tuomio 18.7.2013, komissio ym. v. Kadi (C-584/10 P, C-593/10 P ja C-595/10 P, EU:C:2013:518, 119 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

51 Ks. yleisesti tuomio 18.7.2013, komissio ym. v. Kadi (C-584/10 P, C-593/10 P ja C-595/10 P, EU:C:2013:518, 100 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Ks. myös tuomio 15.11.2012, neuvosto v. Bamba (C-417/11 P, EU:C:2012:718, 49 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

52 Ks. esim. tuomio 15.11.2012, neuvosto v. Bamba (C-417/11 P, EU:C:2012:718, 60 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

53 Ks. esim. tuomio 15.11.2012, neuvosto v. Bamba (C-417/11 P, EU:C:2012:718, 52 kohta).

54 Ks. tuomio 18.7.2013, komissio ym. v. Kadi (C-584/10 P, C-593/10 P ja C-595/10 P, EU:C:2013:518, 116 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

55 Ks. esim. tuomio 15.11.2012, neuvosto v. Bamba (C-417/11 P, EU:C:2012:718, 53 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

57. Näin ollen on asianmukaista aloittaa tutkimalla kyseessä olevan toimen tyyppiä ja perusteita, joihin se voi perustua.

58. Henkilön tai ryhmän sisällyttämiseen 2 artiklan 3 kohdan luetteloon ja säilyttämiseen siellä liittyy sen riskin arvioiminen, että nämä ovat tai saattavat olla sekaantuneet terroritekoihin, sellaisina kuin ne määritellään yhteisen kannan 2001/931 1 artiklan 3 kohdassa. Alustava arviointi on tehtävä yhteisen kannan 2001/931 1 artiklan 4 kohdan mukaisesti ”tarkkojen tietojen tai sellaisten asiaan liittyvien seikkojen” perusteella, jotka osoittavat, että toimivaltainen viranomaisena on tehnyt kyseisiä henkilöitä, ryhmiä tai yhteisöjä koskevan päätöksen. Kyseisen 1 artiklan 4 kohdan sanamuoto antaa joitain viitteitä näiden päätösten kohteesta. Ratkaisevaa on se, että toimivaltainen viranomaisena on tehnyt päätöksen, ”riippumatta” siitä, koskeeko päätös yhtäältä terroritekoa, sen yritystä, siihen osallistumista tai sen edistämistä koskevan tutkimuksen tai syytteen esittämisen aloittamista luotettavien ja uskottavien todisteiden tai näytön perusteella tai toisaalta terroriteosta tai sen yrityksestä, siihen osallistumisesta tai sen edistämisestä tuomitsemista. Viimeksi mainitun täytyy myös perustua luotettaviin ja uskottaviin todisteisiin.⁵⁶ Neuvoston on joka tapauksessa oltava vakuuttunut siitä, että on ”luotettavia ja uskottavia todisteita tai näyttöä”.⁵⁷ Tämä tarkoittaa, ettei neuvostolla tarvitse olla käytettävissään kaikkia seikkoja, joihin toimivaltainen viranomaisena nojautui tehdessään (täytäntöön panevan tai oikeudellisen) päätöksen, kuten käsiteltävässä asiassa 2001 UK proscription orderin. Näin on siksi, ettei neuvosto voi de novo tarkastella uudelleen niiden todisteiden tai sen näytön luotettavuutta ja uskottavuutta, joihin toimivaltaisen viranomaisen päätös perustuu. Neuvosto kuitenkin voi ja sen täytyy tarkastella sitä, perustuiko päätös todisteisiin ja pitikö viranomaisena näitä todisteita luotettavina ja uskottavina. Neuvosto ei sen sijaan voi itse tutkia todisteita. Neuvoston suorittaman (sekä jäsenvaltioiden että kolmansien valtioiden) toimivaltaisten viranomaisten päätösten uudelleentarkastelun tarkoitus rajoittuu sen sijaan sen todentamiseen, muodostavatko tällaiset päätöksen unionin oikeuden nojalla riittävän perustan unionin rajoittavien toimenpiteiden soveltamiselle.

59. Tästä seuraa, että pelkästään toimen sisällön perusteella henkilön tai ryhmän sisällyttämistä 2 artiklan 3 kohdan luetteloon koskevan alkuperäisen päätöksen perusteluissa on esitettävä ainakin seuraavat: i) yksilökohtaiset, erityiset ja konkreettiset syyt, joiden perusteella katsotaan olevan riski siitä, että henkilö tai ryhmä saattaa olla sekaantunut 1 artiklan 3 kohdassa määriteltyihin terroritekoihin, ja näin ollen tähän henkilöön tai yhteisöön on kohdistettava rajoittavia toimenpiteitä,⁵⁸ ja ii) 1 artiklan 4 kohdassa tarkoitettujen toimivaltaisten viranomaisten päätökset, joihin nämä syyt perustuvat. Molemmat osatekijät vaikuttavat toimenpiteen laillisuuteen. Ellei näitä molempia osatekijöitä anneta tiedoksi, asianomainen henkilö tai ryhmä ei voi tietää, millä aineellisilla perusteilla hänet tai se sisällytettiin luetteloon ja noudattiko neuvosto luetteloon sisällyttämiselle asetettuja lakisääteisiä edellytyksiä, eikä unionin tuomioistuimien voi harjoittaa valvontaansa. En näin ollen voi yhtyä neuvoston näkemykseen siitä, että perusteluissa olisi esitettävä ainoastaan tiedot, jotka koskevat menettelyä, jonka takia LTTE sisällytettiin neuvoston luetteloon, vaikka neuvosto onkin oikeassa siinä, että perusteluvollisuus on erillinen väitetyn menettelyn toteen näyttämistä koskevasta kysymyksestä.⁵⁹

60. Ensimmäinen valitusperuste koskee jälkimmäistä osatekijää: kun nojaututaan kolmansien valtioiden toimivaltaisten viranomaisten päätöksiin, riittääkö, että eritellään ainoastaan 1 artiklan 4 kohdan toisessa alakohdassa tarkoitettujen toimivaltaisten viranomaisen päätös?

61. Mielestäni se ei riitä.

56 Ks. myös ratkaisuehdotukseni Ranska v. People’s Mojahedin Organization of Iran (C-27/09 P, EU:C:2011:482, 198–201 ja 207 kohta).

57 Ks. myös ratkaisuehdotukseni Ranska v. People’s Mojahedin Organization of Iran (C-27/09 P, EU:C:2011:482, 136 kohta).

58 Ks. yleisesti tuomio 18.7.2013, komissio ym. v. Kadi (C-584/10 P, C-593/10 P ja C-595/10 P, EU:C:2013:518, 116 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen); tuomio 15.11.2012, neuvosto v. Bamba (C-417/11 P, EU:C:2012:718, 52 kohta) ja tuomio 15.11.2010, Al-Aqsa v. neuvosto ja Alankomaat v. Al-Aqsa (C-539/10 P ja C-550/10 P, EU:C:2012:711, 142 kohta).

59 Ks. esim. tuomio 15.11.2012, neuvosto v. Bamba (C-417/11 P, EU:C:2012:718, 60 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

62. Kun neuvosto tukeutuu unionin oikeuden soveltamisalalla toimivien jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten päätöksiin, on selvää, että näillä viranomaisilla on velvollisuus kunnioittaa Euroopan unionissa sovellettavia perusoikeuksia. Suojan normit ja taso ovat siten – unionin oikeuden nojalla – vakiintuneita, ja ne kuuluvat unionin tuomioistuimen valvonnan piiriin. Nojautuessaan jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten päätöksiin neuvosto voi normaalisti perustellusti olettaa, että näitä päätöksiä tehdessä on noudatettu sovellettavia perusoikeuksia ja etenkin puolustautumisoikeuksia ja oikeutta tehokkaaseen oikeussuojaan. Tämä oletama ei kuitenkaan ole ehdoton. Lausunnossaan 2/13 unionin tuomioistuin katsoi, että jäsenvaltioiden välisen keskinäisen luottamuksen periaate edellyttää etenkin vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen osalta sitä, että kukin jäsenvaltio katsoo – *jollei kyse ole poikkeuksellisista olosuhteista* –, että kaikki muut jäsenvaltiot noudattavat unionin oikeutta ja aivan erityisesti unionin oikeudessa tunnustettuja perusoikeuksia.⁶⁰ Ilmaistakseni asian toisin: periaatteena on keskinäinen luottamus, muttei keskinäinen sokea luottamus, tapahtuipa mitä tahansa.

63. Saman on pädetävä myös käsiteltävässä asiassa. Jos neuvosto siten katsoo olevan todisteita, jotka osoittavat todellisen riskin siitä, että toimivaltaisen viranomaisen päätöstä *ei* tehty asianomaisessa tapauksessa siten, että nämä oikeudet turvataan, se ei voi nojautua tällaiseen päätökseen rajoittavien toimenpiteiden toteuttamiseksi yhteisen kannan 2001/931 mukaisesti ilman tarkempaa arviointia. Kuten ratkaisuehdotuksessani Ranska v. People’s Mojahedin Organization of Iran totesin, ”koska myös neuvoston tekemän varojen jäädyttämistä koskevan päätöksen on oltava tällaisten oikeuksien mukainen, jotta sitä ei kumota unionin tuomioistuimissa, neuvoston on mielestäni varmistettava [näiden oikeuksien turvaaminen unionin tasolla], ennen kuin se tekee päätöksen”.⁶¹ Muissa (tavanomaisemmissa) tilanteissa se voi olettaa, että asianomaiset perusoikeudet on taattu, ja siten nojautua tällaiseen päätökseen henkilön tai ryhmän sisällyttämiseksi 2 artiklan 3 kohdan luetteloon.

64. Tästä seuraa, että kun kyse on *jäsenvaltion* toimivaltaisen viranomaisen päätöksistä, voi riittää, että neuvosto erittelee perusteluissaan päätöksen, johon se on nojautunut, ja selittää, miksi se on yhteisen kannan 2001/931 1 artiklan 4 kohdan toisessa alakohdassa tarkoitetun toimivaltaisen viranomaisen päätös. Näiden perustelujen pohjalta asianomainen henkilö tai ryhmä saa tiedon siitä, että neuvosto toimi sen olettaman perusteella, että sovellettavia perusoikeuksia kunnioitettiin ja etteivät kyseessä olleet sellaiset poikkeukselliset olosuhteet, joissa se ei voinut nojautua tähän olettamaan. Jos neuvostolla oli todisteita sitä koskevasta todellisesta riskistä, ettei perusoikeuksia kunnioitettu, sen on osoitettava olevansa vakuuttunut siitä, että perusoikeudet turvattiin, ja todettava tämä selvästi perusteluissa.

65. Tilanne on eri, jos neuvosto päättää nojautua *kolmannen valtion* toimivaltaisen viranomaisen päätökseen. Näiden viranomaisten toimia eivät koske samat rajoitukset kuin jäsenvaltioissa perusoikeuksien suojan osalta, vaikka niiden lainsäädännössä taattu perusoikeuksien suoja voi vähintäänkin vastata unionin oikeudessa taattua suojaa. Neuvosto itsekkin myöntää, että sen täytyy olla vakuuttunut siitä, että kolmannen valtion viranomaisen päätös tehtiin olosuhteissa, joissa perusoikeudet taattiin vähintäänkin vastaavalla tavalla kuin ne on taattu unionin oikeudessa (ja niitä sovelletaan jäsenvaltioiden viranomaisten vastaaviin päätöksiin).

66. Lukuun ottamatta sitä yleistä olettamaa, että kolmannet valtiot kunnioittavat kansainvälisen oikeuden mukaisia velvoitteitaan (joihin saattaa sisältyä ihmisoikeuksia koskevia sitoumuksia), ei ole perustetta tehdä oletuksia kolmannessa valtiossa taatun perusoikeuksien suojan tasosta ja siitä, onko se vähintäänkin vastaava kuin Euroopan unionissa. Vaikka kolmatta valtiota sitovat kansainvälisen oikeuden säännökset (etenkin myös Euroopan ihmisoikeussopimus) voivat antaa tältä osin osviittaa, on

60 Lausunto 2/13, 18.12.2014 (EU:C:2014:2454, 191 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Siitä, mitä tällaiset poikkeukselliset olosuhteet voisivat olla, ks. tuomio 5.4.2016, Aranyosi (C-404/15 ja C-659/15 PPU, EU:C:2016:198, 88–104 kohta).

61 Ks. ratkaisuehdotukseni Ranska v. People’s Mojahedin Organization of Iran (C-27/09 P, EU:C:2011:482, 202 kohta).

otettava huomioon myös kansallinen lainsäädäntö. Neuvoston on tarkistettava, onko perusoikeuksien suoja taattu vähintäänkin vastaavalla tavalla kuin unionin tasolla ja onko siihen mahdollisuuteen viittaavia todisteita, ettei kyseessä olevaa päätöstä ehkä ole tehty merkityksellisen ja sovellettavan suojan tason mukaisesti.

67. Tämä tarkoittaa mielestäni sitä, että neuvostolla on velvollisuus tutkia, i) mitä kyseisen kolmannen valtion kansallisen lainsäädännön sääntöjä sovelletaan kyseessä olevaan päätökseen (mukaan lukien kansalliseen lainsäädäntöön sisältyvät kansainvälisen oikeuden säännöt), ii) mistä vaatimuksista ja millaisesta suojan tasosta näissä säännöissä säädetään (mukaan luettuna se, voidaanko päätös saattaa hallintoviranomaisten tai tuomioistuinten käsiteltäväksi, millä taataan perusoikeus tehokkaaseen oikeussuojaan) ja vastaavako ne unionin oikeudessa taattua suojaa ja iii) onko siihen mahdollisuuteen viittaavia todisteita, ettei kyseessä olevaa päätöstä ehkä ole tehty merkityksellisen ja sovellettavan suojan tason mukaisesti. Toisin kuin unionin yleinen tuomioistuin katsoi, neuvoston ei kuitenkaan ole nähdäkseni tarpeen tarkistaa järjestelmällisesti, jättääkö kolmas valtio käytännössä noudattamatta lainsäädäntöään, jolla turvataan puolustautumisoikeudet ja taataan tehokas oikeussuoja. Se ei ole tarpeen eikä riittävää sen määrittämiseksi, onko neuvosto tietystä tapauksessa oikeutettu nojautumaan toimivaltaisen viranomaisen tiettyyn päätökseen.

68. En myöskään jaa neuvoston huolta siitä, että riskinä on puuttuminen kolmannen valtion poliittiseen järjestelmään, ja sen ehdotusta siitä, että tällaiset riskit voitaisiin välttää, jos neuvosto voisi esittää huomautuksensa kyseisen valtion oikeudellisesta järjestelmästä myöhemmän tuomioistuimen menettelyn yhteydessä, etenkin kirjallisissa esityksissään, joista määrätään Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 20 artiklan toisessa kohdassa.⁶² Neuvoston arviointi rajoittuu mielestäni kolmannen valtion lainsäädännön ja unionin lainsäädännön vastaavuuden tutkimiseen ja tietystä tapauksessa käytettävissä oleviin takeisiin. Sen tarkoituksena ei ole tutkia, noudattaako kolmas valtio mitä tahansa sitä sitovia kansainvälisen oikeuden sääntöjä tai muiden valtioiden kansallista lainsäädäntöä. Lisäksi näkökohdat, joiden perusteella neuvosto voi nojautua kolmannen valtion viranomaisen päätöksiin, annetaan tiedoksi asianomaiselle henkilölle tai ryhmälle vain, jos neuvosto katsoo niiden vastaavan unionin tasolla taattua suojaa. Jos arvioinnin lopputulos on kielteinen, neuvosto ei voi nojautua kolmannen valtion viranomaisen päätökseen eikä neuvoston arviointia anneta edes osittain asianomaisen henkilön tai ryhmän käyttöön tai julkaista.

69. Samoista syistä ei ole perustetta sille, että perustelut esitettäisiin ainoastaan unionin tuomioistuimen menettelyssä esitettävissä kirjallisissa huomautuksissa. Perusteluvollisuus tarkoittaa joka tapauksessa sitä, että osapuolella, jonka vastainen toimi on, on vastaava oikeus saada tieto sen perusteluista: tätä oikeutta ei voida tehdä riippuvaiseksi siitä, että osapuoli riitauttaa ensin neuvoston asetuksen unionin tuomioistuimissa. Tämä oikeus antaa asianomaiselle mahdollisuuden saada tietoonsa sen vastaisen toimen perustana olevat olennaiset tekijät ja siten riitauttaa toimi; ei niin, että asianomaisen olisi ensin riitautettava toimi saadakseen tietää sen perustelut.⁶³

70. Jos arvioinnin lopputulos on myöntävä, neuvoston on esitettävä perusteluissaan syyt, joiden perusteella se katsoo, että kolmannen valtion toimivaltaisen viranomaisen päätös tehtiin sellaisten perusoikeuksien suoja koskevien vaatimusten mukaisesti, jotka vastaavat unionin oikeuden nojalla jäsenvaltioiden viranomaisten päätöksiin sovellettavia vaatimuksia. Näin ollen ei riitä, että niissä ainoastaan viitataan päätökseen.

62 Määräyksessä todetaan seuraavaa: "Kirjallisessa käsittelyssä asianosaisille sekä niille unionin toimielimille, joiden päätökset ovat riidan kohteena, annetaan tiedoksi kannekirjelmät, kirjelmät, vastineet, huomautukset sekä niihin mahdollisesti annetut vastaukset samoin kuin kaikki kirjallinen todistusaineisto ja muut asiakirjat, joihin vedotaan, taikka niiden oikeiksi todistetut jäljennökset."

63 Ks. esim. tuomio 18.7.2013, komissio ym. v. Kadi (C-584/10 P, C-593/10 P ja C-595/10 P, EU:C:2013:518, 100 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

71. Tämä ei tarkoita, että neuvoston on esitettävä perusteluissa analyysinsä kokonaisuudessaan sekä arvioitava yleisesti ja täysimääräisesti kolmannen valtion perustuslakia ja rikoslainsäädäntöä sekä käytäntöjä. Sen on pikemminkin esitettävä selkeästi, miksi – toimivaltaisen viranomaisen tiettyä päätöstä koskevassa kulloisessakin asiassa – kolmannen valtion lainsäädännössä taataan vastaava suojan taso ainakin puolustautumisoikeuksille ja tehokkaalle oikeussuojalle, ja annettava tiedoksi näitä oikeuksia koskevat oikeuslähteet, joihin se on nojautunut.

72. Neuvosto vaikuttaa myös erottavan ensimmäistä valitusperustetta tukeakseen päätöksen, jolla se alun perin merkitsee henkilön tai ryhmän 2 artiklan 3 kohdan luetteloon, ja myöhemmät päätökset, joissa nämä säilytetään luettelossa. Tarkastelen tätä jaottelua yksityiskohtaisemmin toisen valitusperusteen yhteydessä. Ratkaisuehdotukseni kyseisessä osassa⁶⁴ selitetyistä syistä katson, että jos neuvosto nojautuu kolmannen valtion toimivaltaisen viranomaisen päätökseen päättäessään säilyttää henkilön tai ryhmän 2 artiklan 3 kohdan luettelossa, sen on esitettävä riittävät perustelut tähän päätökseen nojautumiselle.

73. En näin ollen pidä virheellisenä unionin yleisen tuomioistuimen tulkintaa, johon se on perustanut toteamuksensa siitä, ettei neuvosto esitä mitään arviota siitä, minkälainen puolustautumisoikeuksien suojan ja oikeussuojan taso Intian lainsäädännössä annetaan, ja että pelkkä viittaus lain säännösten osiin ja Intian sisäministerin määräajoin suorittamaan uudelleentarkasteluun eivät riitä. Tähän päätelmään ei vaikuta se, että unionin yleinen tuomioistuin katsoi nähdäkseni virheellisesti, että neuvostolla on yleinen velvollisuus tutkia käytännössä ja yleisesti, soveltaako kolmas valtio tehokkaasti puolustautumisoikeuksien ja tehokasta oikeussuojaa koskevan oikeuden turvaamisesta annettua lainsäädäntöään.

74. Ensimmäinen valitusperuste on näin ollen hylättävä perusteettomana.

Toinen valitusperuste

Johdanto

75. Neuvoston toinen valitusperuste koskee lähinnä perusteita, joilla neuvosto voi päättää säilyttää henkilön tai ryhmän 2 artiklan 3 kohdan luettelossa, ja vaatimusta sisällyttää nämä perusteet perusteluihin. Tämä valitusperuste pohjautuu lähinnä seuraaviin kolmeen väitteeseen: i) unionin yleinen tuomioistuin oletti virheellisesti, että neuvoston on esitettävä säännöllisesti uudet perustelut sille, miksi asianomaiseen olisi kohdistettava edelleen rajoittavia toimenpiteitä, ii) unionin yleinen tuomioistuin totesi virheellisesti, ettei neuvosto voi nojautua julkiseen aineistoon, jota ei ole sisällytetty toimivaltaisen viranomaisen päätökseen, ja iii) unionin yleinen tuomioistuin päätti virheellisesti kumota riidanalaisen päätöksen sillä perusteella, ettei neuvosto voinut nojautua julkisiin seikkoihin.

76. Tarkastelen näitä väitteitä vuoron perään.

Onko neuvoston esitettävä säännöllisesti uudet perusteet sille, miksi ryhmään kohdistetaan edelleen rajoittavia toimenpiteitä?

77. Olen samaa mieltä neuvoston kanssa siitä, että päättäessään säilyttää henkilön tai ryhmän 2 artiklan 3 kohdan luettelossa neuvoston ei tarvitse aina esittää uusia perusteita (uusia tosiseikkoja, joita käsitellään toimivaltaisen viranomaisen päätöksessä, tai tällaisen viranomaisen sellaisista tosiseikoista tekemää uutta päätöstä, joihin neuvosto on aiemmin nojautunut) säilyttääkseen sen luettelossa. Tämä voi olla tarpeen joskus, muttei välttämättä aina.

⁶⁴ Ks. erityisesti jäljempänä 86–96 kohta.

78. Perusteena luetteloon merkitsemiselle on yhteisen kannan 2001/931 1 artiklan 4 kohdan mukaan se, että toimivaltainen viranomaisena on tehnyt ”kyseisiä henkilöitä, ryhmiä tai yhteisöjä koskevan päätöksen, riippumatta siitä, koskeeko päätös terroritekoa, sen yritystä, siihen osallistumista tai sen edistämistä koskevan tutkinnan tai syytteenpanon aloittamista luotettavien ja uskottavien todisteiden tai näytön perusteella tai tällaisista teoista tuomitsemista”. Todisteiden on koostuttava tarkoista tiedoista tai asiaan liittyvistä seikoista.

79. Alkuperäinen luetteloon merkitseminen perustuu siten aiemmin tapahtuneita tosiseikkoja koskeviin päätöksiin. Kansallista päätöstä koskevan viittauksen tarkoitus on ”sen varmistaminen, että neuvoston päätös tehdään riittävien tietojen perusteella, mikä mahdollistaa sen, että neuvosto voi katsoa, että on olemassa vaara siitä, että asianomainen henkilö jatkaa terrorismiin osallistumista, jos ennaltaehkäiseviä toimenpiteitä ei toteuteta”.⁶⁵ Sen tehtävä on ”sen varmistaminen, että asianomaisen henkilön osallistumisesta terrorismiin on olemassa luotettavia ja uskottavia todisteita tai näyttöä, jota tai joita kansalliset viranomaiset pitävät luotettavina”.⁶⁶ Alkuperäisen luetteloon merkitsemisen osalta näitä päätöksiä käytetään siten terroritekojen tai tällaisiin tekoihin tulevaisuudessa osallistumisen riskin arvioimiseen.⁶⁷ Perustetta (terrori)tekojen rahoittamiseen tarkoitettujen varojen jäädyttämiseen ei ole, ellei ole (enää) olemassa riskiä siitä, että tällaisia tekoja tehdään.

80. Tämän arvioinnin perusteella neuvoston on päätettävä, miten tehokkaasti tältä riskiltä on suojauduttava, ja arvioitava, muodostaako tietty henkilö tai ryhmä tällaisen riskin (mahdollisesti siitä huolimatta, että edellisestä terroriteosta on kulunut jo jonkin aika).⁶⁸ Tämä puolestaan oikeuttaa ennalta ehkäisevien toimenpiteiden soveltamisen. Tapauskohtaisen riskinarvioinnin on perustuttava tosiseikkoihin ja toimivaltaisten viranomaisten päätöksiin sisältyviin tietoihin. Kun otetaan huomioon yhteisen kannan 2001/931 perustana oleva kaksitasoinen järjestelmä, nämä päätökset muodostavat ainoan perustan sen osoittamiselle, että henkilön, yhteisön tai ryhmän luetteloon merkitsemiselle on perusteet. Neuvoston on tarkistettava, onko yhteisen kannan 2001/931 1 artiklan 4 kohdassa tarkoitettu päätös riittävän tarkka, jotta voidaan i) tunnistaa asianomainen henkilö tai ryhmä ja ii) todeta mahdollinen yhteys (sellaisena kuin se kuvataan yhteisen kannan 1 artiklan 2 kohdassa) asianomaisen henkilön tai ryhmän ja 1 artiklan 3 kohdassa määriteltyjen terroritekojen välillä. Neuvoston on myös tarkasteltava sekä päätöksen että niiden tosiseikkojen, joihin päätös liittyy, ajankohtaa määrittääkseen, voidaanko niiden perusteella todeta nykyinen (ja mahdollisesti tuleva) terrorismin uhka, joka oikeuttaa rajoittavien toimenpiteiden toteuttamisen.

81. Näin ollen on katsottava, että vaikka neuvostolla on harkintavaltaa terrorismin riskin arvioinnissa, suojan tason määrittämisessä ja niiden keinojen valinnassa, joilla tätä riskiä käsitellään, se voi sisällyttää henkilöitä, ryhmiä ja yhteisöjä 2 artiklan 3 kohdan luetteloon vain, jos on riittävät perusteet sen toteutamiselle, että näillä henkilöillä, ryhmillä ja yhteisöillä on vaadittava yhteys terroritekoihin tai -toimintoihin. Se käyttää siten harkintavaltaa tutkiessaan toimivaltaisten viranomaisten päätöksiä sekä niiden perustana olevia tosiseikkoja ja todisteita. Yhteisen kannan 2001/931 perusteella neuvostolla itsellään ei kuitenkaan ole tutkintaan tai tosiseikkojen toteutamiseen liittyvää toimivaltaa tehdessään alkuperäistä päätöstä luetteloon merkitsemisestä.⁶⁹ Neuvostolla ei siten ole harkintavaltaa valitessaan perustaa, josta perusteet luetteloon sisällyttämiselle johdetaan. Tämän perustan on sisällyttävä toimivaltaisten viranomaisten päätöksiin.

65 Tuomion 15.11.2010, Al-Aqsa v. neuvosto ja Alankomaat v. Al-Aqsa (C-539/10 P ja C-550/10 P, EU:C:2012:711), 81 kohta. Ks. myös 68 kohta.

66 Tuomio 15.11.2010, Al-Aqsa v. neuvosto ja Alankomaat v. Al-Aqsa (C-539/10 P ja C-550/10 P, EU:C:2012:711, 104 kohta).

67 Ks. myös tuomio 23.10.2008, People’s Mojahedin Organization of Iran v. neuvosto (T-256/07, EU:T:2008:461, 110 kohta).

68 Tuomio 23.10.2008, People’s Mojahedin Organization of Iran v. neuvosto (T-256/07, EU:T:2008:461, 112 kohta). Tästä myös seuraa, ettei toimivaltaisen viranomaisen päätöksen puuttumista voida oikeuttaa sillä, että koska henkilö tai ryhmä sisältyy (jo) 2 artiklan 3 kohdan luetteloon, on epätodennäköisempää, että kyseinen henkilö tai ryhmä toteuttaa terroritekoja ja on siten toimivaltaisten viranomaisten päätösten kohteena.

69 Tuomio 15.11.2010, Al-Aqsa v. neuvosto ja Alankomaat v. Al-Aqsa (C-539/10 P ja C-550/10 P, EU:C:2012:711, 69 kohta).

82. Yhteisen kannan 2001/931 1 artiklan 6 kohdassa säädetään, että 2 artiklan 3 kohdan luettelossa olevien henkilöiden ja yhteisöjen nimet tarkistetaan säännöllisin väliajoin (vähintään kerran puolessa vuodessa). Tämän tarkistamisen tarkoituksena on varmistaa, että henkilön tai ryhmän säilyttäminen luettelossa on perusteltua. Mainitussa säännöksessä ei anneta muita ohjeita siihen, mitä nämä perusteet ovat ja mihin niiden on pohjaututtava.

83. Perusteiden (toisin sanoen syiden) henkilön tai ryhmän merkitsemiselle ensimmäisen kerran 2 artiklan 3 kohdan luetteloon ja sen jälkeen säilyttämiselle luettelossa on mielestäni oltava samat: henkilöt, yhteisöt tai ryhmät voivat säilyä luettelossa vain siltä osin kuin terroritekojen ja -toimintojen ja niihin osallistumisen riski on edelleen olemassa. Perusteet tälle kaksitasoiselle mekanismille ovat samat riippumatta siitä, miten kauan henkilö tai ryhmä on luettelossa. Toisin sanoen alkuperäisen luettelon merkitsemisen jälkeen luettelossa olevan henkilön tai ryhmän ei voida olettaa täyttävän perusteita luetteloön sisällymiselle paitsi jos ja siihen asti kunnes henkilö tai ryhmä pyytää luettelosta poistamista ja esittää pyynnön tueksi todisteita uusista tosiseikoista.

84. Neuvostolla on sen sijaan valvontatehtävä, jota sen on hoidettava. Neuvoston tehtävä on tarkistamisen yhteydessä selvittää, onko luetteloön sisällymiselle edelleen perusteet, jotka perustuvat tosiseikkoihin ja todisteisiin. Tuomiossa *Al-Aqsa v. neuvosto ja Alankomaat v. Al-Aqsa* unionin tuomioistuin totesi, että tutkittaessa sitä, onko henkilö tai ryhmä säilytettävä luettelossa, ratkaiseva kysymys on se, ”onko tosiasiallinen tilanne muuttunut sen jälkeen, kun kyseisen henkilön nimi on sisällytetty kyseiseen luetteloön, tai edellisen tarkistamisen jälkeen siten, ettei sen perusteella enää voida tehdä samaa päätelmää asianomaisen henkilön sekaantumisesta terrorismiin”.⁷⁰ Ratkaisevaa on siten se, onko tullut esiin uusia tosiseikkoja tai todisteita tai ovatko toimivaltaiset kansalliset viranomaiset muuttaneet arviointiaan asianomaisen osallistumisesta terrorismiin (sen rahoittamiseen).⁷¹ Toisaalla samassa tuomiossa unionin tuomioistuin viittasi siihen, oliko olemassa ”näyttöä siitä, että tosiasiallinen tilanne tai kansallisten viranomaisten siitä suorittama arviointi oli muuttunut – siltä osin kuin kyse on valittajan osallistumisesta terrorismin rahoittamiseen”.⁷²

85. Tulkitsen näitä tuomion *Al-Aqsa v. neuvosto ja Alankomaat v. Al-Aqsa* kohtia siten, että niissä keskitytään erityisesti siihen, mikä voi saada neuvoston *poistamaan* henkilön tai ryhmän 2 artiklan 3 kohdan luettelosta. Toimivaltainen viranomainen voi siten päättää, että uudet tosiseikat ja todisteet huomioon ottaen henkilö tai ryhmä ei enää osallistu terrorismin rahoittamiseen. Tai neuvosto voi itse havaita tosiseikkoja, jotka saavat sen harkitsemaan uudelleen aiempaa päätöstään ja mahdollisesti poistamaan henkilön tai ryhmän 2 artiklan 3 kohdan luettelosta.

86. Käsiteltävässä asiassa toisessa valitusperusteessa esille tuleva kysymys koskee sitä, onko neuvoston osoitettava (ja sisällytettävä perusteluihin) uudet syyt henkilön tai ryhmän *säilyttämiselle* 2 artiklan 3 kohdan luettelossa. Mielestäni yhtäältä ei voi olla tiukkaa ja muuttumatonta sääntöä, joka oikeuttaisi neuvoston säilyttämään henkilön tai ryhmän 2 artiklan 3 kohdan luettelossa vain, jos toimivaltaiset viranomaiset ovat tehneet päätöksiä tai neuvosto on tietoinen tällaisista päätöksistä alkuperäisen tai aiemman luetteloön sisällyttämisen jälkeen. Toisaalta alkuperäisen luetteloön merkitsemisen perustana käytetty alkuperäinen päätös (päätökset) ei aina riitä.

87. Se, tarvitaanko uutta toimivaltaisen viranomaisen päätöstä ja onko se näin ollen sisällytettävä perusteluihin, riippuu monista tekijöistä.

88. Jos neuvosto tekee 1 artiklan 6 kohdan mukaisen päätöksen, jossa se *ei* nojautu toimivaltaisen viranomaisen uuteen päätökseen, neuvoston on oltava vakuuttunut siitä, että toimivaltaisen viranomaisen päätöksen, johon se aiemmin nojautui tehdessään joko alkuperäisen päätöksen tai myöhemmin päätöksen henkilön tai ryhmän säilyttämisestä 2 artiklan 3 kohdan luettelossa, perusteella

70 Tuomio 15.11.2010, *Al-Aqsa v. neuvosto ja Alankomaat v. Al-Aqsa* (C-539/10 P ja C-550/10 P, EU:C:2012:711, 82 kohta).

71 Tuomio 15.11.2010, *Al-Aqsa v. neuvosto ja Alankomaat v. Al-Aqsa* (C-539/10 P ja C-550/10 P, EU:C:2012:711, 83 kohta).

72 Tuomio 15.11.2010, *Al-Aqsa v. neuvosto ja Alankomaat v. Al-Aqsa* (C-539/10 P ja C-550/10 P, EU:C:2012:711, 111 kohta; ks. myös 90 kohta).

voidaan edelleen osoittaa riittävästi, että tämä on perusteltua. Toimivaltaisen viranomaisen aiemman päätöksen (päätosten) perustana olevien tosiseikkojen ja todisteiden perusteella (vaikka kyseiset päätökset olisi myöhemmin kumottu syistä, jotka eivät liity tosiseikkoihin ja todisteisiin, jotka osoittavat henkilön tai yhteisön osallistuneen terroritekoihin tai -toimintoihin)⁷³ neuvoston on siten osoitettava, että tosiseikat ja todisteet, joihin toimivaltaisen viranomaisen (alkuperäinen tai aiempi) päätös (päätoiset) perustui, oikeuttavat edelleen arvion, jonka mukaan asianomainen henkilö tai ryhmä muodostaa terrorismin riskin, ja että ennalta ehkäisevät toimenpiteet ovat siten perusteltuja. Yksinkertaistetusti: riskin ja siitä johtuvan ennalta ehkäisevien toimenpiteiden tarpeen on edelleen oltava olemassa.

89. Koska toimivaltaisten viranomaisten päätökset liittyvät väistämättä näitä päätöksiä edeltäneisiin tosiseikkoihin, tästä seuraa, että mitä pitempi aika kuluu yhtäältä näiden tosiseikkojen ja päätösten ja toisaalta henkilön tai ryhmän säilyttämisestä 2 artiklan 3 kohdan luettelossa tehtävän uuden päätöksen välillä, sitä suurempi velvollisuus neuvostolla on tarkistaa huolellisesti, perustuuko sen päätelmä uudelleentarkastelun ajankohtana edelleen pätevästi kyseiseen päätökseen ja sen perustana oleviin tosiseikkoihin.⁷⁴ Jos toimivaltaisen viranomaisen päätös on uudistettu tai sen voimassaoloa on jatkettu, neuvoston on tarkistettava, millä perusteella näin tehtiin. Neuvoston analyysi ei näin ollen voi olla täysin sama kuin se, jonka se teki hyväksyessään aiemman 1 artiklan 6 kohdan mukaisen päätöksen toimivaltaisen viranomaisen saman päätöksen perusteella. Tässä yhteydessä on tarpeen ottaa huomioon ainakin ajan kulumisen. Tämän täytyy ilmetä myös perusteluista.

90. Jos henkilö tai ryhmä, jonka vastainen toimi on, on toimittanut neuvostolle tietoja vastauksena joko aiempaan luetteloon merkitsemistä koskevaan päätökseen tai seuraavan luetteloon merkitsemistä koskevan päätöksen perusteluihin, neuvoston on otettava myös nämä tiedot huomioon⁷⁵ ja selitettävä uuden luetteloon merkitsemistä koskevan päätöksensä perusteluissa, miksi nämä tiedot eivät muuta sen arviota.

91. Jos toimivaltaisen viranomaisen uusi merkityksellinen päätös on neuvoston käytettävissä ja tiedossa, neuvoston on tarkistettava, mihin tosiseikkoihin ja todisteisiin päätös perustui ja voidaanko sitä käyttää sen osoittamiseen, että henkilön tai ryhmän säilyttäminen 2 artiklan 3 kohdan luettelossa on edelleen perusteltua. Tältä osin neuvoston velvollisuudet (perusteluvollisuus mukaan luettuna) vaihtelevat sen mukaan, uudistetaanko tai jatketaanko kansallisella päätöksellä pelkästään sitä aiempaa toimivaltaisen viranomaisen päätöstä, johon neuvosto aiemmin nojautui, vai onko kyseessä (mahdollisesti toisen) jäsenvaltion mahdollisesti toisen toimivaltaisen viranomaisen tekemä kokonaan uusi päätös, joka perustuu toisiin tosiseikkoihin tai todisteisiin.

92. Olen jo edellä selittänyt, millä edellytyksillä henkilöt tai ryhmät voidaan mielestäni sisällyttää 2 artiklan 3 kohdan luetteloon kolmannen valtion toimivaltaisen viranomaisen päätöksen perusteella.⁷⁶ Samat edellytykset pätevät 1 artiklan 6 kohdan mukaisiin päätöksiin. Jos aiemmat luetteloon merkitsemistä koskevat päätökset perustuivat jo tällaiseen kolmannen valtion päätökseen (päätoksiin) ja neuvosto osoitti aiemmin näiden edellytysten täyttyvän, neuvoston ei mielestäni tarvitse esittää kaikkia näitä tosiseikkoja ja todisteita uudelleen uusissa perusteluissa, kun se nojautuu edelleen näihin päätöksiin. Neuvoston on sen sijaan selitettävä, i) miksi päätettäessä siitä, säilytetäänkö henkilö tai ryhmä 2 artiklan 3 kohdan luettelossa, nämä päätökset edelleen osoittavat, että henkilön tai ryhmän säilyttäminen luettelossa on perusteltua, ja ii) miksi neuvosto on edelleen vakuuttunut siitä, että nämä päätökset tehtiin sellaisten perusoikeuksien suoja koskevien vaatimusten mukaisesti, jotka vähintäänkin vastaavat unionin oikeuden nojalla jäsenvaltioiden viranomaisten päätöksiin sovellettavia vaatimuksia. Jos neuvosto nojautuu saman kolmannen valtion uuteen päätökseen, se, miten laajasti

73 Näin oli tuomiossa 15.11.2010, Al-Aqsa v. neuvosto ja Alankomaat v. Al-Aqsa (C-539/10 P ja C-550/10 P, EU:C:2012:711, 83–90 kohta).

74 Toisentyypisestä pakotteesta ks. analogisesti tuomio 18.7.2013, komissio ym. v. Kadi (C-584/10 P, C-593/10 P ja C-595/10 P, EU:C:2013:518, 156 kohta).

75 Ks. myös ratkaisuehdotukseni Ranska v. People's Mojahedin Organization of Iran (C-27/09 P, EU:C:2011:482, 89 kohta).

76 Ks. edellä 60–73 kohta.

neuvoston on esitettävä merkitykselliset tosiseikat ja todisteet uudelleen, määräytyy sen perusteella, millainen uusi päätös on aiempaan päätökseen verrattuna. Neuvoston on joka tapauksessa osoitettava, että edellytykset, joilla henkilöt tai ryhmät voidaan sisällyttää 2 artiklan 3 kohdan luetteloon tällaisen päätöksen perusteella, täyttyvät edelleen.

93. Käsiteltävässä asiassa on niin, että unionin yleinen tuomioistuin vaikutti edellyttävän (valituksenalaisen tuomion 175–177 kohdassa), että neuvosto esittää uudempia kansallisia päätöksiä ja viittaa näiden päätösten perusteluihin, tutkimatta ensin, oliko neuvosto osoittanut, että LTTE:n säilyttäminen 2 artiklan 3 kohdan luettelossa oli edelleen perusteltua niiden toimivaltaisten viranomaisten olemassa olevien päätösten perusteella, joihin se oli aiemmin nojautunut.

94. Kun näitä kohtia kuitenkin luetaan yhdessä valituksenalaisen tuomion 196 kohdan kanssa, on selvää, että unionin yleinen tuomioistuin myös totesi, että neuvosto tyytyi vain mainitsemaan alkuperäiset toimivaltaisten viranomaisten päätökset ja toteamaan, että ne ovat yhä voimassa, ja että sen mainitsemien tekojen osalta (jotka olivat tapahtuneet näiden päätösten tekemisen *jälkeen*) neuvosto ei nojautunut toimivaltaisten viranomaisten päätöksiin. Tässä tilanteessa toimivaltaisten viranomaisten päätösten, joihin neuvosto nojautui, olisi selvästikin pitänyt olla eri päätöksiä ja uudempia kuin neuvoston mainitsemat alkuperäiset päätökset. Unionin yleinen tuomioistuin myönsi, että uudempia päätöksiä mainittiin täytäntöönpanoasetuksen N:o 790/2014 yhteydessä, mutta totesi, ettei neuvosto ollut osoittanut, miten näissä päätöksissä oli tutkittu ja todettu tapahtuneeksi konkreettiset teot, joihin neuvosto viittasi. Valituksenalaisen tuomion 204 kohdassa unionin yleinen tuomioistuin totesi vieläkin selvemmin, ettei neuvosto voi perustella henkilön tai ryhmän säilyttämistä 2 artiklan 3 kohdan luettelossa uusilla terroriteoilla, elleivät nämä teot ole olleet toimivaltaisen viranomaisen tutkimuksen ja päätöksen kohteena.

95. Tätä taustaa vasten katson, että unionin yleinen tuomioistuin totesi perustellusti, että koska ei ollut toimivaltaisen viranomaisen uutta tai muuta sellaista päätöstä, joka liittyy terroritekojen luetteloon, joka neuvoston mukaan muodosti riittävän perustan näkemykselle siitä, että LTTE:n sisällyttäminen luetteloon oli perusteltua, neuvosto ei voinut nojautua luetteloon kyseisen järjestön väitetysti toteuttamista terroriteoista ilman, että nämä tosiseikat käyvät ilmi toimivaltaisten viranomaisten päätöksistä.

Voiko neuvosto nojautua julkisista lähteistä peräisin oleviin seikkoihin päättäessään säilyttää ryhmän 2 artiklan 3 kohdan luettelossa?

96. Päätelmästäni, jonka mukaan päättäessään säilyttää LTTE:n 2 artiklan 3 kohdan luettelossa neuvosto ei voinut nojautua luetteloon LTTE:n väitetysti toteuttamista terroriteoista ilman, että nämä tosiseikat käyvät ilmi toimivaltaisten viranomaisten päätöksistä, seuraa, ettei neuvosto voi lähtökohtaisesti (myöskään) nojautua uusien iskuja koskeviin julkisiin tietoihin perustana sen osoittamiselle, että henkilön, yhteisön tai ryhmän säilyttäminen luettelossa on perusteltua.

97. Neuvoston toisen valitusperusteensa tueksi esittämä toinen väite koskee sitä, onko tähän periaatteeseen poikkeuksia. Voiko neuvosto päättäessään säilyttää henkilön tai ryhmän 2 artiklan 3 kohdan luettelossa tästä huolimatta nojautua perusteisiin, jotka pohjautuvat muihin kuin toimivaltaisten viranomaisten päätöksiin sisältyviin tosiseikkoihin ja todisteisiin?

98. Mielestäni ei voi.

99. Yhteisen kannan 2001/931 perustana olevan kaksitasoisen järjestelmän keskeinen piirre on se, ettei neuvosto voi itse todeta tosiseikkoja, jotka voivat sitten muodostaa perustan unionin rajoittavien toimenpiteiden kohdistamiselle henkilöön tai ryhmään. Sillä ei myöskään ole tähän tarvittavaa tutkintatoimivaltaa.⁷⁷ Sen sijaan neuvosto voi sisällyttää henkilön tai ryhmän 2 artiklan 3 kohdan luetteloon vain, jos asiaan liittyvät seikat osoittavat, että kansallinen oikeusviranomainen tai, tietyin edellytyksin, hallintoviranomainen on tehnyt asiassa päätöksen. Tämän vaatimuksen tarkoituksena on varmistaa, että henkilö tai ryhmä sisällytetään luetteloon ainoastaan riittävän vankan tosiseikaston perusteella.⁷⁸ Olettamuksena on, että yhtäältä näiden viranomaisten päätöksissä todetaan tai tutkitaan ja vahvistetaan kansallisen lainsäädännön mukaisesti luotettavia ja uskottavia todisteita tai näyttöä siitä, että henkilö tai ryhmä on sekaantunut terroritekoihin tai -toimintoihin. Toisaalta kyseisellä henkilöllä tai ryhmällä on puolustautumista ja tehokasta oikeussuojaa koskevat perusoikeudet näiden päätösten yhteydessä.

100. Nämä perustelut ovat nähdäkseni yhtä merkityksellisiä, kun kyse on päätöksestä säilyttää henkilö tai ryhmä 2 artiklan 3 kohdan luettelossa. Tällaisen päätöksen perustana on oltava riittävän vankka tosiseikasto. Jos neuvoston sallittaisiin itse etsiä todisteita tai näyttöä (aiemmasta tai tulevasta) sekaantumisesta terroritekoihin ja -toimintoihin, joiden neuvosto katsoo kuuluvan yhteisen kannan 2001/931 1 artiklan 2 ja 3 kohdan soveltamisalaan, tämä tarkoittaisi sitä, että kohdellaan eri tavalla yhtäältä henkilöitä ja ryhmiä, jotka säilytetään 2 artiklan 3 kohdan luettelossa toimivaltaisten viranomaisten päätösten perusteella, ja toisaalta henkilöitä ja ryhmiä, jotka säilytetään tässä luettelossa sellaisten tosiseikkojen perusteella, jotka neuvosto on oma-aloitteisesti todennut (vaikka neuvosto nojautuisikin myös jossain määrin toimivaltaisten viranomaisten päätöksiin). Jälkimmäisellä ryhmällä olisi vähemmän asianmukaiseen menettelyyn ja tehokkaaseen oikeussuojaan liittyviä oikeuksia neuvoston toteamien tosiseikkojen osalta. Nämä voisivat turvautua ainoastaan unionin tuomioistuimiin riitauttaakseen neuvoston esittämät tosiseikkoja koskevat toteamukset. Kaksitasoisessa järjestelmässä taas riitauttaminen on mahdollista lähtökohtaisesti sekä kansallisella tasolla (toimivaltaisen viranomaisen päätös) että unionin tasolla (luetteloon merkitsemistä koskeva neuvoston päätös). Siinä, että neuvosto nojautuu suoraan tällaisiin tietoihin tai aineistoon, on siten vaarana, että kyseiseltä henkilöltä tai ryhmältä evätään perusoikeus sen vastaisen toimen valvontaan kansallisessa tuomioistuimessa (kun taas silloin, kun käytettävissä on toimivaltaisen viranomaisen päätös, henkilöllä tai ryhmällä on tämä oikeus). Valvonnan harjoittaminen jäisi yksinomaan unionin tuomioistuinten tehtäväksi. Neuvosto ei siten voi sisällyttää henkilöä tai ryhmää 2 artiklan 3 kohdan luetteloon siksi, että sillä olevan lehtiartikkelin mukaan ”hän teki sen” tai ”hän sanoi tehneensä sen”. Tällainen päätös ei voi täyttää yhteisen kannan 2001/931 edellytyksiä. Sitä ei myöskään voida sovittaa yhteen oikeusvaltioperiaatteen kanssa.

101. Voitaisiin väittää, että vaatimus, jonka mukaan neuvosto ei voi nojautua helposti saatavilla oleviin, julkisiin syyllisyyden osoittaviin tietoihin, on liian kaavamainen ja joustamaton lähestymistapa. Tämä vastaväite on mielestäni hylättävä.

102. On syytä muistuttaa, että luetteloon sisällyttämisen seuraukset ovat hyvin vakavat. Varat, muut rahoituksen lähteet ja taloudelliset resurssit jäädytetään. ”Varojen, muiden rahoituksen lähteiden ja taloudellisten resurssien jäädyttämisellä” tarkoitetaan ”toimia, joilla estetään kaikki sellainen varojen liikkuminen, siirtäminen, muuntaminen, käyttäminen tai myyminen, joka muuttaisi niiden määrää, paljoutta, sijaintia, omistusta, hallintaa, luonnetta tai käyttötarkoitusta, taikka muut sellaiset muutokset, jotka mahdollistaisivat varojen käytön, omaisuudenhoito mukaan lukien”.⁷⁹ Siten 2 artiklan 3 kohdan luettelossa mainitun henkilön, yhteisön tai ryhmän normaali taloudellinen toiminta keskeytyy. Ei vaikuta kohtuuttomalta vaatia, että jos seuraukset ovat tällaiset, noudatettavien menettelyjen on oltava perusteellisia ja niissä on kunnioitettava puolustautumista ja tehokasta oikeussuojaa koskevia perusoikeuksia.

77 Tuomio 15.11.2010, Al-Aqsa v. neuvosto ja Alankomaat v. Al-Aqsa (C-539/10 P ja C-550/10 P, EU:C:2012:711, 69 kohta).

78 Tuomio 15.11.2010, Al-Aqsa v. neuvosto ja Alankomaat v. Al-Aqsa (C-539/10 P ja C-550/10 P, EU:C:2012:711, 68 kohta).

79 Asetuksen N:o 2580/2001 1 artiklan 2 kohta.

103. On lisäksi vaikea kuvitella, miten tarkasti ottaen muotoiltaisiin poikkeus siihen periaatteeseen, että neuvosto ei voi nojautua uusia iskuja koskeviin julkisiin tietoihin perustana sen osoittamiselle, että henkilön, yhteisön tai ryhmän säilyttäminen 2 artiklan 3 kohdan luettelossa on perusteltua. Mihin raja vedetään? Onko yksi ”vankka” todiste riittävä, tai jos tarvitaan useampia erillisiä todisteita, montako on tarpeeksi? Onko tunnetun, ryhmän edustajaksi nimetyn henkilön (olettaen aina, että tällainen henkilö on olemassa) julkisella lausunnolla, jossa otetaan nimenomaisesti vastuu iskusta, riittävä todistusarvo? Voitaisiinko sama todistusarvo antaa jonkun sellaisen henkilön julkiselle lausunnolle, joka väittää puhuvansa ryhmän puolesta? Mikä tilanne olisi, jos lehtitietojen mukaan henkilön, joka toteutti iskun (ja joka kuoli sitä tehdessään, joten häntä ei voida kuulustella), väitetään toimineen ryhmän ”innoittamana” tai ”vannoneen uskollisuuttaan” sille? Onko ryhmä tällöin riittävästi vastuussa teosta siten, että sen nimi olisi säilytettävä 2 artiklan 3 kohdan luettelossa?

104. On tietysti väistämätöntä, että neuvosto saa normaalisti tietoa henkilöiden tai ryhmien (mahdollisesta) sekaantumisesta terroritekoihin ja -toimintoihin. Nämä tiedot voivat olla peräisin julkisesta tai yksityisestä lähteestä. Lojaalin yhteistyön periaate, johon yhteisessä kannassa 2001/931 vahvistettu kaksitasoinen järjestelmä perustuu, edellyttää, että neuvosto ilmoittaa jäsenvaltioille sen tietoon tulleista tiedoista ja todisteista, jotka sen mukaan voivat olla merkityksellisiä toimivaltaisille viranomaisille. On totta, ettei yhteiseen kantaan 2001/931 sinänsä sisälly vaatimusta siitä, että kun jäsenvaltiot saavat tällaisia tietoja neuvostolta, niiden on ryhdyttävä välittömästi toimiin toimivaltaisen viranomaisen uuden muodollisen päätöksen tekemiseksi tosiseikoista ja henkilöistä, joita neuvoston niille välittämät tiedot koskevat. Sama lojaalin yhteistyön periaate kuitenkin velvoittaisi – nähdäkseni – jäsenvaltiot vastaamaan asianmukaisesti neuvoston pyyntöön, jossa pyydetään arvioimaan toimitettuja tietoja. Puolivuosittaisessa tarkistamisprosessissaan neuvoston olisi tietysti tällaisissa tapauksissa varattava riittävästi aikaa pyytää ja saada asianomaiselta jäsenvaltiolta tai asianomaisilta jäsenvaltioilta vastaus toimittamiinsa tietoihin. Tämä on nähdäkseni hyväksyttävä hinta puolustautumista ja tehokasta oikeussuojaa koskevien perusoikeuksien kunnioittamisen varmistamisesta.

105. Jos neuvoston sallittaisiin nojautua perusteisiin, jotka pohjautuvat muihin kuin toimivaltaisten viranomaisten päätöksiin sisältyviin tosiseikkoihin ja todisteisiin, epäilen myös sitä, miten tällainen prosessi toimisi käytännössä.

106. Olettakaamme, että neuvostolla on käytettävissään luotettavasta tai alkuperäisestä lähteestä (olipa se julkinen tai ei) saatua aineistoa, jonka väitetään sisältävän tai toistavan asianomaisen henkilön tai ryhmän lausunnon, jossa myönnetään (aiempi tai tuleva) sekaantuminen terroritekoihin tai -toimintoihin, joiden neuvosto katsoo kuuluvan yhteisen kannan 2001/931 1 artiklan 2 ja 3 kohdan soveltamisalaan. Tämän aineiston perusteella neuvosto voisi korkeintaan todeta alustavasti, että sillä oli hallussaan riittävän vankka tosiseikasto siitä päättämiseksi, että yhteisön tai ryhmän säilyttäminen 2 artiklan 3 kohdan luettelossa oli edelleen perusteltua (toimivaltaisten viranomaisten mahdollisista asioista koskevista päätöksistä riippumatta). Neuvoston olisi tämän jälkeen sisällytettävä nämä tiedot ja todisteet perusteluihin, jotka se toimittaa osapuolelle, jonka vastainen toimi on, ennen myöhemmän, yhteisen kannan 2001/931 1 artiklan 6 kohdassa tarkoitetun päätöksen tekemistä.⁸⁰ Onko käytännössä todennäköistä, että tämä osapuoli hyväksyy nimenomaisesti neuvoston sille esittämät (ja sen vastaiset) tosiseikat? Tämä olisi kuitenkin ainoa perusta, jonka mukaisesti neuvosto voisi pätevästi joko i) nojautua näihin tosiseikkoihin toimivaltaisen viranomaisen (aiemman tai uuden) päätöksen puuttuessa tai ii) yhdistää nämä tosiseikat toimivaltaisen viranomaisen aiempaan päätökseen, johon se oli jo nojautunut. Myönnän suhtautuvani jossain määrin epäilevästi siihen, olisiko asianomaisella henkilöllä tai ryhmällä mitään intressiä esittää neuvostolle tällainen kätevä nimenomainen vahvistus.

80 Tuomio 18.7.2013, komissio ym. v. Kadi (C-584/10 P, C-593/10 P ja C-595/10 P, EU:C:2013:518, 113 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

107. En näin ollen voi allekirjoittaa sellaista sallivaa sääntöä, jonka mukaan säilyttääkseen henkilön tai ryhmän 2 artiklan 3 kohdan luettelossa neuvosto voisi nojautua yleisesti tunnettuihin ”tosiseikkoihin” ja niitä koskeviin, lehtiartikkeleista tai internetistä peräisin oleviin todisteisiin. Tosiseikan julkinen luonne ja sitä koskevien todisteiden julkinen saatavuus sinänsä ovat riittämätön perusta sille, että voitaisiin poiketa yleissäännöstä, jonka mukaan neuvoston on nojauduttava toimivaltaisten viranomaisten päätöksiin. Haluan lopuksi korostaa, että näkemykseni pätee vain päätöksiin, joilla neuvosto *säilyttää* henkilön tai ryhmän 2 artiklan 3 kohdan luettelossa. Samat rajoitukset eivät koske neuvostoa sen päättäessä *poistaa* henkilön tai ryhmän kyseisestä luettelosta.

108. Hylkään näin ollen myös neuvoston toisen valitusperusteensa tueksi esittämän toisen väitteen.

Kumosiko unionin yleinen tuomioistuin oikeutetusti riidanalaiset toimenpiteet?

109. Viimeisessä toisen valitusperusteen tueksi esittämässään väitteessä neuvosto lähinnä toteaa, että jos se ei voinut nojautua julkisista lähteistä peräisin oleviin seikkoihin, sen olisi pitänyt päätellä, ettei tosiasiallinen tilanne ollut muuttunut ja että näin ollen se saattoi säilyttää LTTE:n luettelossa. Jos tämä pitää paikkansa, tästä seuraa neuvoston mukaan, ettei unionin yleisen tuomioistuimen olisi pitänyt kumota riidanalaisia asetuksia muun muassa sen vuoksi, ettei se hyväksynyt neuvoston nojautumista julkisista lähteistä peräisin oleviin seikkoihin.

110. Olen tästä eri mieltä.

111. Ensinnäkin unionin yleinen tuomioistuin kumosi riidanalaiset asetukset siltä osin kuin ne koskevat LTTE:tä, koska neuvosto *sekä* rikkoi yhteisen kannan 2001/931 1 artiklaa *että* jätti noudattamatta perusteluvollisuutta.

112. Toiseksi en hyväksy neuvoston väitteen perustana olevaa päättelyä, jossa todetaan, että koska lehdistössä julkaistuja uudempia tekoja ei voida ottaa huomioon, tästä seuraa, ettei tosiasiallinen tilanne ollut muuttunut ja että LTTE voitiin siten säilyttää 2 artiklan 3 kohdan luettelossa. Olen edellä jo selittänyt, miksi nähdäkseni ei ole mitään perustetta olettaa, että henkilön tai ryhmän säilyttäminen luettelossa on perusteltua, kunnes tosiasiallinen tilanne muuttuu siten, että kyseisen henkilön tai ryhmän poistamiselle luettelosta on (positiiviset) perusteet. Tosiasiallinen tilanne muuttuu väistämättä ajan kuluessa. Vaikka ei olisikaan toimivaltaisen viranomaisen toista tai uudempaa päätöstä (joka koskee muita tosiseikkoja), neuvoston on tästä huolimatta tarkistettava, onko päätökseen, johon se aiemmin nojautui, sisältyvien tosiseikkojen ja todisteiden perusteella edelleen olemassa riski terroritekoihin sekaantumisesta ja siten perusteet luettelossa säilyttämiselle. Tämä tarkoittaa myös, että käsiteltävässä asiassa neuvoston täytyi selittää, miksi 2001 UK proscription order muodosti edelleen riittävän perustan sen päätökselle, ja unionin yleisen tuomioistuimen olisi pitänyt käsitellä tätä väitettä. Unionin yleisen tuomioistuimen 2001 UK proscription orderista esittämiä toteamuksia käsitellään neuvoston kolmannessa valitusperusteessa.

Päätelmä

113. Hylkään näin ollen toisen valitusperusteen perusteettomana.

Kolmas valitusperuste

114. Neuvoston *kolmas valitusperuste* koskee sitä, että unionin yleinen tuomioistuin teki virheen, koska se ei päätellyt, että 2001 UK proscription order oli riittävä perusta LTTE:n merkitsemiseksi luetteloon. Neuvosto oli väittänyt unionin yleisessä tuomioistuimessa, että 2001 UK proscription order oli sellaisenaan riittävä perusta.

115. Neuvosto väittää tästä ensinnäkin, että unionin yleinen tuomioistuin oli jo aiemmissa tapauksissa pitänyt 2001 UK proscription orderia yhteisen kannan 2001/931 1 artiklan 4 kohdassa tarkoitettuna toimivaltaisen viranomaisen päätöksenä.⁸¹ Se pitää paikkansa (eikä sitä ole ilmeisestikään kiistetty), ja on todellakin niin, että valituksenalaisen tuomion 120 kohdassa unionin yleinen tuomioistuin nojautui nimenomaisesti tähän oikeuskäytäntöön katsoessaan, että 2001 UK proscription order oli toimivaltaisen viranomaisen päätös. Valituksenalaisen tuomion 205 ja 206 kohta, joihin neuvosto vetoaa tämän väitteen esittäessään, koskevat tosiasiallisesti unionin yleisen tuomioistuimen kantaa siihen, että neuvosto oli nojautunut perusteena päätökselleen säilyttää LTTE 2 artiklan 3 kohdan luettelossa tekoihin, jotka *eivät* olleet toimivaltaisen viranomaisen päätöksen kohteena.

116. Neuvosto väittää toiseksi, että unionin yleinen tuomioistuin totesi valituksenalaisen tuomion 206–208 kohdassa virheellisesti, ettei neuvosto voinut nojautua 2001 UK proscription orderiin, koska sillä ei ollut mahdollisuutta tutustua sen perustana oleviin tosiseikkoihin ja arviointeihin. Mielestäni unionin yleinen tuomioistuin ei esittänyt tällaista toteamusta. Mainituissa kohdissa unionin yleinen tuomioistuin tarkasteli neuvoston ja komission esittämää väitettä, jossa käsiteltiin sitä, miksi riidanalaisten asetusten perusteluissa ei viitata täsmällisiin toimivaltaisten viranomaisten päätöksiin, joissa on konkreettisesti tutkittu ja vahvistettu teot, joihin neuvosto nojautui perustelujensa alussa (toisin sanoen, kuten unionin yleinen tuomioistuin asian ilmaisi, luetaan LTTE:n syyksi joukko väkivallantekoja, jotka neuvosto on poiminut lehdistöstä ja internetistä). Neuvosto ja komissio väittivät, että LTTE olisi voinut ja sen olisi pitänyt riitauttaa rajoittavat toimenpiteet kansallisen lainsäädännön perusteella. Unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi nämä väitteet, koska i) jos neuvosto ottaa terroritekoja oman päätöksensä tosiasialliseksi perustaksi, sen on ilmoitettava päätöksensä perusteluissa ne toimivaltaisten kansallisten viranomaisten päätökset, joissa on konkreettisesti tutkittu ja vahvistettu nämä teot,⁸² ii) nämä väitteet vahvistivat toteamuksen, jonka mukaan neuvosto oli tosiasiallisesti nojautunut lehdistöstä ja internetistä saamiinsa tietoihin,⁸³ ja iii) nämä väitteet johtivat ajatukseen siitä, että kansalliset päätökset, joihin neuvosto nojautui, eivät perustu mihinkään tiettyyn terroritekoon, niin kauan kuin asianomainen osapuoli ei ole riitauttanut niitä.⁸⁴ Toisin kuin neuvosto väittää, näissä valituksenalaisen tuomion kohdissa (eikä varsinkaan 206 kohdassa) ei ole viitteitä siitä, että unionin yleinen tuomioistuin olisi vaatinut, että neuvostolla on käytettävissään kaikki seikat, joihin Home Secretary nojautui kieltäessään LTTE:n.

117. Tätä taustaa vasten on ymmärrettävä myös neuvoston väitteet siitä, onko LTTE:n kaltainen osapuoli velvollinen saattamaan päätökset tutkittaviksi kansallisissa tuomioistuimissa. Näillä väitteillä ei kuitenkaan ole merkitystä neuvoston kolmannen valitusperusteen kannalta, joka koskee lähinnä sitä, ettei unionin yleinen tuomioistuin katsonut, että riidanalaiset asetukset olivat siitä huolimatta päteviä, koska ne perustuivat 2001 UK proscription orderiin.

118. Neuvoston kolmannelta valitusperusteesta ilmenee implisiittisesti, että kun unionin yleinen tuomioistuin vahvisti LTTE:n ensimmäisen kanneperusteen ainoastaan siltä osin kuin se koski Intian viranomaisia ja katsoi, ettei neuvosto olisi saanut nojautua tekoihin, jotka eivät olleet toimivaltaisten viranomaisten päätösten kohteena, unionin yleisen tuomioistuimen olisi tästä huolimatta pitänyt todeta, että 2001 UK proscription order muodosti riittävän perustan riidanalaisille asetuksille. Tästä seuraisi, että muita perusteita koskevat puutteet eivät voineet oikeuttaa asetusten kumoamista.

81 Erityisesti tuomio 23.10.2008, People's Mojahedin Organization of Iran v. neuvosto (T-256/07, EU:T:2008:461, 144 kohta).

82 Valituksenalaisen tuomion 206 kohta.

83 Valituksenalaisen tuomion 207 kohta.

84 Valituksenalaisen tuomion 208 kohta.

119. Unionin yleisen tuomioistuimen toteamuksilla, jotka koskevat riidanalaisissa asetuksissa mainittuja kansallisten viranomaisten päätöksiä (ja siten etenkin 2001 UK proscriptio orderia), pyritään lähinnä vastaamaan kysymykseen siitä, olivatko teot, jotka neuvosto luki LTTE:n syyksi riidanalaisten asetusten perustelujen ensimmäisessä ja toisessa kohdassa – ja jotka unionin yleisen tuomioistuimen mukaan muodostivat riidanalaisten asetusten tosiseikkoihin nojautuvan perustelun ja joilla oli ratkaiseva rooli neuvoston arvioinnissa⁸⁵ –, näiden päätösten kohteena. On täysin selvää, etteivät teot voineet olla näiden päätösten kohteena, koska päätökset olivat olemassa ennen syyksi luettuja tekoja.⁸⁶

120. Vaikka unionin yleinen tuomioistuin hyväksyi sen, että neuvosto mainitsi täytäntöönpanoasetusten N:o 83/2011–125/2014 perusteluissa alkuperäiset kansalliset päätökset (etenkin 2001 UK proscriptio orderin), se totesi neuvoston tyytyneen ainoastaan toteamaan, että kyseiset päätökset ovat yhä voimassa.⁸⁷

121. Unionin yleinen tuomioistuin ei nimenomaisesti tehnyt mitään päätelmiä tästä seikasta. Vaikka neuvosto onkin väärässä väittäessään, että unionin yleinen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen, kun se totesi, ettei 2001 UK proscriptio order voinut olla tai olla enää pätevä toimivaltaisen viranomaisen päätös, on epäselvää, sivuuttiko unionin yleinen tuomioistuin tosiasiallisesti kysymyksen (jota sen oli selkeästi käsiteltävä LTTE:n neljännen, viidennen ja kuudennen kanneperusteensa, kun niitä tarkastellaan yhdessä toisen kanneperusteensa kanssa, tueksi esittämien väitteiden perusteella) siitä, perustiko neuvosto riidanalaiset asetukset toimivaltaisten viranomaisten päätösten sijaan pikemminkin sellaisten tekojen luetteloon, jotka se on pannut suoraan LTTE:n syyksi.⁸⁸

122. Voisi olla mahdollista hylätä kolmas valitusperuste sillä perusteella, että koska unionin yleinen tuomioistuin kumosi riidanalaiset asetukset, sen on täytynyt implisiittisesti päätellä, että lukuun ottamatta Intian päätöstä ja useita muita alkuperäisen päätöksen tekemisen jälkeen tapahtuneita tekoja, jotka neuvosto luki LTTE:n syyksi viittaamatta toimivaltaisten viranomaisten päätöksiin, 2001 UK proscriptio order ei voinut muodostaa itsenäistä ja riittävää perustaa riidanalaisille asetuksille.

123. Tämä valituksenalaisen tuomion tulkinta on kuitenkin mielestäni liian salliva. Olen samaa mieltä neuvoston kanssa siitä, että todettuaan, ettei osa esitetyistä perusteista voinut oikeuttaa päätöstä säilyttää LTTE luettelossa ja että päätös olisi näin ollen kumottava, unionin yleisen tuomioistuimen olisi pitänyt nimenomaisesti tutkia muut perusteet ja tarkistaa, oliko jokin näistä perusteista sellaisenaan riittävä perusta kyseisen päätöksen tueksi.⁸⁹ Riidanalaiset asetukset voitiin kumota vain, jos nämä muut perusteet eivät myöskään olleet riittävän tarkkoja ja konkreettisia muodostaakseen perustan luettelossa säilyttämistä koskevalle päätökselle. Unionin yleinen tuomioistuin ei kuitenkaan esittänyt tällaisia toteamuksia. Sen perustelut rajoittuivat lähinnä yhteen tosiseikkoon koskevaan toteamukseen, nimittäin siihen, että neuvosto tyytyi vain mainitsemaan alkuperäiset kansalliset päätökset ja toteamaan, että ne ovat yhä voimassa. Tästä syystä kolmas valitusperuste olisi hyväksyttävä ja unionin yleisen tuomioistuimen tuomio olisi kumottava.

124. Käsiteltävä asia on onneksi ratkaisukelpoinen, joten unionin tuomioistuin voi Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 61 artiklan ensimmäisen kohdan toisen virkkeen mukaisesti ratkaista itse asian lopullisesti. Viidennen ja kuudennen kanneperusteensa yhteydessä LTTE väitti, että riidanalaisten asetusten perustelut olivat puutteelliset, minkä vuoksi se ei voinut valmistella tehokasta puolustusta eikä tuomioistuINVALVONTA ollut mahdollista.

⁸⁵ Valituksenalaisen tuomion 202 kohta.

⁸⁶ Valituksenalaisen tuomion 195 kohta.

⁸⁷ Valituksenalaisen tuomion 196 kohta.

⁸⁸ Ks. valituksenalaisen tuomion 155 kohta.

⁸⁹ Tuomio 28.11.2013, neuvosto v. Manufacturing Support & Procurement Kala Naft (C-348/12 P, EU:C:2013:776, 72 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

125. Olen toisaalla tässä ratkaisuehdotuksessa selittänyt, miksi katson unionin yleisen tuomioistuimen päätelleen perustellusti, että päättäessään säilyttää LTTE:n 2 artiklan 3 kohdan luettelossa neuvosto ei voinut nojautua (perusteluissaan) i) kolmansien maiden viranomaisten päätöksiin esittämättä perusteita sille, että nämä päätökset tehtiin sellaisten perusoikeuksien suojaa koskevien vaatimusten mukaisesti, jotka vastaavat unionin oikeuden nojalla jäsenvaltioiden viranomaisten päätöksiin sovellettavia vaatimuksia, ja ii) useisiin uusiin tekoihin, joita ei ollut arvioitu ja vahvistettu toimivaltaisten viranomaisten päätöksissä. Jäljelle jää näin kysymys siitä, oliko se riittävää, että neuvosto totesi riidanalaisten asetusten perusteluissa, että toimivaltaisten viranomaisten alkuperäiset päätökset, etenkin 2001 UK proscription order, olivat edelleen päteviä tai että oli tehty toimivaltaisen viranomaisen päätös.

126. Edellä jo selittämistäni syistä⁹⁰ katson, ettei tämä ollut riittävää. Katson näin ollen, että riidanalaiset toimenpiteet on kumottava tällä perusteella. Tässä tilanteessa unionin tuomioistuimen ei ole tarpeen tutkia muita LTTE:n ensimmäisessä oikeusasteessa esittämiä kanneperusteita.

Ratkaisuehdotus

127. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin

- hyväksyy Euroopan unionin neuvoston valituksen
- kumoaa unionin yleisen tuomioistuimen yhdistetyissä asioissa T-208/11 ja T-508/11 antaman tuomion
- kumoaa tiettyihin henkilöihin ja yhteisöihin kohdistuvista erityisistä rajoittavista toimenpiteistä terrorismin torjumiseksi annetun asetuksen (EY) N:o 2580/2001 2 artiklan 3 kohdan täytäntöönpanosta sekä täytäntöönpanoasetusten (EU) N:o 610/2010, 83/2011, 687/2011, 1375/2011, 542/2012, 1169/2012, 714/2013 ja 125/2014 kumoamisesta 31.1.2011 annetun neuvoston täytäntöönpanoasetuksen (EU) N:o 83/2011, 18.7.2011 annetun täytäntöönpanoasetuksen N:o 687/2011, 22.12.2011 annetun täytäntöönpanoasetuksen N:o 1375/2011, 25.6.2012 annetun täytäntöönpanoasetuksen N:o 542/2012, 10.12.2012 annetun täytäntöönpanoasetuksen N:o 1169/2012, 25.7.2013 annetun täytäntöönpanoasetuksen N:o 714/2013, 10.2.2014 annetun täytäntöönpanoasetuksen N:o 125/2014 ja 22.7.2014 annetun täytäntöönpanoasetuksen N:o 790/2014 siltä osin kuin ne koskevat Liberation Tigers of Tamil Eelamia
- velvoittaa unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 138 artiklan 3 kohdan ja 184 artiklan 1 kohdan mukaisesti neuvoston vastaamaan omista oikeudenkäyntikuluistaan ja korvaamaan kaksi kolmasosaa Liberation Tigers of Tamil Eelamille valitusmenettelyssä aiheutuneista oikeudenkäyntikuluista
- velvoittaa unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 138 artiklan 3 kohdan ja 184 artiklan 1 kohdan mukaisesti Liberation Tigers of Tamil Eelamin vastaamaan muista sille valitusmenettelyssä aiheutuneista oikeudenkäyntikuluista
- velvoittaa unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 138 artiklan 1 kohdan ja 184 artiklan 1 kohdan mukaisesti neuvoston vastaamaan omista oikeudenkäyntikuluistaan ja korvaamaan Liberation Tigers of Tamil Eelamin oikeudenkäyntikulut ensimmäisessä oikeusasteessa

⁹⁰ Ks. edellä 77–91 kohta.

- velvoittaa unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 140 artiklan 1 kohdan ja 184 artiklan 1 kohdan mukaisesti Ranskan, Alankomaiden ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallitukset sekä Euroopan komission vastaamaan omista oikeudenkäyntikuluistaan.