



Oikeustapauskokoelma

Asia C-599/14 P

**Euroopan unionin neuvosto
vastaan
Liberation Tigers of Tamil Eelam (LTTE)**

Muutoksenhaku – Yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka – Terrorismin torjuminen – Tiettyihin henkilöihin ja yhteisöihin kohdistetut rajoittavat toimenpiteet – Varojen jäädyttäminen – Yhteinen kanta 2001/931/YUTP – 1 artiklan 4 ja 6 kohta – Asetus (EY) N:o 2580/2001 – 2 artiklan 3 kohta – Järjestön pysyttäminen terroritekoihin osallistuvien henkilöiden, ryhmien ja yhteisöjen luettelossa – Edellytykset – Varojen jäädyttämisestä tehtyjen päätösten tosiasiallinen perusta – Toimivaltaisen viranomaisen tekemä päätös – Perusteluvelvollisuus

Tiivistelmä – Unionin tuomioistuimen tuomio (suuri jaosto) 26.7.2017

1. *Yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka - Tiettyihin henkilöihin ja yhteisöihin kohdistuvat erityiset rajoittavat toimenpiteet terrorismin torjumiseksi - Varojen jäädyttämisestä tehty päätös - Päätöksen tekeminen tai pysyttäminen varojen jäädyttämisestä tehdyn kansallisen päätöksen perusteella - Mainitun kansallisen päätöksen tekemiseen toimivaltainen viranomainen - Käsite - Kolmannen maan viranomainen kuuluu tämän käsitteen soveltamisalaan*

(Neuvoston yhteisen kannan 2001/931 1 artiklan 4 kohta)

2. *Yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka - Tiettyihin henkilöihin ja yhteisöihin kohdistuvat erityiset rajoittavat toimenpiteet terrorismin torjumiseksi - Varojen jäädyttämisestä tehty päätös - Päätöksen tekeminen tai pysyttäminen kolmannen maan viranomaisen varojen jäädyttämisestä tekemän kansallisen päätöksen perusteella on sallittua - Edellytys - Kansallinen päätös, joka on tehty puolustautumisoikeuksia ja oikeutta tehokkaaseen oikeussuojaan kunnioittaen - Neuvostolle kuuluva varmistamisvelvollisuus - Perusteluvelvollisuus - Ulottuvuus*

(Neuvoston yhteisen kannan 2001/931 1 artiklan 4 kohta)

3. *Yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka - Tiettyihin henkilöihin ja yhteisöihin kohdistuvat erityiset rajoittavat toimenpiteet terrorismin torjumiseksi - Varojen jäädyttämisestä tehty päätös - Päätöksen pysyttäminen varojen jäädyttämisestä tehdyn kansallisen päätöksen perusteella - Kansallinen päätös, josta ei voida enää yksinään päätellä terroritoimintaan osallistumisen riskin olevan yhä olemassa - Neuvoston velvollisuus ottaa huomioon viimeisimmät tosiseikat, jotka osoittavat, että mainittu riski on edelleen olemassa*

(Neuvoston yhteisen kannan 2001/931 1 artiklan 6 kohta)

4. *Yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka - Tiettyihin henkilöihin ja yhteisöihin kohdistuvat erityiset rajoittavat toimenpiteet terrorismin torjumiseksi - Varojen jäädyttämisestä tehty päätös - Päätöksen tekeminen tai pysyttäminen varojen jäädyttämisestä tehdyn kansallisen päätöksen*

perusteella - Uusista seikoista, joilla perustellaan luettelossa pysyttäminen, ei ole tehtävä toimivaltaisen kansallisen viranomaisen päätöstä sen päätöksen jälkeen, joka on ollut alkuperäisen luettelon merkitsemisen perusta

(Neuvoston yhteisen kannan 2001/931 1 artiklan 4 ja 6 kohta)

5. *Euroopan unioni - Toimielinten toimien laillisuuden tuomioistuINVALVONTA - Tiettyihin henkilöihin ja yhteisöihin kohdistuvat erityiset rajoittavat toimenpiteet terrorismin torjumiseksi - Varojen jäädyttämisestä tehty päätös - Päätöksen pysyttäminen varojen jäädyttämisestä tehdyn kansallisen päätöksen perusteella - Valvonnan laajuus - Valvonta, joka ulottuu kaikki seikkoihin, jotka otetaan huomioon sen osoittamiseksi, että riski osallistumisesta terroritoimintaan on edelleen olemassa - Sillä, että kaikki seikat eivät perustu toimivaltaisen viranomaisen tekemään kansalliseen päätökseen, ei ole merkitystä*

(SEUT 296 artikla)

6. *Muutoksenhaku - Valitusperusteet - Tuomion perustelut, jotka ovat unionin oikeuden vastaisia - Tuomiolauselma, josta ilmenevä lopputulos on perusteltu tuomion muiden oikeudellisten perustelujen vuoksi - Hylkääminen*

1. Ks. tuomion teksti.

(ks. 22 ja 23 kohta)

2. Neuvostolla on velvollisuus rajoittavia toimenpiteitä toteuttaessaan kunnioittaa perusoikeuksia, jotka ovat erottamaton osa unionin oikeusjärjestystä ja joihin kuuluvat muun muassa puolustautumisoikeuksien ja tehokasta oikeussuojaa koskevan oikeuden kunnioittaminen.

Neuvoston on ennen kolmannen valtion viranomaisen tekemään päätökseen tukeutumista tutkittava, onko tämä päätös tehty puolustautumisoikeuksia ja oikeutta tehokkaaseen oikeussuojaan kunnioittaen.

Edellä kuvaillun tutkinnan suorittamisen tarve, jonka neuvosto on nimenomaisesti myöntänyt tämän valituksen käsittelyn yhteydessä, johtuu erityisesti erityistoimenpiteiden toteuttamisesta terrorismin torjumiseksi annetun yhteisen kannan 2001/931 1 artiklan 4 kohdassa säädetyn vaatimuksen tavoitteesta; sen mukaan henkilön tai yhteisön alkuperäisen merkitsemisen varojen jäädyttämistä koskevaan luettelon täytyy perustua toimivaltaisen viranomaisen päätökseen. Tämän vaatimuksen tarkoituksena on suojella asianomaisia henkilöitä tai yhteisöjä varmistamalla, että heidän alkuperäinen merkitsemisensä tähän luettelon on tapahtunut ainoastaan riittävän vankan tosiseikaston perusteella. Tämä tavoite voidaan kuitenkin saavuttaa vain, jos ne kolmansien maiden päätökset, joiden perusteella neuvosto on alun perin merkinnyt henkilöt tai yhteisöt mainittuun luettelon, on tehty puolustautumisoikeuksia ja oikeutta tehokkaaseen oikeussuojaan kunnioittaen.

Kun otetaan huomioon tavoite, joka liittyy vaatimukseen siitä, että henkilön tai yhteisön alkuperäisen merkitsemisen varojen jäädyttämistä koskevaan luettelon on perustuttava toimivaltaisen viranomaisen tekemään päätökseen, on katsottava, että kun neuvosto perustaa tämän merkitsemisen kolmannen maan päätökseen, sillä takeella, että tämä päätös on tehty puolustautumisoikeuksia ja oikeutta tehokkaaseen oikeussuojaan kunnioittaen, on olennainen merkitys mainitun merkitsemisen ja siitä johtuvien varojen jäädyttämisspäätösten rakenteessa. Neuvostolla on siten velvollisuus antaa näitä päätöksiä koskevissa perusteissa tiedot, joiden perusteella voidaan katsoa, että se on varmistanut näiden oikeuksien kunnioittamisen.

Perusteluvollisuuden tarkoituksena on, että kyseessä oleva henkilö voi päättää kaikista asiaan vaikuttavista seikoista tietoisena, onko asian saattaminen toimivaltaisen tuomioistuimen käsiteltäväksi hyödyllistä. Tätä varten riittää, että neuvosto tuo suppeasti esiin varojen jäädyttämispäätöksen perusteissa ne syyt, joiden vuoksi se katsoo, että kolmannen maan päätös, johon se aikoo tukeutua, on tehty puolustautumisoikeuksia ja oikeutta tehokkaaseen oikeussuojaan kunnioittaen.

Tällaiset perustelut eivät voi merkitä sekaantumista kyseessä olevan kolmannen maan sisäisiin asioihin.

(ks. 24–26, 31, 33 ja 34 kohta)

3. Myöhempien varojen jäädyttämispäätösten osalta ratkaiseva kysymys tutkittaessa sitä, onko henkilö tai yhteisö pysytettävä varojen jäädyttämistä koskevassa luettelossa, on se, onko tosiasiallinen tilanne muuttunut sen jälkeen, kun kyseinen henkilö tai yhteisö on merkitty kyseiseen luetteloon, tai edellisen tarkistamisen jälkeen siten, ettei sen perusteella enää voida tehdä samaa päätelmää asianomaisen henkilön tai yhteisön osallistumisesta terroritoimintaan.

Edellä todetusta ilmenee, että erityistoimenpiteiden toteuttamisesta terrorismin torjumiseksi annetun yhteisen kannan 2001/931 1 artiklan 6 kohdan perusteella suoritetun tarkistuksen puitteissa neuvosto voi pysyttää kyseessä olevan henkilön tai yhteisön riidanalaisessa luettelossa, jos se päättää, että on edelleen olemassa riski siitä, että tämä osallistuu terroritoimintaan, jolla on perusteltu sen alkuperäistä merkitsemistä kyseiseen luetteloon. Henkilön tai yhteisön pysyttäminen riidanalaisessa luettelossa on siten lähinnä alkuperäisen merkitsemisen pidennys.

Tarkistettaessa, onko edelleen olemassa riski siitä, että kyseessä oleva henkilö tai yhteisö osallistuu terroritoimintaan, tämän henkilön tai yhteisön alkuperäisen riidanalaiseen luetteloon merkitsemisen perustana olevan kansallisen päätöksen myöhempi kohtalo on otettava asianmukaisesti huomioon, erityisesti tämän kansallisen päätöksen kumoaminen tai peruuttaminen uusien tosiseikkojen tai tietojen vuoksi taikka toimivaltaisen kansallisen viranomaisen arvioinnissa tapahtuneen muutoksen vuoksi.

Nyt käsiteltävässä asiassa tulee esiin kysymys siitä, voiko sen kansallisen päätöksen, jolla on perusteltu alkuperäinen merkitseminen riidanalaiseen luetteloon, voimassa pysyttäminen itsessään riittää, jotta henkilö tai yhteisö voitaisiin edelleen pysyttää kyseessä olevassa luettelossa.

Kun ajan kulumisen valossa ja käsiteltävän asian olosuhteiden kehittymisen perusteella ainoastaan siitä, että kansallinen päätös, jolla on perusteltu alkuperäistä luetteloon merkitsemistä, pysyy voimassa, ei voida enää päätellä kyseessä olevan henkilön tai yhteisön osalta terroritoimintaan osallistumisen riskin olevan yhä olemassa, neuvostolla on velvollisuus perustella tämän henkilön tai yhteisön pysyttäminen mainitussa luettelossa tilanteen ajantasaistetulla arvioinnilla ottamalla huomioon viimeisimmät tosiseikat, jotka osoittavat, että riski on edelleen olemassa.

(ks. 46 ja 51–54 kohta)

4. Erityistoimenpiteiden toteuttamisesta terrorismin torjumiseksi annetun yhteisen kannan 2001/931 1 artiklan 4 kohdan mukaan henkilön tai yhteisön alkuperäisen riidanalaiseen luetteloon merkitsemisen edellytyksenä on toimivaltaisen viranomaisen kansallinen päätös tai Yhdistyneiden kansakuntien turvallisuusneuvoston päätös, jolla määrätään seuraamuksia.

Sitä vastoin tällaisesta edellytyksestä ei ole säädetty kyseisen yhteisen kannan 1 artiklan 6 kohdassa.

Tämä ero selittyy sillä, että henkilön tai yhteisön pysyttäminen riidanalaisessa luettelossa on lähinnä alkuperäisen merkitsemisen pidennys ja sen edellytyksenä on siten se, että riski kyseisen henkilön tai yhteisön osallistumisesta terroritoimintaan on edelleen olemassa, sellaisena kuin neuvosto on sen alun perin todennut sen kansallisen päätöksen perusteella, joka on ollut alkuperäisen luettelon merkitsemisen perustana.

Kun yhteisen kannan 2001/931 1 artiklan 6 kohdassa vaaditaan, että neuvosto ”tarkistaa” vähintään kerran puolessa vuodessa sen, että mainittuun luettelon toimivaltaisen viranomaisen tekemän kansallisen päätöksen perusteella jo merkityn henkilön tai yhteisön ”säilyttäminen” luettelossa on edelleen perusteltua, siinä ei kuitenkaan vaadita, että jokaisesta uudesta seikasta, johon neuvosto vetoaa perustellakseen kyseisen henkilön tai yhteisön pysyttämistä luettelossa, olisi tehty toimivaltaisen kansallisen viranomaisen päätös sen päätöksen jälkeen, joka on ollut alkuperäisen luettelon merkitsemisen perusta. Tällainen vaatimus asetettaessa sivuutetaan se ero, joka on henkilön tai yhteisön alkuperäisen edellä mainittuun luettelon merkitsemistä koskevan päätöksen ja tämän jälkeisen päätöksen, jolla pysytetään kyseinen henkilö tai yhteisö tässä luettelossa, välillä.

Tällainen tulkinta yhteisen kannan 2001/931 1 artiklasta perustuu ainakin implisiittisesti siihen näkemykseen, että joko kansalliset toimivaltaiset viranomaiset tekevät säännöllisesti päätöksiä, jotka voivat olla perustana neuvoston yhteisen kannan 2001/931 1 artiklan 6 kohdan mukaisesti suorittamille tarkistuksille, tai neuvostolla on mahdollisuus tarpeen vaatiessa pyytää näitä viranomaisia tekemään tällaisia päätöksiä.

Viimeksi mainitulla näkemyksellä ei tosin ole mitään perustetta unionin oikeudessa.

Tältä osin on yhtäältä se, että jäsenvaltiot ilmoittavat neuvostolle niiden toimivaltaisten viranomaisten tekemistä päätöksistä ja toimittavat sille nämä päätökset, ei merkitse, että näillä viranomaisilla on velvollisuus tehdä säännöllisesti tai ainakin tarpeen vaatiessa päätöksiä, jotka voivat olla tällaisten tarkistusten perustana.

Toisaalta on niin, että koska yhteisellä kannalla 2001/931 käyttöön otetussa rajoittavien toimenpiteiden järjestelmässä ei ole tältä osin säädetty mitään erityistä perustaa, SEU 4 artiklan 3 kohdassa tarkoitettu vilpittömän yhteistyön periaate ei anna neuvostolle mahdollisuutta velvoittaa jäsenvaltioiden toimivaltaisia viranomaisia tekemään tarpeen vaatiessa kansallisia päätöksiä, jotka voivat olla perustana tarkistuksille, jotka neuvoston on tämän yhteisen kannan 1 artiklan 6 kohdan perusteella tehtävä.

Sitä vastoin tässä järjestelmässä ei säädetä mekanismista, jonka perusteella neuvostolla olisi tarpeen vaatiessa mahdollisuus saada kansallisia päätöksiä, jotka on tehty kyseisen henkilön tai yhteisön varojen jäädyttämistä koskevaan luettelon alkuperäisen merkitsemisen jälkeen, niiden tarkistusten tekemiseksi, jotka sen on mainitun yhteisen kannan 1 artiklan 6 kohdan perusteella tehtävä ja joiden yhteydessä sillä on velvollisuus varmistaa, onko riski kyseisen henkilön tai yhteisön osallistumisesta terroritoimintaan edelleen olemassa. Tällaisen mekanismin puuttuessa ei voida katsoa, että tämä järjestelmä vaatii neuvostoa suorittamaan nämä tarkistukset yksinomaan tällaisten kansallisten päätösten perusteella, sillä muutoin rajoitetaan epäasianmukaisesti neuvoston käytössä tätä varten olevia keinoja.

(ks. 59–67 kohta)

5. Alkuperäisen varojen jäädyttämistä koskevaan luettelon merkitsemisen osalta kyseistä henkilöä tai yhteisöä suojellaan muun muassa mahdollisuudella riitauttaa sekä tämän luettelon merkitsemisen perusteena olevat kansalliset päätökset kansallisissa tuomioistuimissa että mainittu luettelon merkitseminen itsessään unionin tuomioistuimissa.

Myöhempien varojen jäädyttämispäätösten osalta kyseessä olevaa henkilöä tai yhteisöä suojellaan muun muassa mahdollisuudella nostaa niistä kanne unionin tuomioistuimissa. Niillä on velvollisuus tutkia erityisesti yhtäältä sitä, onko noudatettu SEUT 296 artiklassa määrättyä perusteluvelvollisuutta, ja siten sitä, ovatko esitetyt perusteet riittävän tarkkoja ja konkreettisia, sekä toisaalta sitä, onko näille perusteille näyttöä.

Tässä asiayhteydessä kyseessä oleva henkilö tai yhteisö voi kanteessa, joka on nostettu sen varojen jäädyttämistä koskevassa luettelossa pysyttämisen riitauttamiseksi, kiistää kaikki seikat, joihin neuvosto tukeutuu osoittaakseen, että riski sen osallistumisesta terroritoimintaan on edelleen olemassa, riippumatta siitä kysymyksestä, perustuvatko nämä seikat toimivaltaisen viranomaisen tekemään kansalliseen päätökseen tai muihin lähteisiin. Jos asia riitautetaan, neuvoston asiana on osoittaa, että väitetyt tosiseikat ovat perusteltuja, ja unionin tuomioistuinten on tutkittava niiden aineellinen paikkansapitävyys.

(ks. 69–71 kohta)

6. Ks. tuomion teksti.

(ks. 75 kohta)