



Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS

GERARD HOGAN

20 päivänä tammikuuta 2021¹

Asia C-872/19 P

**Venezuelan bolivariaaninen tasavalta
vastaan**

Euroopan unionin neuvosto

Muutoksenhaku – Yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka – Asetus (EU) 2017/2063 – 2, 3, 6 ja 7 artikla – Venezuelan tilanteen johdosta toteutetut rajoittavat toimenpiteet – Kolmannen valtion nostama kumoamiskanne – SEUT 263 artiklan neljäs kohta – Toimi koskee kantajaa suoraan – Yleinen järjestys – Oikeushenkilön käsite – Kolmas valtio – Tutkimatta jättäminen

I Johdanto

1. Venezuelan bolivariaanisen tasavallan poliittisen ja taloudellisen tilanteen heikentyminen on johtanut olosuhteisiin, joissa tavanomaiset demokraattiset, oikeusvaltiota ja ihmisoikeuksia koskevat periaatteet vaikuttavat vaarantuneen merkittävästi. Tätä taustaa vasten Euroopan unionin neuvosto on vuodesta 2017 lähtien päättänyt ottaa käyttöön useita rajoittavia toimenpiteitä (pakotteita). Näissä rajoittavissa toimenpiteissä kielletään tiettyjen puolustustarvikkeiden ja muiden tarvikkeiden (kuten mellakantorjuntaan tai vankien kuljettamiseen käytettävien ajoneuvojen) myynti, toimitus, siirto tai vienti Venezuelaan. Päätösten ja asetusten, joilla nämä rajoittavat toimenpiteet pantiin täytäntöön, johdanto-osien perustelukappaleista ilmenee neuvoston pelänneen, että näitä tarvikkeita saatettaisiin käyttää sisäisiin tukahduttamistoimiin sekä legitimiin demokraattisen protestoinnin yleiseen tukahduttamiseen. Toimenpiteet ulotettiin myös koskemaan kyseisten tarvikkeiden toimittamiseen liittyvän teknisen avun sekä välitys- tai rahoituspalvelujen tarjoamista. Toimenpiteet mahdollistavat lisäksi matkustuskieltojen asettamisen tietyille niissä mainituille luonnollisille henkilöille ja varojen jäädyttämistoimenpiteet, jotka kohdistuvat tiettyihin mainittuihin luonnollisiin henkilöihin tai oikeushenkilöihin, yhteisöihin tai elimiin. Nämä nimenomaiset yksittäistapauksia koskevat toimenpiteet eivät kuitenkaan ole tämän menettelyn kohteena.

2. Nyt käsiteltävässä asiassa on pikemminkin kyse Venezuelan bolivariaanisen tasavallan pyrkimyksestä riitauttaa tiettyjen näiden rajoittavien toimenpiteiden pätevyys. Tästä herää heti paljon laajempi kysymys siitä, onko valtiolla, joka ei ole Euroopan unionin jäsenvaltio, oikeus nostaa tämän luonteinen kanne unionin tuomioistuimissa. Vaikka näiden kysymysten voitaisiin

¹ Alkuperäinen kieli: englanti.

katsoa koskevan kansainvälisen oikeuden alaan – tarkemmin ottaen Euroopan unionin oikeuden tasolla – kuuluvia tärkeitä ja mahdollisesti arkaluonteisia kysymyksiä, tämän valituksen yhteydessä ratkaistavaksi tulevat kysymykset voidaan kiteyttää seuraavasti: i) onko Venezuelan bolivariaaninen tasavalta SEUT 263 artiklassa tarkoitettu oikeushenkilö, ja ii) jos oletetaan, että ensimmäiseen kysymykseen vastataan myöntävästi, koskevatko määrätyt toimenpiteet Venezuelan bolivariaanista tasavaltaa suoraan² siten, että sillä olisi tarvittava asiavaltuus riitauttaa rajoittavien toimenpiteiden pätevyyttä SEUT 263 artiklaa sovellettaessa?³

3. Nyt käsiteltävä asia koskeekin valitusta, jonka Venezuelan bolivariaaninen tasavalta (jäljempänä valittaja) teki 28.11.2019 unionin yleisen tuomioistuimen (laajennettu neljäs jaosto) 20.9.2019 antamasta tuomiosta Venezuela v. neuvosto (T-65/18, EU:T:2019:649; jäljempänä valituksenalainen tuomio). Kyseisessä tuomiossa unionin yleinen tuomioistuin katsoi, ettei valittaja ollut osoittanut, että toimenpiteet koskevat sitä suoraan SEUT 263 artiklan neljännessä kohdassa tarkoitettulla tavalla. Valittajalla ei näin ollen ollut tarvittavaa asiavaltuutta kumoamiskanteensa ajamiseen, joten unionin yleinen tuomioistuin katsoi, että kanne on jätettävä tämän perusteella tutkimatta.

4. Valittaja väittää lähinnä, että unionin yleinen tuomioistuin tulkitsi virheellisesti SEUT 263 artiklan neljänteen kohtaan sisältyvää suoraan koskemisen edellytystä, kun otetaan huomioon 13.9.2018 annettu tuomio Almaz-Antey Air ja Space Defence v. neuvosto (T-515/15, ei julkaistu, EU:T:2018:545; jäljempänä tuomio Almaz-Antey). Nyt käsiteltävä valitus tarjoaakin unionin tuomioistuimelle ainutlaatuisen tilaisuuden lausua SEUT 263 artiklan neljännessä kohdassa tutkittavaksi ottamiselle asetetun edellytyksen soveltamisesta sellaisen kumoamiskanteen yhteydessä, jonka kolmas valtio on nostanut Euroopan unionin neuvoston kyseisen valtion tilanteen johdosta määräämistä rajoittavista toimenpiteistä. Sikäli kuin kyse on valituksesta, on siten tarpeen tarkastella – kuten olen jo todennut – sitä, onko valittaja tässä menettelyssä SEUT 263 artiklan neljännessä kohdassa tarkoitettu oikeushenkilö, ja jos on, koskevatko kyseiset rajoittavat toimenpiteet myös sitä suoraan.

II Asiaa koskevat oikeussäännöt ja riidan tausta

5. Neuvosto antoi 13.11.2017 asetuksen 2017/2063 SEUT 215 artiklan 2 kohdan ja Venezuelan tilanteen johdosta määrättävistä rajoittavista toimenpiteistä 13.11.2017 annetun neuvoston päätöksen (YUTP) 2017/2074⁴ nojalla.

² Kysymystä, koskeeko toimi kantajaa erikseen, ei käsitelty valituksenalaisessa tuomiossa siltä osin kuin kyse on nyt käsiteltävästä asiasta. Neuvosto katsoi oikeudenkäyntiväitteessään, ettei tätä asiaa ollut tarpeen tarkastella, koska toimi ei koskenut suoraan Venezuelaa. Huomautan kuitenkin, että vastauksessaan neuvoston oikeudenkäyntiväitteeseen Venezuela väitti, että Venezuelan tilanteen johdosta määrättävistä rajoittavista toimenpiteistä annettu asetus (EU) 2017/2063 (EUVL 2017, L 295, s. 21), joka annettiin SEUT 215 artiklan nojalla, on sääntelytoimi ja että näin ollen riittää, kun osoitetaan, että kyseinen toimi koskee sitä suoraan.

³ Siinä tapauksessa, että myös osoitetaan, että nämä toimenpiteet koskevat Venezuelaa erikseen.

⁴ EUVL 2017, L 295, s. 60. Valituksenalaisen tuomion 1 kohdan mukaan päätöksessä 2017/2074 ”ensinnäkin kielletään aseiden, sotilastarvikkeiden tai muiden tarvikkeiden, joita voitaisiin käyttää kansallisiin tukahduttamistoimiin, sekä valvontalaitteiden, -teknologian tai -ohjelmistojen vienti Venezuelaan. Toiseksi siinä kielletään tällaisiin laitteisiin ja teknologioihin liittyvien rahoituspalvelujen, tekniikoiden tai muunlaisten palvelujen tarjoaminen Venezuelaan. Kolmanneksi siinä säädetään henkilöiden, yhteisöjen ja elinten varojen ja taloudellisten resurssien jäädyttämisestä. Päätöksellä 2017/2074 reagoidaan sen johdanto-osan ensimmäisen perustelukappaleen mukaan demokratian, oikeusvaltion ja ihmisoikeuksien jatkuvaan heikentymiseen Venezuelassa”. Päätöksen 2017/2074 13 artiklan ensimmäisen kohdan alkuperäisessä versiossa säädettiin, että päätöstä sovelletaan 14.11.2018 asti. Päätöksen soveltamista jatkettiin 14.11.2019 saakka päätöksen (YUTP) 2017/2074 muuttamisesta 6.11.2018 annetulla neuvoston päätöksellä (YUTP) 2018/1656 (EUVL 2018, L 276, s. 10), ja sillä muutettiin kyseisen päätöksen liitteessä I olevaa 7 kohtaa, joka koskee yhtä varojen jäädyttämisen kohteena olleista henkilöistä.

6. Asetuksen 2017/2063 2 artiklassa täsmennetään, että asetuksella kielletään neuvoston 17.3.2014 hyväksymässä EU:n yhteisessä puolustustarvikeluettelossa lueteltuihin tavaroihin ja teknologiaan liittyvän teknisen avun, välityspalvelujen, rahoituksen tai rahoitustuen ja muiden palvelujen tarjoaminen Venezuelassa oleville luonnollisille henkilöille tai oikeushenkilöille, yhteisöille tai elimille tai Venezuelassa käytettäväksi.⁵

7. Asetuksen 2017/2063 3 artiklassa ja liitteessä I säädetään, että asetuksella kielletään myös laitteiden, joita voitaisiin käyttää sisäisiin tukahduttamistoimiin, kuten ampuma-aseiden, ampumatarvikkeiden, mellakantorjuntaan tai vankien kuljettamiseen käytettävien ajoneuvojen tai myös räjähdysaineiden, myynti, toimitus tai vienti ja näihin tarvikkeisiin liittyvän teknisen avun, välityspalvelujen, rahoituksen tai rahoitustuen ja muiden palvelujen toimittaminen Venezuelassa oleville luonnollisille henkilöille tai oikeushenkilöille, yhteisöille tai elimille tai käytettäväksi Venezuelassa.

8. Asetuksen 2017/2063 4 artiklassa säädetään, että poiketen siitä, mitä 2 ja 3 artiklassa säädetään, jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset voivat antaa asianmukaisiksi katsominsa edellytyksin luvan joihinkin näistä toimista.

9. Jollei asianomaisen jäsenvaltion toimivaltainen viranomainen ole antanut ennakolta lupaa, asetuksen 2017/2063 6 ja 7 artiklassa ja liitteessä II kielletään DPI-tekniikkaan, verkkoliikennetietojen kuunteluun, seurantaan, häirintään ja puheentunnistukseen liittyvien laitteiden, teknologian ja ohjelmistojen myynti, toimitus tai vienti ja tällaisiin laitteisiin, teknologiaan ja ohjelmistoihin liittyvän teknisen avun, välityspalvelujen, rahoituksen tai rahoitustuen ja muiden palvelujen toimittaminen Venezuelassa oleville henkilöille, yhteisöille tai elimille tai käytettäväksi Venezuelassa.

10. Asetuksen 2017/2063 6 artiklan 2 kohdassa säädetään, että jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset eivät saa antaa lupaa laitteiden, teknologian ja ohjelmistojen myyntiin, toimitukseen, siirtoon tai vientiin suoraan tai välillisesti Venezuelassa oleville henkilöille, yhteisöille tai elimille tai käytettäväksi Venezuelassa, jos niillä on perusteltu syy todeta, että Venezuelan hallinto, julkiset elimet, yhtiöt tai virastot taikka niiden puolesta tai johdolla toimivat henkilöt tai yhteisöt käyttäisivät kyseisiä laitteita, teknologiaa ja ohjelmistoja kansallisiin tukahduttamistoimiin.

11. Asetuksen 2017/2063 7 artiklan 1 kohdan c alakohdassa säädetään, että jollei asianomaisen jäsenvaltion toimivaltainen viranomainen ole ennakolta antanut lupaa 6 artiklan 2 kohdan perusteella, kielletään internetin ja televiestinnän seurantaan tai kuunteluun tarkoitettujen palvelujen tarjoaminen Venezuelan hallinnolle, julkisille elimille, yhtiöille ja virastoille tai niiden puolesta tai johdolla toimiville henkilöille tai yhteisöille taikka niiden eduksi suoraan tai välillisesti.

12. Asetuksen 2017/2063 8–11 artiklassa ja liitteissä IV ja V myös säädetään määrätyin poikkeuksin tietyille luonnollisille henkilöille, oikeushenkilöille, yhteisöille tai elimille kuuluvien varojen jäädyttämisestä ja kielletään tällaisten varojen saataville asettaminen. Asetuksen 2017/2063 17 artiklan 4 kohdassa säädetään, että ”liitteissä IV ja V esitettyä luetteloa tarkastellaan uudelleen säännöllisesti ja vähintään 12 kuukauden välein”.⁶

13. Asetuksen 2017/2063 20 artiklan mukaan edellä mainittuja kieltoja sovelletaan

⁵ EUVL 2014, C 107, s. 1.

⁶ Asetuksen (EU) 2017/2063 täytäntöönpanosta 6.11.2018 annetulla neuvoston täytäntöönpanoasetuksella (EU) 2018/1653 (EUVL 2018, L 276, s. 1) muutettiin asetuksen 2017/2063 liitteessä IV olevaa 7 kohta, joka koski yhtä varojen jäädyttämisen kohteena ollutta henkilöä.

- ”a) unionin alueella sen ilmatila mukaan luettuna;
- b) jäsenvaltion lainkäyttövaltaan kuuluvassa ilma-aluksessa tai muussa aluksessa;
- c) unionin alueella tai sen ulkopuolella olevaan jäsenvaltion kansalaiseen;
- d) unionin alueella tai sen ulkopuolella olevaan oikeushenkilöön, yhteisöön tai elimeen, joka on perustettu tai muodostettu jonkin jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti;
- e) oikeushenkilöön, yhteisöön tai elimeen sellaisen liiketoiminnan osalta, joka tapahtuu kokonaan tai osittain unionin alueella”.

III Menettely unionin yleisessä tuomioistuimessa ja valituksenalainen tuomio

14. Valittaja nosti unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 6.2.2018 toimittamallaan kannekirjelmällä kumoamiskanteen asetuksesta 2017/2063 sitä koskevilta osin. Unionin yleinen tuomioistuin katsoi, että siltä osin kuin kanne koskee asetusta 2017/2063, se koskee ainoastaan sen 2, 3, 6 ja 7 artiklaa (jäljempänä riidanalaiset säännökset).⁷

15. Neuvosto esitti unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 3.5.2018 jättämällään erillisellä asiakirjalla unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 130 artiklan mukaisen oikeudenkäyntiväitteen. Neuvosto esitti kolme tutkittavaksi ottamisen edellytysten puuttumista koskevaa perustetta, nimittäin ensinnäkin sen, ettei valittajalla – tuolloisella kantajalla – ole oikeussuojan tarvetta, toiseksi sen, etteivät riidanalaiset säännökset koske sitä suoraan, ja kolmanneksi sen, ettei se ole SEUT 263 artiklan neljännessä kohdassa tarkoitettu ”luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö”. Valittaja esitti 27.6.2018 tätä väitettä koskevat huomautuksensa. Unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 17.1.2019 jättämällään erillisellä asiakirjalla valittaja tarkisti kannetta unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 86 artiklan perusteella siten, että siinä vaaditaan kumoamaan myös päätös 2018/1656 ja täytäntöönpanoasetus 2018/1653 sitä koskevilta osin. Neuvosto vastasi kanteen tarkistamista koskevaan kirjelmään 5.2.2019.

16. Asianosaisten lausumat ja vastaukset unionin yleisen tuomioistuimen esittämiin tutkittavaksi ottamista koskeviin kysymyksiin kuultiin 8.2.2019 pidetyssä istunnossa. Unionin yleinen tuomioistuin katsoi, että siinä nostetun kumoamiskanteen tutkittavaksi ottamista ratkaistaessa aluksi on tarkasteltava neuvoston esittämää toista tutkittavaksi ottamisen edellytysten puuttumista koskevaa perustetta, joka koskee sitä, etteivät riidanalaiset säännökset koske valittajaa suoraan.

17. Valituksenalaisessa tuomiossa unionin yleinen tuomioistuin muistutti, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan SEUT 263 artiklan neljännessä kohdassa määrätyn kaltainen edellytys, jonka mukaan kanteen kohteena olevan päätöksen on koskettava luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä suoraan, edellyttää kahden kumulatiivisen edellytyksen täyttymistä, nimittäin yhtäältä, että riidanalaisella toimenpiteellä on välittömiä vaikutuksia kantajan oikeusasemaan, ja toisaalta, ettei se jätä niille, joille se on osoitettu ja joiden tehtävänä on sen toimeenpano, ollenkaan harkintavaltaa, jolloin toimeenpano on täysin automaattista ja perustuu yksinomaan

⁷ Ks. valituksenalaisen tuomion 22 kohta. Tätä toteamusta ei ole riitautettu nyt käsiteltävässä valituksessa. Ks. valituskirjelmän 14 kohta.

unionin lainsäädäntöön eikä edellytä välissä olevien sääntöjen soveltamista. Lisäksi määritettäessä, onko toimella oikeudellisia vaikutuksia, on tarkasteltava erityisesti sen tavoitetta, sisältöä, asiasisältöä sekä oikeudellista ja tosiasiallista asiayhteyttä, jossa se on toteutettu.⁸

18. Unionin yleisen tuomioistuimen mukaan riidanalaisissa säännöksissä ensinnäkin kielletään aseiden, sotilastarvikkeiden tai muiden tarvikkeiden, joita voitaisiin käyttää kansallisiin tukahduttamistoimiin, sekä valvontalaitteiden, -teknologian tai -ohjelmistojen myynti tai toimitus Venezuelassa oleville luonnollisille henkilöille, oikeushenkilöille, yhteisöille tai elimille. Toiseksi riidanalaisissa säännöksissä kielletään tällaisiin laitteisiin ja teknologioihin liittyvien rahoituspalvelujen, tekniikoiden tai muunlaisten palvelujen tarjoaminen tällaisille Venezuelassa oleville luonnollisille henkilöille, oikeushenkilöille, yhteisöille tai elimille.⁹ Lisäksi unionin yleinen tuomioistuin totesi, että asetuksen 2017/2063 20 artiklassa rajoitetaan edellä mainittujen kieltojen soveltaminen unionin alueelle, luonnollisiin henkilöihin, jotka ovat jäsenvaltion kansalaisia, jonkin jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti muodostettuihin oikeushenkilöihin sekä oikeushenkilöihin, yhteisöihin tai elimiin sellaisen liiketoiminnan osalta, joka tapahtuu kokonaan tai osittain unionin alueella.¹⁰

19. Unionin yleinen tuomioistuin katsoi, että riidanalaisissa säännöksissä ei aseteta kieltoja valittajalle ja että niillä voi enintään olla epäsuoria vaikutuksia valittajaan siltä osin kuin luonnollisille henkilöille, jotka ovat jäsenvaltion kansalaisia, ja jonkin jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti muodostetuille oikeushenkilöille asetetut kiellot voisivat johtaa niiden lähteiden rajoittamiseen, joista valittaja voi hankkia kyseisiä tavaroita ja palveluja.¹¹

20. Unionin yleinen tuomioistuin totesi, että se tosin hylkäsi tuomiossa Almaz-Antey väitteen, jonka mukaan unionin ulkopuolelle sijoittautuneen yhteisön oikeusasemaan eivät vaikuttaneet suoraan toimet, joilla unionin toimijoita pyrittiin kieltämään toteuttamasta tiettyntyyppisiä toimia sen kanssa. Unionin yleinen tuomioistuin nimittäin totesi mainitussa tuomiossa, että jos unionin toimijoita kielletään toteuttamasta tällaisia toimia, se merkitsee samaa kuin se, että kantajaa kielletään toteuttamasta kyseisiä toimia tällaisten henkilöiden kanssa.¹² Unionin yleinen tuomioistuin kuitenkin totesi, että riidanalaisissa säännöksissä ei viitata nimenomaisesti ja erityisesti valittajaan vastaavalla tavalla kuin tuomioon Almaz-Antey johtaneen asian kantajaan.¹³

21. Lisäksi unionin yleisen tuomioistuimen mukaan valittajaa ei voida rinnastaa tuomioon Almaz-Antey johtaneen asian kantajaan, koska valittajan toimintatapoja ei voida supistaa puhtaasti kaupalliseen toimintaan, sillä valtion on käytettävä julkista valtaa erityisesti suvereniteettiinsa kuuluvien tehtävien, kuten puolustus-, poliisi- ja valvontatehtävien, yhteydessä. Unionin yleinen tuomioistuin myös katsoi, että toisin kuin toimijalla, jonka kapasiteettia rajoittaa sen tavoite, valittajalla on valtiona toiminta-ala, jolle on ominaista äärimmäinen monimuotoisuus ja jota ei voida supistaa tiettyyn toimintaan. Tämä erittäin laaja toimivallan kirjo erottaa sen siten toimijasta, joka harjoittaa tavallisesti tiettyä rajoittavan toimenpiteen kattamaa taloudellista toimintaa.¹⁴

⁸ Ks. valituksenalaisen tuomion 29 ja 30 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

⁹ Ks. valituksenalaisen tuomion 31 kohta.

¹⁰ Ks. valituksenalaisen tuomion 32 kohta.

¹¹ Ks. valituksenalaisen tuomion 33 kohta.

¹² Ks. valituksenalaisen tuomion 34 kohta.

¹³ Valituksenalaisen tuomion 35 kohdassa unionin yleinen tuomioistuin totesi, että tuomioon Almaz-Antey johtaneessa asiassa kantajan nimi sisältyi riidanalaisen päätöksen liitteeseen yrityksenä, jota on kielletty myymästä tai toimittamasta kyseessä olleita tavaroita ja palveluja.

¹⁴ Ks. valituksenalaisen tuomion 37 kohta.

22. Unionin yleinen tuomioistuin totesi lisäksi, etteivät riidanalaisissa säännöksissä asetettujen kieltojen kaltaiset kiellot voi vaikuttaa suoraan sellaisten toimijoiden asemaan, jotka eivät toimi kyseisillä markkinoilla. Tuomiossaan *Almaz-Antey* se totesi nimenomaisesti, että kantaja oli riidanalaisen toimen merkityksellisissä säännöksissä mainitulla puolustusalaalla toimiva yritys.¹⁵

23. Unionin yleinen tuomioistuin katsoi, että valittajan toimittamista, Eurostatin kokoamista tiedoista ilmenee, että Venezuelan kanssa toteutettujen riidanalaisien säännösten kattamia tavaroita koskevien kaupallisten toimien kokonaisarvo oli 76 miljoonaa euroa vuonna 2016, 59 miljoonaa euroa vuonna 2017 ja 0 euroa vuonna 2018, ja että vaikka nämä tiedot voivat osoittaa riidanalaisien säännösten tehokkuuden, ne eivät ole omiaan osoittamaan, että valittaja osti kyseiset tavarat ja palvelut yhteisönä, joka voidaan rinnastaa kyseisillä markkinoilla toimivaan taloudelliseen toimijaan, eikä suvereniteettiinsa kuuluvien tehtävien yhteydessä.¹⁶ Unionin yleisen tuomioistuimen mukaan sopimuksen kaltaisen perusteen puuttuessa on pelkästään spekulatiota, että valittaja voisi solmia oikeudellisen suhteen unionin toimijoiden kanssa, ja se voi perustua vain tuleviin hypoteettisiin neuvotteluihin. Näin ollen se katsoi, että riidanalaisissa säännöksissä asetettujen kieltojen ei voida katsoa sellaisinaan vaikuttavan valittajan oikeusasemaan.¹⁷

24. Siitä valittajan väitteestä, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan se, että unionin toimi estää julkisoikeudellista oikeushenkilöä käyttämästä toimivaltaansa haluamallaan tavalla, vaikuttaa suoraan sen oikeusasemaan, joten tämä toimi koskee sitä suoraan, unionin yleinen tuomioistuin totesi, ettei riidanalaisissa säännöksissä kielletä valittajaa suoraan ostamasta ja tuomasta kyseisiä tarvikkeita ja laitteita sekä hankkimasta kyseisiä palveluja. Se myös katsoi, etteivät riidanalaiset säännökset vaikuta valittajan mahdollisuuteen käyttää sen lainkäyttövaltaan kuuluvia alueita ja tavaroita koskevia suvereenia oikeuksiaan, eikä asetukseen 2017/2063 sisälly mitään sellaista, minkä perusteella voitaisiin katsoa, että neuvosto aikoi rajoittaa sen oikeudellista toimivaltaa. Kun otetaan huomioon jokaisen valtion – tai valtioiden yhteenliittymän – oikeus päättää itsenäisesti tavasta, jolla se aikoo ylläpitää taloudellisia suhteita kolmansien valtioiden kanssa, kyseessä olevilla toimilla rajoitetaan enintään epäsuoraan valittajan mahdollisuuksia tältä osin.¹⁸

25. Unionin yleinen tuomioistuin päätteli tästä, etteivät riidanalaiset säännökset vaikuta suoraan valittajan oikeusasemaan ja että kanne on jätettävä tutkimatta siltä osin kuin se koskee riidanalaisia säännöksiä.¹⁹

IV Asianosaisten vaatimukset nyt käsiteltävässä valituksessa

26. Valittaja vaatii, että unionin tuomioistuin

- kumoaa valituksenalaisen tuomion siltä osin kuin siinä jätettiin kanne tutkimatta
- toteaa, että valittajan nostama kanne voidaan ottaa tutkittavaksi, ja palauttaa asian ratkaistavaksi unionin yleiseen tuomioistuimeen

¹⁵ Ks. valituksenalaisen tuomion 38 kohta.

¹⁶ Ks. valituksenalaisen tuomion 39 ja 40 kohta.

¹⁷ Ks. valituksenalaisen tuomion 41 kohta.

¹⁸ Ks. valituksenalaisen tuomion 42 ja 43 kohta.

¹⁹ Ks. valituksenalaisen tuomion 51 kohta.

- velvoittaa neuvoston korvaamaan oikeudenkäyntikulut tässä menettelyssä ja unionin yleisessä tuomioistuimessa käydyssä menettelyssä.

27. Neuvosto vaatii, että unionin tuomioistuin

- hylkää valituksen
- velvoittaa valittajan korvaamaan oikeudenkäyntikulut tässä menettelyssä.

V Menettely unionin tuomioistuimessa

28. SEUT 263 artiklan neljännessä kohdassa määrätään, että ”luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö voi ensimmäisessä ja toisessa kohdassa määrätyn edellytyksin nostaa kanteen hänelle osoitetusta säädöksestä tai säädöksestä, joka koskee häntä suoraan ja erikseen, sekä sääntelytoimesta, joka koskee häntä suoraan ja joka ei edellytä täytäntöönpanotoimenpiteitä”. SEUT 263 artiklan neljännessä kohdassa määritetyt edellytykset ovat olennaisia edellytyksiä, joissa määritetään tarvittavat vaatimukset luonnollisten henkilöiden tai oikeushenkilöiden asiavaltuudelle nostaa kanne unionin toimenpiteen saattamiseksi tuomioistuimen valvontaan. Jos nämä olennaiset edellytykset eivät täyty, tällainen kanne on jätettävä tutkimatta, ja tämä tutkimatta jättäminen liittyy oikeusjärjestyksen perusteisiin ja unionin tuomioistuin voi ottaa ja sen jopa on otettava tällainen peruste huomioon viran puolesta.²⁰ Kumoamiskanteen tapauksessa SEUT 263 artiklan neljännessä kohdassa määritettyjen olennaisten edellytysten täyttymättä jääminen muodostaa siten luonnollisten henkilöiden tai oikeushenkilöiden nostamien kumoamiskanteiden osalta sellaisen ehdottoman prosessinedellytyksen, jonka unionin tuomioistuimet voivat tutkia milloin tahansa myös omasta aloitteestaan.²¹

29. Vaikka nyt käsiteltävä valitus kohdistuu valituksenalaiseen tuomioon sisältyvään unionin yleisen tuomioistuimen ratkaisuun, jonka mukaan siinä nostettu kanne on jätettävä tutkimatta, koska riidanalaiset säännökset eivät vaikuttaneet suoraan valittajan oikeusasemaan, unionin tuomioistuin päätti 7.7.2020 tekemällään päätöksellä pyytää valittajaa, neuvostoa, Euroopan komissiota ja jäsenvaltioita esittämään 11.9.2020 mennessä kirjallisia huomautuksia siitä, onko kolmatta valtiota pidettävä SEUT 263 artiklan neljännessä kohdassa tarkoitettuna oikeushenkilönä.

30. Tiettyjen osapuolten pyynnöstä määräaika tällaisten kirjallisten huomautusten esittämiselle jatkettiin 25.9.2020 saakka. Lisäksi tietyt osapuolet pyysivät saada tutustua käsiteltävän asian asiakirja-aineistoon. Koska kukaan menettelyn osapuolista ei vastustanut tätä, oikeus tutustua asiakirja-aineistoon myönnettiin. Kirjallisia huomautuksia siitä, onko valittaja SEUT 263 artiklan neljännessä kohdassa tarkoitettu oikeushenkilö, esittivät valittaja, neuvosto, Alankomaiden kuningaskunta, Belgian kuningaskunta, Bulgarian tasavalta, Kreikan tasavalta, Liettuan tasavalta, Puolan tasavalta, Ruotsin kuningaskunta, Saksan liittotasavalta, Slovakian tasavalta, Slovenian tasavalta, Viron tasavalta ja komissio.

31. Mielestäni on tarkoituksenmukaista tutkia sitä, onko valittaja SEUT 263 artiklan neljännessä kohdassa tarkoitettu oikeushenkilö, ennen sen tarkastelua, koskeeko toimi valittajaa suoraan.

²⁰ Ks. analogisesti tuomio 29.4.2004, Italia v. komissio (C-298/00, EU:C:2004:240, 35 kohta).

²¹ Ks. vastaavasti tuomio 27.2.2014, Stichting Woonpunt ym. v. komissio (C-132/12 P, EU:C:2014:100, 45 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

VI Valitus

A Oikeushenkilön käsite

1. Asianosaisten lausumat

32. Valittaja huomauttaa, että tässä muutoksenhakumenettelyssä esittämässään vastineessa neuvosto myönsi, että valittaja on kansainvälisen oikeuden oikeussubjekti ja oikeushenkilö asiaa koskevien kansainvälisen oikeuden ja kansallisen lainsäädännön mukaisesti. Velvollisuus taata oikeusvaltioperiaatteen noudattaminen edellyttää, että Euroopan unioni varmistaa, että luonnollisten henkilöiden tai oikeushenkilöiden ”on voitava saada tehokasta oikeussuojaa niille unionin oikeusjärjestyksen mukaan kuuluvien oikeuksien osalta”. Lisäksi tällaisilla henkilöillä on oltava mahdollisuus riitauttaa unionin tuomioistuimissa heidän kannaltaan haitalliset unionin toimielinten toteuttamat toimet siltä osin kuin SEUT 263 artiklassa määritetyt edellytykset täyttyvät. Tämä ilmentää ubi ius ibi remedium -periaatetta, joka on unionin oikeuden yleinen periaate ja joka ilmenee Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) 47 artiklan ensimmäisestä kohdasta ja SEU 19 artiklan 1 kohdasta.

33. Valittajan mukaan SEUT 263 artiklan neljännen kohdan sanamuodossa ei ole – edes epäsuoria – viitteitä, joiden perusteella se voitaisiin jättää siinä määritetyn oikeushenkilön käsitteen ulkopuolelle. Lisäksi 10.9.2020 antamassaan määräyksessä Kambodža ja CRF v. komissio (T-246/19, EU:T:2020:415) unionin yleinen tuomioistuin katsoi muun muassa, että SEUT 263 artiklan neljännessä kohdassa olevan ilmaisun ”luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö” on katsottava käsittävän myös Kambodžan kuningaskunnan kaltaiset unionin ulkopuoliset valtiot. Valittajan mukaan tämä perustelu pätee soveltuvin osin nyt käsiteltävään valitukseen. Lisäksi se, että paitsi englanninkielisessä versiossa (”any”) myös muissa kieliversioissa²² käytetään indefiniittipronominia SEUT 263 artiklan neljänteen kohtaan sisältyvän ilmauksen ”luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö” yhteydessä, osoittaa, että se käsittää erotuksetta ”kaikki” yksityiset ja yhteisöt, jotka ovat luonnollisia henkilöitä ja/tai oikeushenkilöitä. SEUT 263 artiklan neljänteen kohtaan sisältyvän ilmaisun ”luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö” tulkitseminen siten, etteivät siihen kuulu valittajan kaltaiset yhteisöt, jotka ovat kansainvälisen oikeuden oikeussubjekteja, olisi ristiriidassa kyseisen määräyksen sanamuodon kanssa ja merkitsisi contra legem -tulkintaa. Lisäksi tällainen contra legem -tulkinta olisi myös sen oikeuskäytännön vastainen, jonka mukaan perussopimuksen määräyksiä, jotka koskevat yksityisten kanneoikeutta, ei voida tulkita suppeasti, ja jos perussopimuksessa ei ole asiaa koskevia määräyksiä, ei voida lähteä sellaisesta olettamasta, että näitä oikeuksia on rajoitettu.²³

34. Valittaja väittää, että edellä mainitun sanamuodon mukaisen tulkinnan vahvistaa – ad abundantiam – SEUT 263 artiklan neljännen kohdan tulkinta sen tavoitteen ja sääntely-yhteyden valossa. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan SEUT 263 artiklan neljännen kohdan ”tarkoituksena on tarjota asianmukaista oikeussuojaa kaikille luonnollisille henkilöille ja oikeushenkilöille, joita [unionin] toimielinten toimenpiteet koskevat suoraan ja erikseen”.²⁴ Lisäksi oikeus nostaa kumoamiskanne on olennainen oikeusvaltioperiaatteisiin perustuvien vaatimusten noudattamisen varmistamiseksi. Unionin tuomioistuimet ovatkin jo pitäneet

²² Saksaksi ”jede Person”, espanjaksi ”toda persona”, ranskaksi ”toute personne” ja italiaksi ”qualsiasi persona”.

²³ Tuomio 11.7.1996, Métropole télévision ym. v. komissio (T-528/93, T-542/93, T-543/93 ja T-546/93, EU:T:1996:99, 60 kohta). Ks. myös vastaavasti tuomio 15.7.1963, Plaumann v. komissio (25/62, EU:C:1963:17, s. 106 ja 107).

²⁴ Tuomio 10.6.2009, Puola v. komissio (T-257/04, EU:T:2009:182, 53 kohta) ja määräys 10.6.2009, Puola v. komissio (T-258/04, ei julkaistu, EU:T:2009:183, 61 kohta).

kyseisessä määräyksessä tarkoitettuina oikeushenkilöinä esimerkiksi jäsenvaltion alueita ja muita alueellisia yksiköitä,²⁵ aluetta alemman tasoisia yksiköitä kolmansissa valtioissa,²⁶ kolmansiin valtioihin sijoittautuneita yrityksiä,²⁷ kolmansia valtioita,²⁸ uusia jäsenvaltioita ennen niiden liittymistä Euroopan unioniin²⁹ ja jopa järjestöjä, jotka eivät ole oikeussubjekteja kansallisen, unionin tai kansainvälisen oikeuden nojalla.³⁰ Valittajan jättäminen SEUT 263 artiklan neljännessä kohdassa taatun oikeussuojan ulkopuolelle olisi ristiriidassa kyseisen määräyksen kanssa ja eväisi siltä kaikki oikeussuojakeinot sellaisten toimien osalta, jotka vaikuttavat sen oikeusasemaan suoraan ja merkittävästi. Unionin primaarioikeuteen ei myöskään sisälly viitteitä, jotka tukisivat näkemystä siitä, että valittajan kaltainen yhteisö, joka on kansainvälisen oikeuden oikeussubjekti, ei kuuluisi kyseisessä määräyksessä tarkoitettun oikeushenkilön käsitteeseen. Unionin tuomioistuimen perussäännön 40 artiklan mukaista oikeutta olla väliintulijana koskeva oikeuskäytäntö nimittäin tukee päätelmää, jonka mukaan valittaja on SEUT 263 artiklan neljännessä kohdassa tarkoitettu oikeushenkilö.

35. Neuvosto katsoo, että kolmas valtio ei ole SEUT 263 artiklan neljännessä kohdassa tarkoitettu oikeushenkilö, paitsi jos sille on annettu unionin oikeusjärjestyksessä erityisiä oikeuksia unionin kanssa tehdyn sopimuksen perusteella. Tätä poikkeusta ei sovelleta nyt käsiteltävässä asiassa. Kyseisen määräyksen tarkoituksena on vahvistaa yksityisten, ei valtioiden, suojaa.³¹ Perusoikeuskirjan 47 artiklan mukaan tehokasta oikeussuojaa on oltava saatavilla jokaiselle unionin oikeudesta johdetulle oikeudelle. Suvereenit valtiot, jotka eivät kuulu tällaiseen järjestelmään ja joille ei ole annettu unionin oikeudessa oikeuksia (eikä asetettu velvollisuuksia), eivät – lähtökohtaisesti – voi saada asiaansa käsitellyksi unionin tuomioistuimissa. Se, että suvereenille kolmannelle valtiolle annettaisiin oikeus saada asiaansa käsitellyksi unionin tuomioistuimissa edellä esitetyistä rajoituksista huolimatta, olisi ristiriidassa kyseisen perussopimuksen määräyksen sanamuodon mukaisen ja teleologisen tulkinnan kanssa, minkä lisäksi se olisi neuvoston näkemyksen mukaan sen unionin oikeudessa taattujen oikeussuojakeinojen järjestelmän (ja sen perustana olevan hengen) vastainen, joka suunniteltiin unionin oikeudessa annettujen oikeuksien suojelemiseksi.³² Koska ”unionilla on oma perustuslaillinen kehyksensä”,³³ perussopimuksissa määrättyjä oikeussuojakeinoja ei voida ulottaa koskemaan kolmansia valtioita. Kolmas valtio, vaikka se onkin kansainvälisen oikeuden oikeushenkilö, ei siitä huolimatta kuulu tähän perustuslailliseen kehykseen, joka käsittää ainoastaan jäsenvaltiot. Unioni kehittää suhteitaan suvereeneihin kolmansiin valtioihin kansainvälisellä näyttämöllä, ja näihin suhteisiin sovelletaan kansainvälistä oikeutta, joka puolestaan perustuu suostumukseen. Kansainvälisessä oikeusjärjestyksessä kansainvälisen oikeuden subjekteilla ei ole automaattista oikeutta oikeussuojakeinoon; niillä on pikemminkin oikeus olla alistumatta toisen valtion tai kansainvälisen tuomioistuimen lainkäyttövaltaan, elleivät ne ole antaneet siihen suostumustaan. Suvereenilla kolmansilla valtioilla ei ole erityisiä unionin perussopimukseen perustuvia oikeuksia, kuten väitettyä oikeutta yhdenvertaiseen kohteluun tai oikeutta käydä kauppaa vapaasti ja rajoittamattomasti unionin talouden toimijoiden kanssa.

²⁵ Määräys 8.2.2007, Landtag Schleswig-Holstein v. komissio (C-406/06, ei julkaistu, EU:C:2007:90, 9 kohta).

²⁶ Määräys 3.7.2007, Commune de Champagne ym. v. neuvosto ja komissio (T-212/02, EU:T:2007:194, 178 kohta).

²⁷ Määräys 13.5.2019, Giant (China) v. neuvosto (T-425/13 DEP, ei julkaistu, EU:T:2019:340).

²⁸ Määräys 10.9.2020, Kambodža ja CRF v. komissio (T-246/19, EU:T:2020:415).

²⁹ Tuomio 10.6.2009, Puola v. komissio (T-257/04, EU:T:2009:182, 53 kohta) ja määräys 10.6.2009, Puola v. komissio (T-258/04, ei julkaistu, EU:T:2009:183, 61 kohta).

³⁰ Tuomio 18.1.2007, PKK ja KNK v. neuvosto (C-229/05 P, EU:C:2007:32).

³¹ Ks. julkisasiamies Kokottin ratkaisuehdotus Inuit Tapiriit Kanatami ym. v. parlamentti ja neuvosto (C-583/11 P, EU:C:2013:21, 90 kohta).

³² Neuvosto viittaa vastaavasti 30.4.2019 annettuun lausuntoon 1/17 (EU:C:2019:341, 109 kohta).

³³ Ks. 30.4.2019 annettu lausunto 1/17 (EU:C:2019:341, 110 kohta).

Tämä vastaa suvereenien valtioiden immunitetin doktriinia, jonka mukaan kansainvälisen oikeuden subjektit eivät voi kansallisten sääntöjensä kautta säännellä muiden kansainvälisen oikeuden subjektien menettelyä.

36. Neuvosto väittää, että vanhojen ja uusien jäsenvaltioiden yhdenvertaisuuden periaatetta koskeva oikeuskäytäntö, jossa unionin tuomioistuin vahvisti sen Puolan tasavallan edustaman näkemyksen, että Puolalla oli tulevan jäsenvaltion ominaisuudessa kanneoikeus,³⁴ ei voi oikeuttaa asiavaltuuden antamista unionin tuomioistuimissa Venezuelan kaltaiselle kolmannelle valtiolle, joka ei ole ja josta ei voi tulla Euroopan unionin jäsenvaltio. Lisäksi neuvosto korostaa, että vaikka onkin niin, että yhteisöjen tuomioistuin myönsi implisiittisesti Sveitsin valaliitolle asiavaltuuden 14.7.2005 antamassaan määräyksessä Sveitsi v. komissio (C-70/04, ei julkaistu, EU:C:2005:468), se tapahtui täysin erilaisessa asiayhteydessä, koska Euroopan yhteisön ja Sveitsin valaliiton välisessä lentoliikennesopimuksessa määrättiin, että Sveitsin valaliittoa kohdellaan jäsenvaltiona unionin sisäisen lainsäädännön tiettyjä säännöksiä sovellettaessa. Lisäksi kyseisen sopimuksen 20 artiklassa annettiin yhteisöjen tuomioistuimelle yksinomainen toimivalta tietyissä asioissa.

37. Neuvosto myös katsoo, että se, että kolmannen valtion, jolle on määrätty yleisiä rajoittavia toimenpiteitä (saarto), sallitaan riitauttaa tällaiset toimenpiteet niiden edellytysten perusteella, joiden täyttyessä yksittäistapauksia koskevien toimenpiteiden kohteena olevat henkilöt voivat riitauttaa toimenpiteet unionin tuomioistuimissa, olisi ristiriidassa perussopimukseen sisältyvän yleisten ja yksittäistapausta koskevien rajoittavien toimenpiteiden välisen jaottelun kanssa, minkä lisäksi siitä seuraisi, että unionin tuomioistuimille yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevien määräysten ja säännösten tai niiden perusteella toteutettujen toimien osalta annettua toimivaltaa laajennettaisiin perusteettomasti. Perussopimuksissa vahvistetulta oikeussuojajärjestelmältä vaadittava yhtenäisyys edellyttää näin ollen, että oikeutta saada asiansa käsitellyksi unionin tuomioistuimissa ei myönnetä poikkeuksellisesti kolmannelle valtiolle, joka – kuten nyt käsiteltävässä asiassa – riitauttaa saarron, toisin sanoen yleisesti sovellettavat rajoittavat toimenpiteet, joiden oikeusperustana on SEUT 215 artiklan 1 kohta ja jotka SEU 24 artiklan 1 kohdan ja SEUT 275 artiklan mukaisesti eivät kuulu unionin tuomioistuinten toimivaltaan. Tämä päätelmä on lisäksi yhdenmukainen unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön kanssa, jossa annetaan oikeus saada asiansa käsitellyksi unionin tuomioistuimissa eri yhteisöille, joita pidetään valtion ilmentyminä, kun ne on sisällytetty yksittäistapausta koskevien rajoittavien toimenpiteiden kohteena olevien henkilöiden luetteloon.³⁵

38. Lisäksi neuvoston näkemyksen mukaan se, että kolmannella valtiolla katsottaisiin olevan asiavaltuus nostaa kanteita unionin toimielinten toimien riitauttamiseksi nyt käsiteltävän asian olosuhteissa, loisi oikeudellisen keinon, joka voisi asettaa unionin epäedulliseen asemaan sen kansainvälisiin kumppaneihin nähden, joiden kansainvälisistä suhteistaan, kaupasta tai talouspolitiikastaan tekemiä suvereenia päätöksiä ei voida riitauttaa niiden tuomioistuimissa, ja rajoittaisi tällä tavoin aiheuttomasti unionia politiikkojensa toteuttamisessa ja kansainvälisissä suhteissaan. Tämä on erityisen merkityksellistä nyt käsiteltävän asian yhteydessä, jossa kolmas valtio riitauttaa sellaisen unionin sisäisen toimen säännöksiä, jolla pannaan täytäntöön neuvoston poliittinen päätös vähentää taloussuhteita kyseiseen valtioon.

39. Puolan tasavalta katsoo, että SEUT 263 artiklan neljännessä kohdassa tarkoitetut oikeushenkilöt ovat lähinnä yhteisöjä, jotka ovat jäsenvaltion tai kolmannen maan oikeuden mukaan oikeussubjekteja, mutta eivät näitä maita sinänsä. Sen mukaan ”SEUT 263 artiklan

³⁴ Tuomio 26.6.2012, Puola v. komissio (C-335/09 P, EU:C:2012:385, 45 kohta) ja tuomio 26.6.2012, Puola v. komissio (C-336/09 P, EU:C:2012:386, 38 kohta).

³⁵ Tuomio 1.3.2016, National Iranian Oil Company v. neuvosto (C440/14 P, EU:C:2016:128).

neljännen kohdan nykyistä sanamuotoa koskevasta Eurooppa-valmistelukunnan työstä laadittujen kertomusten mukaan” perussopimusten laatijoiden aikomuksena oli suojella *yksityisten* oikeuksia. SEUT 263 artiklan neljännessä kohdassa tarkoitetun oikeushenkilön käsite voidaan myös määritellä sen asiayhteyden perusteella, jossa sitä käytetään unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä. Tämän oikeuskäytännön mukaisesti käsitettä ”luonnollinen henkilö ja oikeushenkilö” käytetään synonyymina käsitteelle ”yksityinen” tai jopa ”yksityishenkilö”, mikä on tietyllä tapaa ristiriidassa valtioiden kanssa (ja minkä seurauksena valtiot jäävät siten tämän käsitteen ulkopuolelle). Yksityisten asemasta poiketen valtioiden asema määräytyy kuitenkin kansainvälisen oikeuden perusteella. Yksi kansainvälisen oikeuden peruseräkkeistä on vastavuoroisuus. Se, että kolmansien maiden sallittaisiin nostaa suoria kanteita unionin oikeuden toimista Euroopan unionin tuomioistuimessa, johtaisi sekä aineellisen että menettelyllisen vastavuoroisuuden puuttumiseen Euroopan unionin suhteissa näihin maihin, koska vaikka kolmannet maat voisivat riitauttaa unionin oikeuden toimia Euroopan unionin sisäisessä tuomioistuimessa (unionin tuomioistuimessa), Euroopan unioni ei voisi riitauttaa näiden maiden kansallisia toimia ja toimia, joita ne toteuttavat sellaisten eri valtioiden yhteenliittymien (kansainvälisten järjestöjen) yhteydessä, joiden jäseniä ne ovat (niiden kansallisissa tuomioistuimissa tai näiden kansainvälisten järjestöjen tuomioistuimissa). Kolmannet maahan eivät ole sopimuspuolina perussopimuksissa, joihin Euroopan unioni perustuu (EU- ja EUT-sopimus), eikä niillä ole oikeuksia ja velvollisuuksia näiden sopimusten perusteella. Samanaikaisesti perussopimusten mukaisesti annettuja unionin oikeuden toimia ei ole osoitettu kolmansille maille. Nämä toimet eivät tuota oikeusvaikutuksia kolmansiin maihin nähden, ne eivät ole sitovia kolmansien maiden alueella eikä niillä anneta kolmansille maille oikeuksia tai velvollisuuksia. Tähän kuuluvat myös rajoittavat toimenpiteet, jotka SEUT 215 artiklan 2 kohdan mukaan voivat kohdistua luonnollisiin henkilöihin tai oikeushenkilöihin, ryhmiin tai muihin kuin valtiollisiin yhteisöihin. Euroopan unionin, joka on kansainvälisen oikeuden oikeussubjekti, antamalla sisäisillä säädöksillä ei voida säännellä suvereenien valtioiden kaltaisten muiden kansainvälisen oikeuden oikeussubjektien tilannetta.

40. Slovenian tasavalta katsoo, että SEUT 263 artiklan neljännessä kohdassa tarkoitetun oikeushenkilön käsitteen tulkinnassa, jonka mukaan asiavaltuus unionin tuomioistuimessa olisi annettava myös kolmansille maille, vaikka ne eivät olisi tehneet Euroopan unionin kanssa sopimusta, jossa määritellään sopimuspuolten oikeudelliset suhteet, olisi vaarana, että unionin tuomioistuimesta tulee foorumi unionin poliitikkojen riitauttamiseen. Tällä ei myöskään varmistettaisi vastavuoroisuutta kansainvälisissä suhteissa. Kyseisille kolmansille maille ei pitäisi antaa mahdollisuutta vaikuttaa unionin politiikkoihin nostamalla kanteita unionin tuomioistuimessa.

41. Belgian kuningaskunta katsoo, että kansainvälisen oikeuden nykytilassa on kiistatonta, että kolmas valtio on oikeushenkilö, koska se on oikeussubjekti ja se voi olla asianosaisena oikeudenkäynnissä. Euroopan unioni ei ole koskaan pyrkinyt kyseenalaistamaan tätä kansainvälisen oikeuden asiaintilaa, eikä se myöskään voi niin tehdä. Sen kiistäminen, että unionin toimi voi koskea kolmatta valtiota, tarkoittaisi, että kyseenalaistetaan Euroopan unionin kyky hoitaa sille SEU 3 artiklan 5 kohdassa annettua tehtävää. Lisäksi tehokasta oikeussuojaa koskevan oikeuden epäminen kolmannelta valtiolta, jota unionin toimi koskee, merkitsisi suppean näkemyksen omaksumista oikeusvaltiosta, joka on arvo, johon Euroopan unioni SEU 2 artiklan nojalla perustuu.

42. Bulgarian tasavalta ja Liettuan tasavalta katsovat, että suvereenit valtiot ovat kansainvälisen oikeuden nojalla oikeussubjekteja ja että kolmatta valtiota voidaan lähtökohtaisesti pitää SEUT 263 artiklan neljännessä kohdassa tarkoitettuna oikeushenkilönä. Jotta kolmas valtio voi nostaa

kanteen unionin toimesta, SEUT 263 artiklan neljännessä kohdassa asetettujen muiden edellytysten on täyttyvä. Sekä Bulgarian tasavallan että Liettuan tasavallan mukaan riidanalaiset säännökset eivät koske valittajaa suoraan.

43. Kreikan tasavalta katsoo, että kolmatta valtiota ei voida pitää SEUT 263 artiklan neljännessä kohdassa tarkoitettuna oikeushenkilönä. Kreikan tasavalta on sitä mieltä, että jos kolmansilla mailla tunnustetaan olevan oikeus riitauttaa Euroopan unionin toimet, joissa määrätään seuraamuksia, tämä voi heikentää perussopimuksissa käyttöön otettujen seuraamusten integriteettiä ja itsenäisyyttä. Se voi lisäksi asettaa Euroopan unionin epäedulliseen asemaan sellaisiin kolmansiin maihin nähden, jotka eivät tunnusta kansallisessa oikeusjärjestyksissään samankaltaista kanneoikeutta Euroopan unionille kansainvälisten sopimusten soveltamisen yhteydessä.³⁶

44. Viron tasavalta katsoo, että koska SEUT 263 artiklan neljännessä kohdassa ja kyseistä määräystä koskevassa oikeuskäytännössä ei todeta täsmällisesti, kuka kuuluu oikeushenkilön käsitteeseen, ei voida sulkea pois, että kolmatta valtiota voidaan myös pitää mainitussa määräyksessä tarkoitettuna oikeushenkilönä. SEUT 263 artiklassa mainitut luonnolliset henkilöt ja oikeushenkilöt eivät ole jäsenvaltioiden ja Euroopan unionin toimielinten kaltaisia etuoikeutettuja kantajia, joten niiden on täytettävä lisävaatimuksia voidakseen nostaa kanteen. Viron tasavallan mukaan SEUT 263 artiklan neljännen kohdan määräyksiä ei voida laajentaa siten, että kolmas valtio olisi suotuisammassa asemassa kuin yksityiset, jotka nostavat kanteen unionin yleisessä tuomioistuimessa kyseisen määräyksen perusteella. Jos kolmatta valtiota ei voitaisi kohdella SEUT 263 artiklan neljännessä kohdassa tarkoitettuna oikeushenkilönä, se ei voisi suojella etujaan, vaikka olisi varmaa, että sen oikeuksia on loukattu, ja se voisi osoittaa oikeudellisesti riittävällä tavalla, että kaikki edellytykset kanteen nostamiselle täyttyvät.³⁷

45. Slovakian tasavallan mukaan perussopimuksiin ei sisälly oikeusperustaa, jonka perusteella unionin tuomioistuin voisi käsitellä suvereenien kolmansien valtioiden, joiden osalta Euroopan unionilla ei ole edes sääntelytoimivaltaa, nostamia kumoamiskanteita. Analogisesti ei voida tarkastella asiaa C-70/04, jossa ei käsitellä kysymystä siitä, onko Sveitsin valaliitto SEUT 263 artiklan neljännessä kohdassa tarkoitettu oikeushenkilö, eikä sellaisia alueita koskevaa oikeuskäytäntöä, jotka ovat kansallisen oikeuden mukaan oikeussubjekteja ja joiden alueet kuuluvat Euroopan unionin sääntelytoimivaltaan, tai unionin tuomioistuimessa käsiteltävissä asioissa väliintulijoina olevia koskevaa oikeuskäytäntöä. Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 129 artiklan 1 kohdan mukaan ”väliintulon tarkoituksena voi olla ainoastaan jonkin asianosaisen vaatimusten tukeminen kokonaan tai osittain. Väliintulijalla ei ole asianosaisille kuuluvia menettelyllisiä oikeuksia –” Lisäksi saman työjärjestyksen 129 artiklan 2 kohdan mukaan ”väliintulo liittyy pääasian oikeudenkäyntiin”. SEUT 263 artiklan neljännen kohdan tarkoituksena on antaa yksityisille asiavaltuus nostaa kumoamiskanne.

46. SEUT 215 artiklan 1 kohdan, johon sisältyy ilmaus ”kokonaan tai osittain keskeyttää talous- ja rahoitussuhteet yhden tai useamman kolmannen maan kanssa taikka vähentää niitä”, ja saman artiklan 2 kohdan, jossa määrätään, että ”jos Euroopan unionista tehdyn sopimuksen V osaston 2 luvun mukaisesti tehdystä päätöksessä niin säädetään, neuvosto voi toteuttaa 1 kohdassa tarkoitettua menettelyä noudattaen *luonnollisiin tai oikeushenkilöihin*, ryhmiin tai muihin kuin valtiollisiin yhteisöihin kohdistuvia rajoittavia toimenpiteitä”, erilainen sanamuoto osoittaa, että

³⁶ Ks. analogisesti tuomio 16.7.2015, komissio v. Rusal Armenal (C-21/14 P, EU:C:2015:494, 39 kohta).

³⁷ Tämä voi pakottaa kolmannen valtion etsimään muita keinoja saada asiansa käsitellyksi unionin tuomioistuimissa, esimerkiksi yksityisoikeudellisen oikeushenkilön avulla tai turvautumalla sen sijaan Euroopan unionin ulkopuolisiin riitojenratkaisumenettelyihin, esimerkiksi välimiesmenettelyyn.

SEUT 215 artiklan 2 kohtaan sisältyvä oikeushenkilön käsite ei kata valtioita vaan tavanomaiset esimerkit oikeushenkilöistä, kuten kaupalliset yhtiöt, yhdistykset, ammattiyhdistykset tai erilaiset muut yhteisöt. Siten Slovakian tasavallan mukaan SEUT 215 artiklan 2 kohta mahdollistaa rajoittavien toimenpiteiden kohdistamisen ainoastaan luonnollisiin henkilöihin, oikeushenkilöihin, ryhmiin tai muihin kuin valtiollisiin yhteisöihin muttei suoraan kolmansiin valtioihin.

47. Lisäksi SEUT 275 artiklassa rajataan Euroopan unionin tuomioistuimen toimivalta (SEU 40 artiklan noudattamisen valvonnan lisäksi) SEUT 263 artiklan neljännessä kohdassa tarkoitetuin edellytyksin vireille pantujen sellaisten kanteiden ratkaisemiseen, jotka koskevat luonnolliselle henkilölle tai oikeushenkilölle osoitetun rajoittavia toimenpiteitä sisältävän päätöksen laillisuuden tutkimista. Ei ole mitään perusteita tulkita SEUT 215 artiklan 2 kohdassa rajoittavien toimenpiteiden yhteydessä käytettyä oikeushenkilön käsitettä eri tavalla kuin SEUT 275 artiklan toisen kohdan yhteydessä.

48. Slovakian tasavalta toteaa lisäksi, että se, että suvereenit kolmannet valtiot voisivat riitauttaa EU:n toimielinten toimet kumoamiskanteella, asettaisi Euroopan unionin epäedulliseen asemaan kansainvälisiin kumppaneihinsa nähden ja rajoittaisi siten Euroopan unionia epäasianmukaisesti sen politiikkojen ja kansainvälisten suhteiden täytäntöönpanossa.

49. Alankomaiden kuningaskunta katsoo, että valittajaa voidaan pitää SEUT 263 artiklan neljännessä kohdassa tarkoitettuna oikeushenkilönä. Kolmansia valtioita, jotka ovat kansainvälisen oikeuden nojalla oikeussubjekteja, voidaan pitää SEUT 263 artiklan neljännessä kohdassa tarkoitettuina oikeushenkilöinä. Valittajan kaltaisen kolmannen valtion asemaa ei kuitenkaan voida koskaan rinnastaa unionin toimielinten tai jäsenvaltioiden asemaan. Kolmannen valtion oikeutta nostaa kanteen olisi siten arvioitava SEUT 263 artiklan neljännen kohdan ja siinä määrättyjen tutkittavaksi ottamisen edellytysten perusteella. Alankomaiden kuningaskunta kuitenkin katsoo, ettei valittaja täytä näitä edellytyksiä, koska kyseisiä rajoittavia toimenpiteitä ei ensinnäkään ole osoitettu valittajalle vaan tietyille, yksilöidyille luonnollisille henkilöille ja oikeushenkilöille Venezuelassa ja Euroopan unionissa ja koska toiseksi rajoittavat toimenpiteet eivät koske valittajaa suoraan.

50. Ruotsin kuningaskunta katsoo, että kolmas valtio ei ole SEUT 263 artiklan neljännessä kohdassa tarkoitettu oikeushenkilö. SEUT 275 artiklan mukaan unionin tuomioistuimella ei ole toimivaltaa yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevien määräysten osalta eikä näiden määräysten nojalla hyväksytyjen toimien osalta. Unionin tuomioistuimella on kuitenkin toimivalta valvoa SEU 40 artiklan noudattamista ja ratkaista SEUT 263 artiklan neljännessä kohdassa tarkoitetuin edellytyksin vireille pannut kanteet, jotka koskevat luonnolliselle henkilölle tai oikeushenkilölle suunnattuja rajoittavia toimenpiteitä sisältävän, neuvoston SEU:n V osaston 2 luvun nojalla tekemän päätöksen laillisuutta. Tämä ilmenee myös SEU 24 artiklan 1 kohdasta. Se, että rajoittavien toimenpiteiden yksittäistapauksissa annettujen toimien luonteen ja oikeuden saada asiansa käsitellyksi unionin tuomioistuimissa välillä on yhteys, kuten SEUT 275 artiklasta ja SEUT 263 artiklan neljännessä kohdasta ilmenee, käy myös ilmi unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä.³⁸ SEUT 215 artiklan 2 kohdassa määrätään, että jos SEU:n V osaston 2 luvun mukaisesti tehdyssä päätöksessä niin säädetään, neuvosto voi toteuttaa luonnollisiin henkilöihin tai oikeushenkilöihin, ryhmiin tai muihin kuin valtiollisiin yhteisöihin kohdistuvia rajoittavia

³⁸ Ks. esim. tuomio 16.7.2014, *National Iranian Oil Company v. neuvosto* (T-578/12, ei julkaistu, EU:T:2014:678, 36 kohta); tuomio 28.11.2013, *neuvosto v. Manufacturing Support & Procurement Kala Naft* (C-348/12 P, EU:C:2013:776, 50 kohta); tuomio 1.3.2016, *National Iranian Oil Company v. neuvosto* (C-440/14 P, EU:C:2016:128, 44 kohta) ja tuomio 28.3.2017, *Rosneft* (C-72/15, EU:C:2017:236, 103 kohta).

toimenpiteitä. Kyseisen määräyksen sanamuodosta seuraa näin ollen, että SEUT 215 artiklan 2 kohdan mukaisia rajoittavia toimenpiteitä, joita unionin tuomioistuimien voi valvoa, ei voida toteuttaa valtioita vastaan.

51. Saksan liittotasavalta katsoo, että kolmas valtio on SEUT 263 artiklan neljännessä kohdassa tarkoitettu oikeushenkilö ja voi nostaa sen nojalla kanteen, edellyttäen että kyseessä oleva toimi koskee sitä suoraan ja erikseen. Kolmansien valtioiden tapauksessa tämä asema voidaan johtaa yleisestä kansainvälisestä oikeudesta, jossa jokaiselle valtioiden yhteisön tunnustamalle valtiolle annetaan oikeussubjektin asema. Kolmannella valtiolla on kanneoikeus kuitenkin vain, jos muut SEUT 263 artiklan neljännen kohdan edellytykset täyttyvät.³⁹

52. Saksan liittotasavalta katsoo, että tehokkaan oikeussuojan periaate, jonka valossa SEUT 263 artiklan mukaisia tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä on tulkittava, edellyttää, että myös kolmansille valtioille annetaan mahdollisuus saattaa tuomioistuinten tutkittavaksi SEUT 263 artiklan ensimmäisessä kohdassa mainittujen unionin toimielinten toimien laillisuus. On totta, etteivät kolmannet valtiot ole lähtökohtaisesti oikeussubjekteja, joita unionin oikeus sitoo. Pääasian oikeudenkäynnissä kyseessä olevien kaltaisilla rajoittavilla toimenpiteillä on kuitenkin erityisen todennäköisesti nimenomaisia, tosiasiallisia vaikutuksia kolmansiin valtioihin. Kieltäytyminen luokittelemasta kolmansia valtioita SEUT 263 artiklan neljännessä kohdassa tarkoitetuiksi oikeushenkilöiksi merkitsisi tehokkaan oikeussuojan täydellistä epäämistä ja jossain määrin epä johdonmukaista lähestymistapaa kolmansien valtioiden luonnollisten henkilöiden ja yksityisoikeudellisten oikeushenkilöiden SEUT 263 artiklan neljännen kohdan mukaiseen kanneoikeuteen, jonka unionin tuomioistuin tunnustaa jopa sellaisille henkilöryhmille, joita ei tunnusteta laillisesti tai jotka tunnustetaan laillisesti ainoastaan rajoitetusti kyseisessä kolmannessa valtiossa. Etenkin asianosaisten prosessuaalisen yhdenvertaisuuden periaatteen kannalta on siten Saksan liittotasavallan mukaan mahdotonta hyväksyä, että kolmansissa valtioissa toimivilla ”järjestöillä, joita ei ole tunnustettu laillisesti”, kuten Länsi-Saharan vapautusrintama ”Polisario” tai Sri Lankan ”Tamil Eelamin vapautuksen tiikerit”, on kanneoikeus SEUT 263 artiklan neljännen kohdan nojalla, samalla kun valtioilla, joissa ne toimivat, ei sitä ole.

53. Komissio katsoo, ettei SEUT 263 artiklan neljännen kohdan sanamuodon mukaisen tulkinnan tai asiayhteyden tarkastelun perusteella voida tehdä lopullista päätelmää oikeushenkilön käsitteestä.

54. Jos SEUT 263 artiklan neljännessä kohdasta omaksutaan teleologinen tulkinta valtioiden yhdenvertaisuuden periaatteen perusteella, kolmansien valtioiden kanteet eivät kuulu unionin tuomioistuinten toimivaltaan silloin, kun ne koskevat EU:n ja asianomaisten valtioiden välisiä suhteita, jotka kuuluvat kansainvälisen oikeuden alaan (acta jure imperii). Näin ollen kolmansia valtioita voidaan pitää SEUT 263 artiklan neljännessä kohdassa tarkoitettuina oikeushenkilöinä vain, kun ne toimivat jure gestionis tai niillä on oikeus saada asiansa käsitellyksi unionin tuomioistuimissa EU:n kanssa tehdyn kansainvälisen sopimuksen nojalla. Kun tarkastellaan SEUT 263 artiklan neljännen kohdan tavoitetta, tämä lähestymistapa on yhdenmukainen tehokkaan oikeussuojan periaatteen kanssa. Siinä ei evätä oikeussuojakeinoa kolmannelta valtiolta, vaan se tarkoittaa sitä, että oikeussuojakeino annetaan toimivallan perusteella. Kun kolmas valtio toimii suvereenina valtiona, oikeussuojakeino on siten annettava kansainvälisen oikeuden⁴⁰ eikä unionin

³⁹ Tämä käsitys on unionin tuomioistuinten aiemman oikeuskäytännön mukainen, jossa SEUT 263 artiklan neljännen kohdan mukainen kanneoikeus annetaan etenkin jäsenvaltioiden paikallisviranomaisille. Ks. tuomio 15.6.1999, Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia v. komissio (T-288/97, EU:T:1999:125, 41 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

⁴⁰ Ks. 23.5.1969 tehdyn valtiosopimusoikeutta koskevan Wienin yleissopimuksen (Yhdistyneiden kansakuntien sopimussarja, nide 1155, s. 331) 65 artikla, jossa viitataan Yhdistyneiden kansakuntien peruskirjan 33 artiklaan.

oikeuden mukaisesti. Tämä lähestymistapa on myös yhdenmukainen perusoikeuskirjan 47 artiklan kanssa, koska kolmannelle valtiolle annettaisiin perusoikeuskirjan mukaisia oikeuksia vain, jos se kuuluu niiden ryhmään, ”[joiden] unionin oikeudessa taattuja oikeuksia ja vapauksia on loukattu” – toisin sanoen sen toimiessa yksityisenä. Komission mukaan on niin, että jos tätä lähestymistapaa sovelletaan nyt käsiteltävässä asiassa, valittajaa ei voida pitää oikeushenkilönä, koska rajoittavat toimenpiteet, perusteet, joihin valittaja vetoaa vaatiessaan niiden kumoamista, ja unionin ja valittajan välinen suhde toimenpiteiden osalta kuuluvat kaikki valtion jure imperiin alaan ja niitä on säänneltävä kansainvälisen oikeuden alaan kuuluvina asioina.

55. Komissio katsoo, että jos SEUT 263 artiklan neljännessä kohdasta omaksutaan unionin oikeusjärjestyksen avoimuuden ohjenuoraa käyttäen teleologinen tulkinta, mikään ei estä SEUT 263 artiklan neljännen kohdan tulkintemista siten, että kolmannet valtiot kuuluvat oikeushenkilön käsitteeseen, jos kolmas valtio päättää alistaa itsensä unionin tuomioistuinten toimivaltaan.⁴¹

56. Komissio katsoo, että jos unioni antaa yksipuolisen toimen, joka mahdollisesti vaikuttaa kolmannen maan etuihin, ja kyseinen kolmas maa päättää nostaa kanteen unionin tuomioistuimissa kansainvälisten riitojenratkaisumekanismien käyttämisen sijasta, ei ole mitään syytä, miksi unionin tuomioistuinten olisi lähtökohtaisesti kieltäydyttävä käsittelemästä tällaista asiaa tutkimatta, täytyvätkö kaikki asiaa koskevat tutkittavaksi ottamisen edellytykset. Jäsenvaltioiden valtiosääntöperinne ei myöskään vaikuta olevan esteenä tällaiselle avoimelle tulkinnalle: ainakin tietyissä jäsenvaltioissa kolmannet maat voivat nostaa kanteita kansallisissa tuomioistuimissa, jotka puolestaan voivat esittää tässä yhteydessä unionin tuomioistuimelle ennakkoratkaisupyyntöjä myös unionin toimien pätevyydestä.

57. Komissio kuitenkin korostaa, että kolmannen valtion on täytettävä suoraan ja erikseen koskemisen edellytykset.

2. Asian tarkastelu

58. Unionin tuomioistuimelle esitetyistä huomautuksista, joista olen ottanut vapauden esittää lyhyen yhteenvedon, ilmenee, että tämän valituksen yhteydessä valittajan asiavaltuuteen liittyy yleinen kysymys siitä, käsittääkö SEUT 263 artiklan neljännen kohdan mukainen oikeushenkilön käsite kolmannet valtiot, minkä lisäksi se koskee myös – rajoittavia toimenpiteitä koskeville menettelyille tunnusomaista – suppeampaa kysymystä siitä, onko unionin tuomioistuimella muun muassa SEUT 275 artiklan mukainen toimivalta ratkaista kolmannen valtion rajoittavien toimenpiteiden kumoamiseksi nostama kanne. Mielestäni on tarkoituksenmukaista tarkastella ensin kysymystä unionin tuomioistuimen toimivallasta.

a) Unionin tuomioistuimen toimivalta yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan (jäljempänä YUTP) alalla

59. Unionin yleisessä tuomioistuimessa nostamassaan kanteessa valittaja riitautti useita asetuksen 2017/2063 säännöksiä. Kyseisen asetuksen oikeusperusta on SEUT 215 artikla.

60. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan SEUT 275 artiklan toisessa kohdassa annetaan unionin tuomioistuimelle toimivalta ratkaista SEUT 263 artiklan neljännessä kohdassa tarkoitettuihin edellytyksiin vireille pannut kanteet, jotka koskevat neuvoston YUTP:aa koskevien

⁴¹ Komissio puoltaa tätä jälkimmäistä teleologista tulkintaa.

määräysten nojalla tekemän, luonnollisille henkilöille tai oikeushenkilölle osoitettuja rajoittavia toimenpiteitä sisältävän päätöksen laillisuuden tutkimista.⁴² Unionin tuomioistuin totesi 28.3.2017 antamansa tuomion Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236) 106 kohdassa, että ”unionin tuomioistuimen toimivaltaa ei ole millään tavalla rajoitettu siltä osin kuin on kyse SEUT 215 artiklan nojalla annetusta asetuksesta, jolla pannaan täytäntöön YUTP:n yhteydessä esitetyt unionin kannat. Tällaiset asetukset ovat näet EUT-sopimuksen perusteella annettuja unionin toimia, joiden laillisuus unionin tuomioistuinten on niille perussopimuksissa myönnetyn toimivallan mukaisesti valvottava, pääsääntöisesti täysimääräisesti”.

61. Ei ole todellakaan mitään syytä poiketa kyseisestä ratkaisusta tässä menettelyssä. Tästä seuraa, että unionin tuomioistuimilla on toimivalta ratkaista SEUT 215 artiklan nojalla hyväksytyjen rajoittavien toimenpiteiden pätevyys, edellyttäen että valittaja täyttää SEUT 263 artiklassa asetetut edellytykset. Tätä varten on ensinnäkin määritettävä, onko valittaja SEUT 263 artiklan neljännessä kohdassa tarkoitettu oikeushenkilö.

62. Tarkastelen seuraavaksi tätä kysymystä.

b) SEUT 263 artiklan neljäs kohta – oikeushenkilö

1) Kansainvälisen oikeuden ratkaisuja

63. Vaikka SEUT 263 artiklan tulkinta on tietysti unionin oikeutta koskeva kysymys, joka tämän tuomioistuimen on ratkaistava, tässä valituksessa esille tulevat kansainvälisen oikeuden kysymykset ovat kuitenkin tärkeitä ja vaikuttavat jossain määrin tähän kysymykseen.

64. Venezuelan kaltaiset suvereenit valtiot, jotka kansojen yhteisö on tunnustanut, ovat oikeussubjekteja, ja niitä pidetään kansainvälisen oikeuden näkökulmasta oikeushenkilöinä. Tähän suvereeniin asemaan siten kuuluu olennaisesti se, että valtiot voivat nostaa kanteita ja niitä vastaan voidaan nostaa kanteita. Tämä periaate ei eittämättä ole ehdoton, koska voi olla olosuhteita, joissa suvereeni valtio voi joko perustaa koko puolustuksensa suvereenien valtioiden immunitettiin tai se voi vaihtoehtoisesti vedota ”Act of State” -teorian kaltaisiin doktriineihin siltä osin kuin kyse on asianomaisen valtion rajojen sisällä toteutettujen julkisen vallan toimien pätevyydestä.

65. Keskeisen osan neuvoston puolustusta muodostaa se, että valtioimmunitettia koskeva kansainvälisen oikeuden periaate (”Act of State” -teorian kaltaiset siihen liittyvät doktriinit mukaan luettuina) käytännöllisesti katsoen estää kolmansia valtioita nostamasta tämän kaltaisia kanteita unionin tuomioistuimissa. Katson kuitenkin, että valtioiden vakiintuneena käytäntönä on, että kaikkia suvereenia valtioita koskeva perinteinen kohteliaisuusperiaate tarkoittaa sitä, että tällaiset valtiot voivat nostaa kanteita toisen suvereenin valtion tuomioistuimissa, paitsi jos niiden välillä on suoranaisia vihollistoimia.

66. Vaikka unionin tuomioistuin ei ole tähän mennessä vielä suoranaisesti käsitellyt tätä asiaa, joten sitä on tarkasteltava melkein pä periaatteellisena kysymyksenä, asiaa koskevaa kansainvälistä oikeuskäytäntöä koskevaa Yhdysvaltojen Supreme Courtin (ylin tuomioistuin) tuomioon Banco Nacional de Cuba v. Sabbatino⁴³ sisältyvää seuraavaa toteamusta voidaan tästä huolimatta pitää

⁴² Ks. viimeksi tuomio 6.10.2020, Bank Refah Kargaran v. neuvosto (C-134/19 P, EU:C:2020:793, 27 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

⁴³ 376 US 398 (1964).

auktoritatiivisena: ”Yhdysvaltojen suhteita muihin kansakuntiin sääntelevän kohteliaisuusperiaatteen mukaisesti suvereenit valtiot voivat nostaa kanteita Yhdysvaltojen tuomioistuimissa – – Vaikka kohteliaisuus liitetään usein valtioiden ystävällisiin suhteisiin – – kanneoikeus on evätty ainoastaan hallinnoilta, jotka ovat sodassa Yhdysvaltojen kanssa – – tai niiltä, joita Yhdysvallat ei ole tunnustanut – –.”⁴⁴

67. Mainitussa asiassa Supreme Court katsoi, että Kuuban tasavallalla oli oikeus nostaa kanne Yhdysvaltojen liittovaltion tuomioistuimissa kyseisten maiden suhteissa olevista jännitteistä huolimatta.

68. Näin ollen, vaikka asiaa tarkasteltaisiin yksinomaan kansainvälisen oikeuden periaatteiden näkökulmasta, on lähtökohtaisesti selvää, että valittaja on SEUT 263 artiklan neljännessä kohdassa tarkoitettu oikeushenkilö. Nyt käsiteltävässä asiassa ei nähdäkseen voida vedota valtioimmunitettiin valittajan asiavaltuuden rajoittamiseksi unionin tuomioistuimissa, koska kannetta ei ole nostettu valittajaa *vastaan* vaan valittaja on nostanut kanteen. Kansainvälinen tuomioistuin vahvisti valtioimmunitettia, joka suojaa kanteelta tai estää prosessin,⁴⁵ koskevan doktriinin asiassa Jurisdictional Immunities of the State (Saksa v. Italia – väliintulijana Kreikka).⁴⁶ Kyseisessä asiassa antamassaan tuomiossa kansainvälinen tuomioistuin katsoi, että kansainvälisessä tapaoikeudessa edellytetään, että valtiolle myönnetään *immunitetti* menettelyissä, jotka koskevat oikeudenloukkauksia, joihin sen asevoimien ja muiden valtiollisten elinten väitetään syyllistyneen toisen valtion alueella aseellisessa konfliktissa.⁴⁷

69. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen äskettäisestä ratkaisusta asiassa Kongon demokraattinen tasavalta v. Belgia (Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 29.10.2020, CE:ECHR:2020:1006DEC001655419) ei ole mielestäni varsinaisesti apua nyt käsiteltävässä asiassa. Kyseisessä asiassa Euroopan ihmisoikeustuomioistuin katsoi, että Kongon demokraattisen tasavallan siinä nostama kanne oli jätettävä tutkimatta. Kyseinen ratkaisu perustui kuitenkin ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen (jäljempänä Euroopan ihmisoikeussopimus) 33⁴⁸ ja 34 artiklan⁴⁹ sanamuotoon ja sisältöön. On selvää, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen muodostama järjestelmä on kuitenkin tarkoin määrätty ja erityislaatuinen, ja sen on tarkoitus mahdollistaa valitukset, joita joko yksityiset (oikeushenkilöt mukaan luettuina) tekevät sopimusvaltiota vastaan tai yksi sopimusvaltio tekee toista sopimusvaltiota vastaan. Tätä taustaa vasten Euroopan ihmisoikeustuomioistuin siten

⁴⁴ 368 US 398 (1964), 408 ja 409, tuomari J. Harlan (alaviitteet poistettu).

⁴⁵ Ja joka on siten luonteeltaan puolustusellinen. Ks. julkisasiamies Saugmandsgaard Øen ratkaisuehdotus Supreme Site Services ym. (C-186/19, EU:C:2020:252, 59–63 kohta), jossa esitetään yleiskatsaus julkista valtaa käytettäessä (acta jure imperii) tehtyjen tekojen ja yksityisoikeudellisten toimien (acta jure gestionis) väliseen erotteluun.

⁴⁶ [2012] ICJ Reports, 99.

⁴⁷ Mainitussa asiassa kansainvälinen tuomioistuin katsoi, että valtioimmunitetti julkista valtaa käytettäessä (acta jure imperii) tehtyjen tekojen osalta ulottui kyseisistä teoista aloitettuun siviilioikeudenkäyntiin.

⁴⁸ Euroopan ihmisoikeussopimuksen 33 artiklassa, jonka otsikko on ”Valtiovalitukset”, määrätään, että ”korkea sopimuspuoli voi ilmoittaa tuomioistuimelle, että sen mielestä jokin toinen korkea sopimuspuoli on rikkonut yleissopimuksen ja sen pöytäkirjojen määräyksiä”.

⁴⁹ Euroopan ihmisoikeussopimuksen 34 artiklassa, jonka otsikko on ”Yksilövalitukset”, määrätään, että ”tuomioistuin voi ottaa vastaan valituksia, joissa yksityishenkilö, kansalaisjärjestö tai ryhmä väittää jonkun korkeista sopimuspuolista loukanneen heidän yleissopimuksessa tai sen pöytäkirjoissa tunnustettuja oikeuksiaan”.

katsoi, että sinne voivat valittaa ainoastaan (Euroopan ihmisoikeussopimuksen) korkeat sopimuspuolet, yksityishenkilöt, ryhmät tai kansalaisjärjestöt. Koska Kongon demokraattinen tasavalta ei kuulunut mihinkään näistä ryhmistä, valitus jätettiin tutkimatta.⁵⁰

70. Tätä ei kuitenkaan voida verrata perussopimuksilla perustettuun unionin tuomioistuinjärjestelmään. SEUT 263 artiklan sanamuoto ja sääntely-yhteys ovat ensinnäkin erilaisia ja sallivampia kuin Euroopan ihmisoikeussopimuksessa. SEUT 263 artiklan neljännessä kohdassa todetaan selvästi, että oikeushenkilö voi nostaa kanteen, mikä edellyttää ainoastaan, että toimi esimerkiksi ”koskee häntä suoraan ja erikseen” kyseisessä määräyksellä vaaditulla tavalla. On kuitenkin tärkeää huomata, että SEUT 263 artiklan neljännessä kohdassa ei erotella erityyppisiä oikeushenkilöitä. Koska valittaja on oikeussubjekti suvereenin valtion asemansa perusteella, sitä on näin ollen pidettävä SEUT 263 artiklan neljännessä kohdassa tarkoitettuna oikeushenkilönä.

71. Toiseksi rajoittavat toimenpiteet, jotka on riitautettu tässä menettelyssä, kuvastavat paitsi sitä, että jäsenvaltiot ovat päättäneet yhdistää suvereeniteettinsä tässä ulko- ja turvallisuuspolitiikan näkökohdassa Euroopan unionin kautta, myös sitä, että perussopimuksissa neuvostolle on annettu nimenomainen toimivalta toteuttaa tämän kaltaisia toimenpiteitä jäsenvaltioiden tahtoa edustavana kollektiivisena välineenä. Unionin tuomioistuin on usein todennut, että unionin oikeudessa noudatetaan tarvittaessa kansainvälisen oikeuden vakiintuneita periaatteita ja vakiintunutta oikeuskäytäntöä.⁵¹ Kaikki tämä tarkoittaa, että ainakin tässä yhteydessä on mielestäni asianmukaista, että kansainvälisen oikeuden käytäntö otetaan huomioon SEUT 263 artiklan neljännessä kohdan tulkinnessa siltä osin kuin kyse on ilmaisun ”oikeushenkilö” merkityksestä, vaikka myönnänkin tietysti, että tällä ilmaisulla on unionin oikeudessa itsenäinen merkitys, joka unionin tuomioistuimen on viime kädessä määritettävä.

72. Tässä tilanteessa on näin ollen asianmukaista, että unionin tuomioistuimet noudattavat kansainvälisen oikeuden vakiintunutta oikeuskäytäntöä ja siihen liittyvää kohteliaisuusperiaatetta, joita noudatettaisiin myös jäsenvaltioiden tuomioistuimissa siinä tapauksessa, että jäsenvaltiot olisivat itse toteuttaneet tämänkaltaisia rajoittavia toimenpiteitä. Kyseinen oikeuskäytäntö ja periaate edellyttävät siten, että muiden suvereenien valtioiden on oikeushenkilöiden ominaisuudessaan voitava nostaa kanteita unionin tuomioistuimissa.

2) Unionin tuomioistuinten aiempi oikeuskäytäntö

73. SEU 19 artiklan 3 kohdan a alakohdassa määrätään, että perussopimusten määräysten mukaisesti Euroopan unionin tuomioistuin tekee ratkaisun jäsenvaltion, toimielimen taikka luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön nostamien kanteiden johdosta. Kantajat, joilla on asiavaltuus nostaa kanteita unionin tuomioistuimissa, luetellaan siten kyseisessä määräyksessä.⁵²

⁵⁰ Huomautan, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukaiset asiavaltuutta koskevat säännöt ovat jossain määrin tiukemmat kuin EUT-sopimukseen sisältyvät säännöt. Paikallis- tai alueviranomaiset, jotka ovat kansallisen oikeuden perusteella oikeussubjekteja, voivat nostaa SEUT 263 artiklan neljännessä kohdan mukaisen kanteen, edellyttäen että ne täyttävät muun muassa suoraan ja erikseen koskemisen edellytykset, kun taas Euroopan ihmisoikeustuomioistuin vahvisti ratkaisussaan Kongon demokraattinen tasavalta v. Belgia (Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 29.10.2020, CE:ECHR:2020:1006DEC001655419), että julkisia tehtäviä hoitavilla kansallisilla viranomaisilla ei ole asiavaltuutta valittaa kyseiseen tuomioistuimeen Euroopan ihmisoikeussopimuksen 34 artiklan nojalla.

⁵¹ Ks. esim. tuomio 27.2.2018, Western Sahara Campaign UK (C-266/16, EU:C:2018:118, 47 kohta) ja tuomio 12.11.2019, Organisation juive européenne ja Vignoble Psagot (C-363/18, EU:C:2019:954, 48 kohta). Ks. tältä osin myös Masson, A. ja Sterck, J., ”The Influence of International Law on the Court of Justice’s case-law” teoksessa Petrlik, D., Bobek, M., Passer J.M. ja Masson, A. (toim.), *Évolution des rapports entre les ordres juridiques de l’Union européenne, internationale et nationaux: Liber amicorum Jiří Malenovský*, Bruylant, Bryssel, 2020.

⁵² Ennakkoratkaisujen, joihin viitataan SEU 19 artiklan 3 kohdan a alakohdassa, lisäksi Euroopan unionin tuomioistuin voi SEU 19 artiklan 3 kohdan c alakohdan nojalla myös tehdä ratkaisun perussopimuksissa määrättyissä *muissa tapauksissa*.

Kun tarkastellaan tiettyjen toimien laillisuuden valvontaa – jota tehdään kumoamiskanteiden⁵³ yhteydessä –, niiden kanteiden lisäksi, joita SEUT 263 artiklan toisessa ja kolmannessa kohdassa mainitut jäsenvaltiot ja unionin toimielimet voivat nostaa,⁵⁴ SEUT 263 artiklan neljännessä kohdassa määrään, että luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö voi määrätyn edellytyksin nostaa kanteen hänelle osoitetusta toimesta tai toimesta, joka koskee häntä suoraan ja erikseen, sekä sääntelytoimesta, joka koskee häntä suoraan ja joka ei edellytä täytäntöönpanotoimenpiteitä.

74. Oikeushenkilön käsitettä ei määritellä SEU 19 artiklan 3 kohdan a alakohdassa eikä SEUT 263 artiklan neljännessä kohdassa. Tällaista määritelmää ei sisälly myöskään muihin EUT- tai EU-sopimuksen määräyksiin.⁵⁵ Kyseistä käsitettä, joka ei sisällä nimenomaista viittausta jäsenvaltioiden oikeuteen, on pidettävä unionin oikeuden *itsenäisenä käsitteenä*.⁵⁶

75. Unionin tuomioistuin ei ole vielä lausunut nimenomaisesti siitä, voidaanko kolmatta valtiota pitää SEUT 263 artiklan neljännessä kohdassa tarkoitettuna oikeushenkilönä. Unionin yleinen tuomioistuin sitä vastoin katsoi 10.9.2020 antamassaan määräyksessä Kambodža ja CRF v. komissio (T-246/19, EU:T:2020:415, 51 kohta), että SEUT 263 artiklan neljännessä kohdassa olevan ilmaisun ”luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö” on katsottava käsittävän myös Kambodžan kuningaskunnan kaltaiset unionin ulkopuoliset valtiot.⁵⁷ Aiemmin, 10.6.2009 antamassaan tuomiossa Puola v. komissio (T-257/04, EU:T:2009:182, 51 ja 52 kohta) ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin⁵⁸ katsoi, että Puolan tasavallalla, joka tosiseikkojen tapahtuma-aikaan⁵⁹ ei ollut EU:n jäsenvaltio, oli SEUT 263 artiklan neljännen kohdan nojalla asiavaltuus nostaa kumoamiskanne.⁶⁰

⁵³ Ks. SEUT 264 artikla, jossa määrätään, että jos kanne on aiheellinen, Euroopan unionin tuomioistuin kumoaa riitautetun toimen.

⁵⁴ Jäsenvaltioihin, Euroopan parlamenttiin, neuvostoon ja komission viitataan toisinaan ”etuoikeutettuina” kantajina, koska niiden ei tarvitse osoittaa intressiä kanteen nostamiseen, jotta niillä on asiavaltuus. Ks. SEUT 263 artiklan toinen kohta. Tilintarkastustuomioistuin, Euroopan keskuspankki ja alueiden komitea ovat ”osittain etuoikeutettuja” kantajia, koska niillä on asiavaltuus oikeuksiensa turvaamiseksi. Ks. SEUT 263 artiklan kolmas kohta.

⁵⁵ Ks. esim. SEU 7, SEU 40 ja SEU 42 artikla sekä SEUT 75 artikla, SEUT 215 artiklan 2 kohta ja SEUT 275 artikla. Ks. myös esim. SEUT 15 artiklan 3 kohta, jossa viitataan ”[oikeushenkilöihin], joilla on sääntömääräinen kotipaikka jossain jäsenvaltiossa”. Kursivointi tässä. Kyseiseen määräykseen lisätty lisäedellytys tai -rajoitus – jota ei toisteta SEUT 267 artiklassa – viittaa siihen, että oikeushenkilön käsite on luonteeltaan hyvin laaja.

⁵⁶ Ks. analogisesti tuomio 3.9.2014, Deckmyn ja Vrijheidsfonds (C-201/13, EU:C:2014:2132, 14 ja 15 kohta). Yhteisöjen tuomioistuin nimittäin totesi 28.10.1982 antamansa tuomion Groupement des Agences de voyages v. komissio (135/81, EU:C:1982:371) 10 kohdassa, että ”oikeushenkilön” merkitys SEUT 263 artiklassa ei ole välttämättä sama kuin jäsenvaltioiden eri oikeusjärjestyksissä.

⁵⁷ Kyseisessä asiassa unionin yleinen tuomioistuin muistutti, että SEUT 263 artiklan neljännen kohdan tarkoituksena on tarjota asianmukaista oikeussuojaa kaikille luonnollisille henkilöille ja oikeushenkilöille, joita unionin toimielinten toimet koskevat suoraan ja erikseen. Unionin yleinen tuomioistuin totesi, että vaikka kolmannet maat eivät voi vaatia jäsenvaltioille unionin järjestelmässä annettua asemaa oikeudenkäynneissä, niillä on vähintään samat mahdollisuudet olla asianosaisena tuomioistuimessa kuin ne, jotka unionin järjestelmässä on annettu oikeushenkilöille. Siten elin, joka on oikeussubjekti, voi lähtökohtaisesti nostaa kumoamiskanteen SEUT 263 artiklan neljännen kohdan nojalla.

⁵⁸ Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin lainasi julkisasiamies Poiares Maduron ratkaisuehdotusta Puola v. neuvosto (C-273/04, EU:C:2007:361, 41 kohta). Kyseisessä kohdassa julkisasiamies Poiares Maduro katsoi, että koska Puolan tasavalta on kansallisen lainsäädäntönsä nojalla oikeussubjekti ja se on samalla tavoin kuin kaikki valtiot oikeussubjekti kansainvälisen oikeuden mukaan, sillä oli asiavaltuus vaatia unionin tuomioistuinta kumoamaan sille vastainen toimi SEUT 263 artiklan neljännen kohdan nojalla, edellyttäen että suoraan ja erikseen koskemisen edellytykset täyttyvät ja että vältetään se, että kanneoikeus muutettaisiin jonkinlaiseksi *actio popularis* -oikeudeksi. Julkisasiamies Poiares Maduron ratkaisuehdotuksesta voidaan viime kädessä päätellä, että koska hän katsoi, että määräaika kyseisen toimen riitauttamiseksi alkoi kuluu liittymissopimuksen voimaantulopäivästä, Puolan tasavallalla oli asiavaltuus nostaa kanteensa jäsenvaltiona ja siten SEUT 263 artiklan toisen kohdan mukaisena etuoikeutettuna kantajana. Neuvoston esittämästä oikeudenkäyntiväitteestä huolimatta 23.10.2007 antamassaan tuomiossa Puola v. neuvosto (C-273/04, EU:C:2007:622) unionin tuomioistuin ei tutkinut Puolan tasavallan asiavaltuutta vaan lausui pelkästään kanteen asiakysymyksestä.

⁵⁹ Joka ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen mukaan edelsi Puolan tasavallan liittymistä unioniin toukokuussa 2004, mikä oli ratkaisevaa kyseisen asian kannalta.

⁶⁰ Ks. myös määräys 10.6.2009, Puola v. komissio (T-258/04, ei julkaistu, EU:T:2009:183, 60 ja 61 kohta). Kyseisessä määräyksessä ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoi, että ennen kuin Puolan tasavallasta tuli jäsenvaltio, sillä oli SEUT 263 artiklan neljännen kohdan nojalla asiavaltuus nostaa kumoamiskanne toimesta, joka koski sitä suoraan ja erikseen. Se kuitenkin totesi, että määräaika kanteen nostamiselle oli päättynyt. Muutoksenhakumenettelyssä unionin tuomioistuin kumosi 26.6.2012 antamassaan tuomiossa Puola v. komissio (C-336/09 P, EU:C:2012:386) ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen määräyksen, jolla kyseinen tuomioistuin jätti tutkimatta Puolan tasavallan kanteen, ja katsoi, että Puolan tasavallalla oli kyseisessä asiassa kanneoikeus jäsenvaltiona.

76. Vaikka unionin tuomioistuin ei olekaan suoraan lausunut tästä seikasta, on useita aiempia ratkaisuja, jotka viittaavat siihen, että kyseinen käsite on riittävän laaja kattaakseen kolmansien valtioiden nostamat kumoamiskanteet.

77. Ehkä kaikkein vakuuttavin tätä asiaa koskeva yhteisöjen tuomioistuimen ennakkotapaus on 14.7.2005 annettu määräys Sveitsi v. komissio (C-70/04, ei julkaistu, EU:C:2005:468), jossa yhteisöjen tuomioistuin tutki, oliko se tai ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin toimivaltainen käsittelemään Sveitsin valaliiton nostaman kumoamiskanteen.⁶¹ Yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että Sveitsin valaliitolla oli oikeus ajaa kannetta riippumatta siitä, perustuiko tämä Euroopan yhteisön ja Sveitsin valaliiton lentoliikennettä koskevaan sopimukseen (jonka yhteydessä Sveitsin valaliitolla katsotaan olevan SEUT 263 artiklan toisessa kohdassa tarkoitetun jäsenvaltion asema⁶²) vai siihen, että Sveitsin valaliitto oli itsenäisesti SEUT 263 artiklan neljännessä kohdassa tarkoitettu oikeushenkilö.⁶³ Ainakin yhden kyseisen määräyksen tulkinnan mukaan yhteisöjen tuomioistuin katsoi näin ollen implisiittisesti, että Sveitsin valaliitto oli ainakin SEUT 263 artiklan neljännessä kohdassa tarkoitettu oikeushenkilö.

78. Esittäessään tämän näkemyksen yhteisöjen tuomioistuin kuitenkin viittasi nimenomaisesti erityiseen asiayhteyteen, jolle oli tunnusomaista kyseinen sopimus. Tällaista asiayhteyttä ei kiistatta ole nyt käsiteltävällä asialla, jolle ovat tunnusomaisia kahdenvälisen sopimuksen sijasta rajoittavat toimenpiteet. Yhteisöjen tuomioistuin kuitenkin katsoi 18.1.2007 antamassaan tuomiossa PKK ja KNK v. neuvosto (C-229/05 P, EU:C:2007:32), että Kurdistanin työväenpuolueella (PKK), joka *ei ollut oikeussubjekti*, oli asiavaltuus riitauttaa siihen kohdistetut rajoittavat toimenpiteet. Yhteisöjen tuomioistuin totesi, että koska unionin lainsäätäjät katsoi, että *PKK oli edelleen sillä tavalla riittävästi olemassa, että siihen voitiin soveltaa rajoittavia toimenpiteitä*, oli johdonmukaista ja oikeudenmukaista tunnustaa, että tämä yhteisö on edelleen sillä tavalla riittävästi olemassa, että se voi riitauttaa kyseiset toimenpiteet. Yhteisöjen tuomioistuimen mukaan muunlaisesta päätelmästä seuraisi, että kyseiseen järjestöön voitaisiin kohdistaa tällaisia toimenpiteitä, vaikka se ei voisi riitauttaa niitä.

79. Mainittu tuomio on erityisen kiinnostava, koska se viittaa siihen, että edellytystä, jonka mukaan kyseessä on oltava ”luonnollinen tai oikeushenkilö”, ei noudateta tiukasti, jotta yhteisöllä katsotaan olevan asiavaltuus riitauttaa rajoittavat toimenpiteet SEUT 263 artiklan neljännen kohdan nojalla. Siten voidaan katsoa, että valittajan kaltaisella yhteisöllä – edellyttäen että se pystyy osoittamaan muun muassa, että rajoittavat toimenpiteet koskevat sitä suoraan ja erikseen – on oltava mahdollisuus saada asiansa käsitellyksi unionin tuomioistuimissa suojellakseen oikeuksiaan riippumatta siitä, miten sitä luonnehditaan oikeudellisesti kansallisessa, kansainvälisessä tai kenties myös unionin oikeudessa.

80. Lisäksi Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 40 artiklan toisen kohdan mukaan väliintulijoina Euroopan unionin tuomioistuimessa voivat olla *kaikki*, jotka pystyvät osoittamaan, että unionin tuomioistuimen tai unionin yleisen tuomioistuimen käsiteltäväksi saatetun asian ratkaisu koskee niiden etua tai heidän etuaan.⁶⁴ Vaikka kyseisessä määräyksessä ei viitataan oikeushenkilöön [sen englanninkielisessä versiossa käytetään ilmaisua ”person” eli henkilö], käsite

⁶¹ Kyseinen kanne nostettiin lentoliikenteestä tehdyn Euroopan yhteisön ja Sveitsin valaliiton sopimuksen 18 artiklan 2 kohdan ensimmäisen virkkeen ja neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2408/92 soveltamista koskevasta menettelystä 5.12.2003 tehdystä komission päätöksestä 2004/12/EY (Asia TREN/AMA/11/03 – Zürichin lentoaseman lähestymismenettelyjä koskevat Saksan liittotasavallan toimenpiteet) (tiedoksiannettu numerolla K(2003) 4472) (EUVL 2004, L 4, s. 13).

⁶² Vaikka se ei käykään eksplisiittisesti ilmi määräyksestä, tällainen rinnastaminen perustuisi sopimuksen tekstiin.

⁶³ Ks. määräys 14.7.2005, Sveitsi v. komissio (C-70/04, ei julkaistu, EU:C:2005:468, 22 kohta).

⁶⁴ Analogiaa SEUT 263 artiklaan ei pitäisi liioitella, koska väliintulohakemus rajoittuu yhden asianosaisen vaatimusten tukemiseen eikä muodosta itsenäistä kannetta.

”person” sisältää nähdäkseni kiistatta ”oikeushenkilön”. Yhteisöjen tuomioistuin nimittäin katsoi 23.2.1983 antamassaan määräyksessä *Chris International Foods v. komissio* (91/82 ja 200/82, EU:C:1983:45), että Dominican liittovaltio, joka on kolmas valtio, saattoi olla väliintulijana kumoamiskanteen osalta, koska se oli osoittanut riittävän intressin menettelyn lopputulokseen.⁶⁵

81. Katson lisäksi, ettei SEUT 263 artiklan neljäs kohta koske pelkästään yksityisiä toimijoita tai yksityisiä.⁶⁶ Unionin tuomioistuin on johdonmukaisesti katsonut, että SEUT 263 artiklan neljännen kohdan perusteella alueellinen tai paikallinen yksikkö voi, jos se on kansallisen oikeuden perusteella oikeussubjekti, nostaa kanteen sille osoitetusta päätöksestä tai päätöksestä, joka siitä huolimatta, että se on annettu asetuksena tai toiselle henkilölle osoitettuna päätöksenä, koskee ensin mainittua henkilöä suoraan ja erikseen.⁶⁷

82. Esimerkki tästä on tuomio 22.11.2001, *Nederlandse Antillen v. neuvosto* (C-452/98, EU:C:2001:623). Kyseisessä asiassa *Nederlandse Antillen* (Alankomaiden Antillit) väitti, että Alankomaiden kuningaskunnan statuutin perusteella se voi puolustaa itsenäisesti omia etujaan, joten sillä olisi oltava itsenäinen kanneoikeus SEUT 263 artiklan toisen tai kolmannen kohdan nojalla oikeuksiensa turvaamiseksi ilman, että sen on osoitettava, että toimenpide koski sitä suoraan ja erikseen. Yhteisöjen tuomioistuin hylkäsi tämän väitteen ja totesi, että *Nederlandse Antillenin* kanneoikeutta voitiin tutkia ainoastaan SEUT 263 artiklan neljännen kohdan perusteella, jos se oli Alankomaiden oikeuden mukaan oikeussubjekti.

⁶⁵ Ks. sitä vastoin unionin tuomioistuimen varapresidentin 17.5.2018 antama määräys *United States of America v. Apple Sales International ym.* (C-12/18 P(I), ei julkaistu, EU:C:2018:330), jossa unionin tuomioistuin hylkäsi Amerikan yhdysvaltojen valituksen unionin yleisen tuomioistuimen 15.12.2017 antamasta määräyksestä *Apple Sales International ja Apple Operations Europe v. komissio* (T-892/16, ei julkaistu, EU:T:2017:925), jossa unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi sen hakemuksen esiintyä väliintulijana tukeakseen *Apple Sales Internationalin* ja *Apple Operations European* vaatimuksia asiassa T-892/16, yksinomaan sen perusteella, ettei Amerikan yhdysvallat ollut osoittanut intressiä asian lopputulokseen. Ks. myös 4.6.2012 annetun määräyksen *Attey ym. v. neuvosto* (T-118/11, T-123/11 ja T-124/11, ei julkaistu, EU:T:2012:270) 14 kohta, jossa unionin yleinen tuomioistuin totesi, että Norsunluurannikon tasavallalla oli oikeus esiintyä väliintulijana kyseisen kanteen osalta.

⁶⁶ Sen väitteen tueksi, että SEUT 263 artiklan neljäs kohta koskee pelkästään yksityisiä toimijoita tai yksityisiä, tietyt osapuolet ovat tässä menettelyssä huomauttaneet, että julkisasiamies Wathelet totesi ratkaisuehdotuksensa *Stichting Woonlinie ym. v. komissio* (C-133/12 P, EU:C:2013:336) 25 kohdassa, että Lissabonin sopimuksella EY 230 artiklaan, sellaisena kuin se ilmenee nyt SEUT 263 artiklan neljännessä kohdasta, tehtyjen muutosten seurauksena ”yksityinen voi siis nyt vaatia toimen kumoamista ilman, että hänen täytyisi osoittaa, että toimi koskee häntä erikseen, kuitenkin sillä edellytyksellä, että kyseessä oleva toimi on sääntelytoimi, joka koskee häntä suoraan ja joka ei edellytä täytäntöönpanotoimenpiteitä” (kursivointi tässä). Tämä ei nähdäkseni tarkoita, että SEUT 263 artiklan neljännessä kohdassa annettaisiin asiavaltuus pelkästään yksityisille toimijoille. Kyseistä määräystä ei pitäisi lukea asiayhteydestä erillään ja irrallisena. Kyseisessä asiassa valittajat olivat sosiaalisen asuntotuotantoalan yhtiöitä ja siten yksityisiä toimijoita, jotka tosin hoitivat sosiaalista tehtävää. Ks. myös julkisasiamies Kokottin ratkaisuehdotuksen *Inuit Tapiriit Kanatami ym. v. parlamentti ja neuvosto* (C-583/11 P, EU:C:2013:21) 90 kohta, jossa todetaan, että ”perussopimuksen laatija päätyi nimittäin koko ongelmaa intensiivisesti Eurooppa-valmistelukunnassa pohdittuaan siihen tulokseen, että unionin yleisesti sovellettavia oikeudellisia toimia koskevan *yksityisten* oikeussuojan vahvistamiseksi ei uudisteta erikseen koskemiseen liittyvää perustetta vaan otetaan sen sijaan SEUT 263 artiklan neljännessä kohdassa käyttöön kokonaan uusi, kolmas vaihtoehto kanteen nostamiseen: – luonnollisten henkilöiden ja oikeushenkilöiden kanneoikeus sellaisten sääntelytoimien yhteydessä, jotka koskevat heitä suoraan eivätkä edellytä täytäntöönpanotoimenpiteitä” (kursivointi tässä). On kuitenkin syytä huomata, että ratkaisuehdotuksensa 22 kohdassa julkisasiamies Kokott totesi, että ”käsittävän muutoksenhakumenettelyn osapuolet ovat yhtä mieltä siitä, että SEUT 263 artiklan neljännessä kohdassa laajennettiin luonnollisten henkilöiden ja *oikeushenkilöiden* kanneoikeutta”. Mainitussa asiassa tarkasteltava kysymys koski tämän laajennuksen laajuutta. Tässäkin tapauksessa valittajina oli yksityisiä toimijoita, nimittäin Kanadan inuiittien edustaja *Inuit Tapiriit Kanatami* ja joukko muita asianosaisia, ennen kaikkea hyljetuotteiden valmistajia tai kauppiaita. En joka tapauksessa pidä Lissabonin sopimuksella tehtyjä muutoksia merkityksellisinä nyt käsiteltävän asian kannalta, koska oikeushenkilön käsite on sisältynyt SEUT 263 artiklaan – ja oletettavasti säilynyt muuttumattomana – Rooman sopimuksen voimaantulosta lähtien vuonna 1953 (ks. ETY:n perustamissopimuksen 173 artikla).

⁶⁷ Tuomio 22.3.2007, *Regione Siciliana v. komissio* (C-15/06 P, EU:C:2007:183, 29 kohta). Ks. myös tuomio 10.4.2003, *komissio v. Nederlandse Antillen* (C-142/00 P, EU:C:2003:217, 59 kohta).

3) Nyt käsiteltävä asia

83. Nyt käsiteltävässä asiassa on riidatonta, että valittaja on oikeussubjekti ja että se on kiistatta kansainvälisessä oikeudessa tarkoitettu oikeushenkilö. Sehän oli yksi Yhdistyneiden kansakuntien perustajajäsenistä vuonna 1945.

84. Vaikka, kuten olen jo todennut, unionin tuomioistuin ei ole koskaan lausunut suoranaisesti tästä seikasta, asiavaltuutta koskeva unionin yleisen tuomioistuimen ja unionin tuomioistuimen nykyinen oikeuskäytäntö viittaa siihen, että valittaja on SEUT 263 artiklan neljännessä kohdassa tarkoitettu oikeushenkilö. Kuten unionin yleinen tuomioistuin totesi 10.9.2020 antamassaan määräyksessä *Kambodža ja CRF v. komissio* (T-246/19, EU:T:2020:415, 46 kohta), SEUT 263 artiklan neljännen kohdan määräyksiä on tulkittava teleologisesti⁶⁸ ja kolmansien maiden sulkeminen lähtökohtaisesti kyseisessä artiklassa tarjotun oikeussuojan ulkopuolelle olisi vastoin kyseisten määräysten tavoitetta.

85. Lisäksi oikeusvaltioperiaatteen ja tehokkaan oikeussuojan periaatteen⁶⁹ kunnioittaminen puoltavat myös sitä, että valittajaa pidetään SEUT 263 artiklan neljännessä kohdassa tarkoitettuna oikeushenkilönä. Kuten muun muassa SEU 2 artiklasta ilmenee, yksi unionin perustana olevista arvoista on oikeusvaltio. Vaikka perusoikeuskirjan 47 artikla ei voi antaa toimivaltaa unionin tuomioistuimelle, kyseisen määräyksen, jossa toistetaan tehokkaan oikeussuojan periaate, ensimmäisessä kohdassa edellytetään lisäksi, että *jokaisella*, jonka unionin oikeudessa taattuina oikeuksia ja vapauksia on loukattu, on oltava kyseisessä artiklassa määrättyjen edellytysten mukaisesti käytettävissään tehokkaat oikeussuojakeinot tuomioistuimessa. Unionin oikeuden määräysten ja säännösten noudattamisen varmistamiseen tarkoitettuna tehokkaan tuomioistuinvalvonnan itse olemassaolo kuuluu erottamattomana osana oikeusvaltioon.⁷⁰

86. Toisin kuin tietyt osapuolet ja etenkin neuvosto ovat väittäneet, kolmannen valtion tunnustaminen SEUT 263 artiklan neljännessä kohdassa tarkoitetuksi oikeushenkilöksi ei mielestäni asettaisi unionia epäedulliseen asemaan kansainvälisiin kumppaneihinsa nähden eikä rajoittaisi näin sen sisäisten politiikkojen toteuttamista ja kansainvälisiä suhteita. Tältä osin neuvosto painottaa sitä, ettei unionilla ole vastavuoroisesti mahdollisuutta nostaa kanteita sellaisten kolmansien maiden tuomioistuimissa, jotka eivät salli omia kansainvälisiä suhteitaan, kaupankäyntiään tai talouspolitiikkaansa koskevien suvereenien päätösten riitauttamista.

87. Olen jo käsitellyt kysymystä valtion käytännöstä kansainvälisessä oikeudessa, joten neuvoston pelko vastavuoroisuuden puuttumisesta on tältä osin mielestäni perusteeton. Joka tapauksessa oikeudenmukaisuus, tasapuolisuus ja tehokas oikeussuoja ovat sen demokraattisen perinteen tunnusmerkkejä, joka muodostaa 27 jäsenvaltion ja Euroopan unionin perustavanlaatuisen ja elintärkeän ominaispiirteen. Vaikka olisikin niin, ettei unioni tai sen yksittäiset jäsenvaltiot voisi tosiasiallisesti nostaa kanteita valittajan (tai minkä tahansa muun kolmannen valtion) tuomioistuimissa, tämä on asianomaisen valtion asia. Tämä ei kuitenkaan voi vaikuttaa unionin velvoitteisiin varmistaa, että se noudattaa kaikkein tiukimpia demokraattisia vaatimuksia, kunnioittaa oikeusvaltioperiaatetta ja takaa asioiden käsittelyn riippumattomissa tuomioistuimissa. Tästä seuraa, että oikeusvaltioperiaatteen ja tehokkaan oikeussuojan

⁶⁸ Unionin yleinen tuomioistuin viittasi tältä osin 15.7.1963 annettuun tuomioon *Plaumann v. komissio* (25/62, EU:C:1963:17, s. 106).

⁶⁹ Periaate, jonka mukaan yksityisten on voitava saada tehokasta oikeussuojaa niille unionin oikeusjärjestyksen mukaan kuuluvien oikeuksien osalta ja johon myös SEU 19 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa viitataan, on yksi jäsenvaltioiden yhteisestä valtiosääntöperinteestä johtuvista unionin oikeuden yleisistä periaatteista. Tuomio 5.11.2019, *EKP ym. v. Trasta Komerbanka ym.* (C-663/17 P, C-665/17 P ja C-669/17 P, EU:C:2019:923, 55 kohta). Tällainen suoja taataan muille kuin etuoikeutetuille kantajille SEUT 263 artiklan neljännen kohdan mukaisesti.

⁷⁰ Tuomio 28.3.2017, *Rosneft* (C-72/15, EU:C:2017:236, 72 ja 73 kohta).

periaatteen noudattaminen ei perustu minkäänlaiseen vastavuoroisuuteen; näistä periaatteista ei myöskään voida neuvotella diplomaattiteitse eikä niitä voida näin vaarantaa eikä myöskään asettaa vastavuoroisuuteen perustuvien sopimusvelvoitteiden alaisiksi.

88. Lisään vain, että neuvoston väitteistä poiketen sitä, että kolmas valtio ”riitauttaa sellaisen unionin sisäisen toimen säännöksiä, jolla pannaan täytäntöön neuvoston poliittinen päätös vähentää taloussuhteita kyseiseen valtioon”, voidaan ainoastaan pitää tosiseikkoja koskevana toteamuksena. Sillä ei kuitenkaan ole mitään merkitystä sen oikeuskysymyksen kannalta, onko valittajalla kanneoikeus nyt käsiteltävässä asiassa.

89. Lisäksi se, että kolmas valtio tunnustetaan SEUT 263 artiklan neljännessä kohdassa tarkoitetuksi oikeushenkilöksi, ei vapauta kyseistä valtiota veloitteesta noudattaa muita asioita koskevia asiavaltuuden edellytyksiä. Viime kädessä, jos kolmannelle valtiolle annetaan kanneoikeus unionin tuomioistuimissa näiden edellytysten mukaisesti, tällä ei suinkaan aseta unionia epäedulliseen asemaan joko sisäisesti tai ulkoisesti, vaan sillä ennen kaikkea varmistetaan oikeusvaltioperiaatteen noudattaminen.

90. Kaikista näistä syistä katson, että valittajaa on pidettävä SEUT 263 artiklan neljännessä kohdassa tarkoitettuna oikeushenkilönä sen kolmannen valtion asemasta huolimatta.

B Suoraan koskeminen

1. Asianosaisten lausumat

91. Valittaja esittää valituksensa tueksi ainoastaan yhden valitusperusteen, jossa se väittää, että unionin yleinen tuomioistuin tulkitse virheellisesti SEUT 263 artiklan neljännessä kohdassa säädettyä arviointiperustetta siitä, koskevatko riidanalaiset säännökset valittajaa suoraan, kun asiaa arvioidaan tuomion *Almaz-Antey* valossa.

92. Valittaja väittää, että arvioidessaan, koskevatko riidanalaiset säännökset sitä suoraan, unionin yleinen tuomioistuin tukeutui virheellisesti tuomioon *Almaz-Antey*, jonka merkityksellisyyttä nyt käsiteltävän asian kannalta on vaikea havaita. Se toteaa, että nyt käsiteltävä asia, joka on ensimmäinen laatuaan unionin oikeuskäytännössä, koskee sen sijaan sellaisen kolmannen maan hallituksen nostamaa kantea, johon on nimenomaisesti kohdistettu rajoittavia toimenpiteitä. Unionin yleinen tuomioistuin jätti kokonaan huomiotta tämän nyt käsiteltävän asian tärkeän piirteen, joka erottaa sen unionin tuomioistuinten nykyisestä oikeuskäytännöstä. Tältä osin valittaja muistuttaa, että arvioidessaan kumoamiskanteen tutkittavaksi ottamisen edellytyksiin liittyviä uusia kysymyksiä unionin tuomioistuin korosti, että on tärkeää ”[pyrkii] välttämään liiallinen muodollisuus, joka merkitsisi sitä, että kumoamiskanteen nostamiseen ei olisi mitään mahdollisuuksia, vaikka kyseessä oleva yhteisö on ollut yhteisön rajoittavien toimenpiteiden kohteena”.⁷¹ Valittajan mukaan kysymystä siitä, toimiko se talouden toimijana kyseisillä markkinoilla, ei voida pitää ratkaisevana perusteena määritettäessä, koskevatko riidanalaiset säännökset sitä suoraan, koska SEUT 263 artiklan neljännessä kohdassa ei edellytetä tätä. Valittajan mukaan riidanalaisilla säännöksillä pyritään estämään sitä ostamista tavaroita ja palveluja. Näin ollen luonteensa ja sisältönsä perusteella riidanalaiset säännökset vaikuttavat valittajaan suoraan sekä oikeudellisesta että tosiseikkojen näkökulmasta

⁷¹ Tuomio 18.1.2007, *PKK ja KNK v. neuvosto* (C-229/05 P, EU:C:2007:32, 114 kohta).

93. Valittaja myös väittää, että sillä seikalla, ettei sitä mainita asetuksen 2017/2063 asiaa koskevassa liitteessä samaan tapaan kuin asian Almaz-Antey kantaja, ei ole merkitystä, koska valittajaan viitataan nimenomaisesti riidanalaisissa säännöksissä. Koska riidanalaisissa säännöksissä kielletään tiettyjen tavaroiden ja palvelujen vienti Venezuelaan, niillä on sisältönsä vuoksi merkittäviä suoria tosiasiallisia ja oikeudellisia vaikutuksia valittajaan. Valittajan mukaan on kiistatonta, että kolmannen maan hallinnon toiminta ei ole *puhtaasti kaupallista toimintaa*. Tämä ei kuitenkaan estä sitä, että valittaja voi myös toimia talouden toimijana tietyillä markkinoilla. Näin ollen pelkästään valituksenalaisen tuomion 37 kohdassa mainitun seikan perusteella ei voida päätellä, että riidanalaiset säännökset eivät koske suoraan tällaista yhteisöä. Valittaja väittää, että ostaessaan riidanalaisien säännösten alaan kuuluvia tavaroita, laitteita ja tarvikkeita se harjoitti puhtaasti kaupallista toimintaa, koska se toimi yksityisen toimijan tapaan asianomaisilla markkinoilla. Tästä seuraa, että toisin kuin valituksenalaisessa tuomiossa todetaan, valittaja toimi talouden toimijana.

94. Valittaja myös katsoo, että riidanalaiset säännökset estävät sitä i) ostamasta aseita, sotilastarvikkeita tai muita tarvikkeita, joita voitaisiin käyttää kansallisiin tukahduttamistoimiin, samoin kuin valvontalaitteita, -teknologiaa tai -ohjelmistoja; ja ii) hankkimasta tällaisiin laitteisiin ja teknologioihin liittyviä rahoituspalveluja, tekniikoita tai muunlaisia palveluja. Näin ollen on valittajan mukaan selvää, että riidanalaiset säännökset vaikuttavat sen nykyiseen taloudelliseen suhteeseen kaikkien asianomaisten toimijoiden kanssa Euroopan unionissa, joten niillä on merkittävä tosiasiallinen vaikutus valittajaan. Tämä vaikutus on lisäksi enemmän kuin vain välillinen. Valittaja väittää, että unionin yleinen tuomioistuin tulkitse virheellisesti valituksenalaisen tuomion 46 kohdassa mainittua oikeuskäytäntöä ja näin ollen jätti huomiotta sen päivän selvän seikan, että riidanalaisilla säännöksillä on suoria, tosiasiallisia vaikutuksia valittajan tilanteeseen.

95. Neuvosto puolestaan väittää, että valittajan ainoan valitusperusteensa kolmen osan osalta esittämät väitteet ovat jossain määrin päällekkäisiä. Neuvosto katsoo, että kaikki valitusperusteen kolme osaa koskevat pohjimmiltaan samaa kysymystä, nimittäin sitä, tekikö unionin yleinen tuomioistuin oikeudellisen virheen katsoessaan, että asetuksen 2017/2063 riidanalaiset säännökset eivät koske valittajaa suoraan SEUT 263 artiklan neljännessä kohdassa tarkoitetulla tavalla. Valittaja ei ole vedonnut minkään muun unionin oikeuden säännöksen tai määräyksen rikkomiseen tai periaatteen loukkaamiseen. Neuvosto katsoo, että siltä osin kuin valittaja pyrkii pelkästään yleisen tuomioistuimen menettelyssä esitetyn näytön tutkimiseen uudelleen, valitus on hylättävä, koska se ei ole muutoksenhauille asetetun tavoitteen mukainen, sillä Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 58 artiklan mukaan muutosta voidaan hakea vain oikeuskysymysten osalta.

96. Neuvoston mukaan nyt käsiteltävä valitus on osittain jätettävä tutkimatta ja osittain myös perusteeton, joten se on hylättävä.

97. Neuvosto esittää, ettei valittaja vetoa mihinkään tiettyyn unionin oikeuden säännökseen, määräykseen tai periaatteeseen, jonka perusteella unionin yleinen tuomioistuin olisi ollut velvollinen laajentamaan suoraan koskemisen käsitettä siitä, miten se on nykyisin määritetty unionin tuomioistuinten oikeuskäytännössä. Se huomauttaa, että 18.1.2007 annettu tuomio PKK ja KNK v. neuvosto⁷² on täysin merkityksetön nyt käsiteltävän asian kannalta. Kyseisessä tuomiossa kumoamiskanteen tutkittavaksi ottamiseen sovellettavia menettelysääntöjä päätettiin mukauttaa ulottamalla asiavaltuus koskemaan järjestöjä, jotka eivät ole oikeussubjekteja.

⁷² C-229/05 P, EU:C:2007:32.

Neuvoston mukaan ”nyt käsiteltävässä asiassa ei ole epäselvää, onko kyseessä oikeussubjekti; on kuitenkin riidatonta, että valittaja on oikeushenkilö ja että sillä on näin ollen lähtökohtaisesti mahdollisuus saada asiansa käsitellyksi unionin tuomioistuimissa; tämä kuitenkin edellyttää, että yleiset tutkittavaksi ottamisen edellytykset täyttyvät, ja näin ei neuvoston näkemyksen mukaan ole nyt tarkasteltavassa tapauksessa”.⁷³

98. Sen, vaikuttavatko riidanalaiset säännökset suoraan valittajan oikeusasemaan, unionin yleinen tuomioistuin ratkaisi vakiintuneen oikeuskäytännön mukaisesti eli ”kussakin yksittäistapauksessa ottamalla huomioon kyseisen unionin toimen normatiivinen sisältö”.⁷⁴ Toisin kuin valittaja väittää, unionin yleinen tuomioistuin ei siten ollut unionin oikeuden nojalla velvollinen arvioimaan kyseessä olevien rajoittavien toimenpiteiden kokonaistarkoitusta sen määrittämiseksi, koskivatko riidanalaiset säännökset valittajaa suoraan. Se, että toimenpiteen tarkoitusta käytettäisiin perusteena sen arvioimiseksi, vaikuttaako unionin oikeuden säädös suoraan kolmannen valtion oikeudelliseen tai tosiasialliseen asemaan, olisi ristiriidassa unionin tuomioistuinten vakiintuneen oikeuskäytännön kanssa, ja tällaisella lähestymistavalla myös laajennettaisiin mahdollisten kantajien ryhmää siten, että siihen kuuluisi mikä tahansa sellainen kolmas valtio, jonka osalta unioni päättää osana ulkopolitiikkaansa osittain tai kokonaan keskeyttää talous- ja rahoitussuhteensa tai vähentää niitä. Vaikka tällaisissa kolmansissa maissa olevat henkilöt, yhteisöt tai elimet – mukaan luettuina ne, joita voitaisiin pitää valtion ilmentyminä – voivatkin olla estyneitä ostamasta unionin markkinoilta vientirajoitusten piiriin kuuluvia tarvikkeita, on myös selvää, ettei tällaisilla rajoituksilla ole suoraa vaikutusta kolmannen maan oikeusasemaan valtiona sen käyttäessä julkista valtaa (*jure imperii*), toisin sanoen asemaan, jossa sille olisi valittajan mukaan pitänyt antaa asiavaltuus.

99. Neuvosto katsoo, että toisin kuin valittaja väittää, unionin yleinen tuomioistuin ei todennut, etteivät riidanalaiset säännökset koskeneet valittajaa suoraan, yksinomaan sen perusteella, ettei siihen viitattu niissä riittävästi. Unionin yleinen tuomioistuin pikemminkin tuli tähän tulokseen useiden sellaisten asian kannalta merkityksellisten tekijöiden kokonaistarkastelun perusteella, jotka oli perusteltu asianmukaisesti ja jotka saivat tukea asiaa koskevasta valituksenalaisen tuomion 35–48 kohdassa mainitusta oikeuskäytännöstä. Lisäksi kun tarkastellaan erityisesti riidanalaisiin säännöksiin sisältyviä viittauksia valittajaan, on selvää, ettei näitä säännöksiä ole osoitettu suoraan valittajalle. Unionin talouden toimijoita pelkäämään kielletään ylläpitämästä talous- ja rahoitussuhteita luonnollisiin henkilöihin tai oikeushenkilöihin, yhteisöihin tai elimiin (jotka ovat sijoittautuneet tai toimivat) Venezuelan alueella. Niissä käsitellään suoraan tiettyjä tarkoituksia, joihin tällaiset henkilöt tai yhteisöt voivat käyttää tiettyjä laitteita ja tarvikkeita Venezuelan alueella ”väkivallan, liiallisen voimakäytön ja ihmisoikeusloukkausten tai -rikkomusten jatkumisen riskin huomioon ottaen”.

100. Neuvosto katsoo, että toisin kuin valittaja väittää (valitusperusteensa ensimmäisessä osassa), unionin yleinen tuomioistuin otti täysimääräisesti huomioon kyseisen valtion erityistilanteen ja arvioi sitä, voidaanko se rinnastaa unionin tuomioistuinten oikeuskäytännössä tarkoitettuun tietyillä markkinoilla toimivaan talouden toimijaan. Unionin yleinen tuomioistuin päätteli, ettei tämä ole mahdollista, koska julkista valtaansa käyttävä (*jure imperii*) valtio ei ole rinnastettavissa yksityiseen tai julkiseen yhteisöön, jonka olemassaoloa rajoittaa sen tarkoitus (kyseinen kaupallinen toiminta). Valittaja ei selitä, miksi se pitää tätä unionin yleisen tuomioistuimen päätelmää oikeudellisesti virheellisenä. Sen väite, jonka mukaan valtio voi toimia talouden

⁷³ Huomautan, että neuvoston myöhemmin unionin tuomioistuimen kysymykseen antama vastaus on jossain määrin ristiriidassa tämän toteamuksen kanssa. Totean kuitenkin, että unionin yleisessä tuomioistuimessa esittämässään oikeudenkäyntiväitteessä neuvosto väitti, ettei valittaja ollut SEUT 263 artiklan neljännessä kohdassa tarkoitettu luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö.

⁷⁴ Tuomio 13.9.2018, *Gazprom Neft v. neuvosto* (T-735/14 ja T-799/14, EU:T:2018:548, 97 kohta).

toimijana tietyillä markkinoilla, ei liity unionin yleisen tuomioistuimen arvioinnissa esitettyyn päätelmään. Syynä siihen, että suoraan koskemisen edellytys on asetettu muille yhteisöille kuin valtioille, on vaikutus, joka rajoittavien toimenpiteiden soveltamisella voi olla niiden taloudelliseen toimintaan. Tällaista vaikutusta ei voida todeta valtion osalta, kun otetaan huomioon valtiolle ominaiset ”erittäin laaja toimivallan kirjo” ja moninaiset toiminnan alat.

101. Neuvoston näkemyksen mukaan unionin yleinen tuomioistuin päätteli perustellusti, että valittaja, jota ei mainita nimeltä toimenpiteissä ja joka ei ole osoittanut toimineensa markkinoilla, joihin vientirajoitukset vaikuttivat, ei täyttänyt oikeuskäytännössä asetettuja vaatimuksia valituksenalaisen tuomion 37–40 kohdassa käsitellyistä syistä, ja tästä syystä unionin yleisen tuomioistuimen oli katsottava, ettei valittajalla ollut asiavaltuutta. Siltä osin kuin valittaja väittää, että unionin yleisen tuomioistuimen olisi pitänyt tunnustaa toimenpiteiden tosiasialliset vaikutukset riippumatta olosuhteista, joissa tällaisia vaikutuksia on vakiintuneessa oikeuskäytännössä pidetty riittävinä asiavaltuuden myöntämiselle, valittaja itse asiassa vaatii unionin tuomioistuinta vahvistamaan uuden säännön, jonka mukaan asiavaltuus olisi myönnettävä automaattisesti kolmansille valtioille, jotka pyrkivät riitauttamaan unionin ulkopoliittikkansa yhteydessä toteuttamat taloudelliset toimenpiteet. Toisin sanoen valittaja vaikuttaa vaativan sellaisen uuden säännön laatimista, joka antaisi kolmansille valtioille automaattisesti asiavaltuuden sallimalla niiden riitauttaa toimenpiteet, joilla pannaan täytäntöön päätöksiä, joilla pyritään unionin ulkoisen toiminnan oikeutettuihin tavoitteisiin, sellaisina kuin ne vahvistetaan SEU 21 artiklassa, kuten kokonaan tai osittain keskeyttämällä talous- ja rahoitussuhteet yhden tai useamman kolmannen maan kanssa tai vähentämällä niitä (SEUT 215 artiklan 1 kohta).

102. Neuvosto väittää, että tämä olisi ristiriidassa perussopimusten mukaisen oikeussuojajärjestelmän kanssa, jolla pyritään varmistamaan unionin oikeudessa myönnettyjen oikeuksien suoja. Suvereeneilla kolmansilla valtioilla ei ole erityisiä unionin perussopimuksiin perustuvia oikeuksia yhdenvertaiseen kohteluun tai käydä kauppaa vapaasti ja rajoittamattomasti unionin talouden toimijoiden kanssa. Näin ollen ne eivät lähtökohtaisesti voi menestyksekkäästi väittää, että unionin toimenpide, jolla niitä mahdollisesti kohdellaan eri tavoin (tyypillisesti ainoastaan muutamilla niiden toiminnan aloilla) ja mahdollisesti myös muihin kolmansiin valtioihin nähden, joiden kanssa unioni ei päätä keskeyttää taloussuhteitaan tai vähentää niitä, vaikuttaa niiden oikeusasemaan. Lisäksi tällaisen oikeudellisen keinon luominen ab novo asettaisi unionin epäedulliseen asemaan kansainvälisiin kumppaneihinsa nähden, joiden talouspolitiikkaa koskevia suvereeneja päätöksiä ei voida riitauttaa niiden tuomioistuimissa, ja rajoittaisi tällä tavalla perusteettomasti unionia sen toteuttaessa politiikkojaan ja sen kansainvälisissä suhteissa. Tämä on erityisen merkityksellistä nyt käsiteltävän asian yhteydessä, jossa kolmas valtio riitauttaa sellaisen unionin sisäisen toimen säännöksiä, jolla pannaan täytäntöön neuvoston poliittinen päätös vähentää taloussuhteita kyseiseen valtioon.

2. Asian tarkastelu

103. Kahden kriteerin on täytyttävä kumulatiivisesti sen edellytyksen osalta, jonka mukaan kanteen kohteena olevan päätöksen on koskettava suoraan luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä SEUT 263 artiklan neljännessä kohdassa tarkoitettulla tavalla, eli ensinnäkin, että riidanalaisella toimenpiteellä on välittömiä vaikutuksia yksityisen oikeusasemaan, ja toiseksi, ettei se jätä niille, joille se on osoitettu ja joiden tehtävänä on sen täytäntöönpano, ollenkaan harkintavaltaa, jolloin täytäntöönpano on luonteeltaan puhtaasti automaattista ja perustuu

yksinomaan unionin lainsäädäntöön eikä edellytä välissä olevien sääntöjen soveltamista.⁷⁵

104. Siten on tutkittava, onko unionin yleinen tuomioistuin soveltanut kyseisiä kriteerejä oikein nyt käsiteltävässä asiassa.

105. Valituksenalaisesta tuomiosta ilmenee, että unionin yleinen tuomioistuin tutki ainoastaan ensimmäisen näistä kahdesta kumulatiivisesta kriteeristä ja totesi, etteivät riidanalaiset säännökset vaikuttaneet suoraan valittajan oikeusasemaan. Valituksenalaisen tuomion 30 kohdassa unionin yleinen tuomioistuin totesi nähdäkseni aivan oikein, että määritettäessä, onko toimella oikeudellisia vaikutuksia, on tarkasteltava erityisesti sen tavoitetta, sisältöä, asiasisältöä sekä oikeudellista ja tosiasiallista asiayhteyttä, jossa se on toteutettu.⁷⁶ Tätä käsitystä, jossa puolletaan kokonaisvaltaista ja pragmaattista lähestymistapaa toimenpiteen vaikutusten arvioimiseen ja asetetaan sisältö etusijalle muotoon nähden, olisi käytettävä tutkittaessa toimenpiteen vaikutuksia luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön oikeusasemaan. Kun otetaan huomioon nyt käsiteltävän asian, jossa kolmas valtio on ensimmäistä kertaa vaatinut rajoittavien toimenpiteiden kumoamista, ennakkotapauksen luonne, tällainen lähestymistapa on erityisen paikallaan ja tuomion PKK ja KNK v. neuvosto (C-229/05 P, EU:C:2007:32) 114 kohdan hengen mukainen; mainitun kohdan mukaan olisi pyrittävä ”*välttämään liiallinen muodollisuus*, joka merkitsisi sitä, että kumoamiskanteen nostamiseen ei olisi mitään mahdollisuuksia, vaikka kyseessä oleva yhteisö on ollut – – rajoittavien toimenpiteiden kohteena”.⁷⁷

106. Unionin yleisen tuomioistuimen suoraan koskemisesta esittämät pääasialliset perustelut sisältyvät valituksenalaisen tuomion 31–33 kohtaan.⁷⁸

107. Valituksenalaisen tuomion 31 kohdassa unionin yleinen tuomioistuin totesi, että riidanalaisissa säännöksissä ensinnäkin kielletään aseiden, sotilastarvikkeiden tai muiden tarvikkeiden, joita voitaisiin käyttää kansallisiin tukahduttamistoimiin, sekä valvontalaitteiden, -teknologian tai -ohjelmistojen myynti tai toimitus Venezuelassa oleville luonnollisille henkilöille, oikeushenkilöille, yhteisöille tai elimille. Toiseksi riidanalaisissa säännöksissä kielletään tällaisiin laitteisiin ja teknologioihin liittyvien rahoituspalvelujen, tekniikoiden tai muunlaisten palvelujen tarjoaminen tällaisille luonnollisille henkilöille, oikeushenkilöille, yhteisöille tai elimille.

108. Tämän jälkeen unionin yleinen tuomioistuin totesi, että asetuksen 2017/2063 20 artiklassa rajoitetaan edellä mainittujen kieltojen soveltaminen unionin alueelle, luonnollisiin henkilöihin, jotka ovat jäsenvaltion kansalaisia, jonkin jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti muodostettuihin oikeushenkilöihin sekä oikeushenkilöihin, yhteisöihin tai elimiin sellaisen liiketoiminnan osalta, joka tapahtuu kokonaan tai osittain unionin alueella; riidanalaisissa säännöksissä ei säädetä valittajaan kohdistuvista kielloista. Siten unionin yleisen tuomioistuimen

⁷⁵ Määräys 10.3.2016, SolarWorld v. komissio (C-142/15 P, ei julkaistu, EU:C:2016:163, 22 kohta). Ks. myös tuomio 10.9.2009, komissio v. Ente per le Ville vesuviane ja Ente per le Ville vesuviane v. komissio (C-445/07 P ja C-455/07 P, EU:C:2009:529, 45 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

⁷⁶ Vaikka unionin yleisen tuomioistuimen valituksenalaisen tuomion 30 kohdassa mainitsema oikeuskäytäntö koskee sitä, onko toimenpide kannekelppoinen ja tuottaako se siten oikeusvaikutuksia (abstraktisti), puoltamaani pragmaattista lähestymistapaa voidaan nähdäkseni myös käyttää sen arvioimiseen, vaikuttaako toimenpide suoraan luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön oikeusasemaan. Esimerkkinä tällaisesta pragmaattisesta lähestymistavasta suoraan koskemista arvioitaessa ks. tuomio 5.5.1998, Glencore Grain v. komissio (C-404/96 P, EU:C:1998:196, 38–54 kohta), jossa yhteisöjen tuomioistuin hylkäsi puhtaasti teoreettiset oletamat tai väitteet, jotka ovat esteenä suoraan koskemisen toteamiselle.

⁷⁷ Kursivointi tässä. Se neuvoston mainitsema seikka, että 18.1.2007 annettu tuomio PKK ja KNK v. neuvosto (C-229/05 P, EU:C:2007:32) koski erityisesti kysymystä sellaisen järjestön asiavaltuudesta, joka ei ollut oikeussubjekti, ei suinkaan vähennä tarvetta välttää liiallista muodollisuutta muissa asioissa.

⁷⁸ Muissa, myöhemmissä tuomion kohdissa pelkästään esitetään nähdäkseni lisäperusteluja sille unionin yleisen tuomioistuimen ratkaisulle, etteivät riidanalaiset säännökset koske valittajaa suoraan.

mukaan riidanalaisilla säännöksillä voi enintään olla epäsuoria vaikutuksia valittajaan siltä osin kuin luonnollisille henkilöille, jotka ovat jäsenvaltion kansalaisia, ja jonkin jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti muodostetuille oikeushenkilöille asetetut kiellot voisivat johtaa niiden lähteiden rajoittamiseen, joista valittaja voi hankkia kyseisiä tavaroita ja palveluja.⁷⁹

109. En voi välttyä siltä ajatukselta, että unionin yleisen tuomioistuimen arviointi riidanalaisien säännösten vaikutuksista valittajan oikeusasemaan on – kaikella kunnioituksella – erittäin keinotekoinen ja kohtuuttoman muodollinen. Minun on myös pakko huomauttaa, että unionin yleisen tuomioistuimen arviointi on yksinkertaisesti ristiriidassa kyseisten rajoittavien toimenpiteiden todellisuuden kanssa. Toimenpiteet oli erityisesti kohdistettu ja niiden oli tarkoitus vaikuttaa valittajaan. Katson näin seuraavista syistä.

110. Erityisesti asetuksen 2017/2063 6 ja 7 artiklasta ensinnäkin ilmenee, että riidanalaisiin säännöksiin sisältyvä viittaus ”Venezuelassa oleville luonnollisille tai oikeushenkilöille, yhteisöille tai elimille tai käytettäväksi Venezuelassa” *sisältää* Venezuelan hallinnon, julkiset elimet, yhtiöt tai virastot taikka niiden puolesta tai johdolla toimivat henkilöt tai yhteisöt. Se, että valittaja yksilöidään riidanalaisissa säännöksissä erityisesti ja että riidanalaiset säännökset kohdistuvat nimenomaisesti siihen, käy selväksi siitä, että muutoin asetuksen 2017/2063 6 artiklan 2 kohdassa ja 7 artiklan 1 kohdan c alakohdassa ei olisi ollut tarpeen nimenomaisesti sulkea pois Venezuelan hallintoa, julkisia elimiä, yhtiöitä tai virastoja taikka niiden puolesta tai johdolla toimivia henkilöitä tai yhteisöjä tai viitata niihin.⁸⁰ Riidanalaisiin säännöksiin sisältyvissä kielloissa siten yksilöidään nimenomaisesti valittaja ja kyseisen valtion eri ilmentymät ja kohdistetaan kiellot niihin.⁸¹ Niillä pyritään lisäksi varmistamaan muun muassa, että valittaja itse (ja kyseisen valtion eri ilmentymät⁸²) eivät voi hankkia tiettyjä tavaroita ja palveluja asetuksen 2017/2063 20 artiklassa yksilöidyiltä henkilöiltä.⁸³

111. Kun otetaan huomioon, että riidanalaisiin säännöksiin sisältyvillä kielloilla estetään valittajaa hankkimasta niissä lueteltuja tavaroita ja palveluja asetuksen 2017/2063 20 artiklassa yksilöidyiltä henkilöiltä, on kaikella kunnioituksella pelkästään keinotekoista ja kaavamaisista esittää, että kiello myydä ja toimittaa tavaroita ja palveluja riidanalaisissa säännöksissä nimenomaisesti yksilöidylle valittajalle, johon toimenpiteet kohdistetaan, ei vaikuta suoraan, ja myös erikseen, valittajan

⁷⁹ Henkilön oikeusasemaan kohdistuvien suorien ja välillisten vaikutusten erottelua tarkasteltiin myös esimerkiksi 13.3.2008 annettuun tuomioon komissio v. Infront WM (C-125/06 P, EU:C:2008:159) johtaneessa asiassa. Ks. myös julkisasiamies Botin ratkaisuehdotus komissio v. Infront WM (C-125/06 P, EU:C:2007:611). Kyseisessä asiassa katsottiin, että päätös, jolla asetetaan henkilön oikeuksille uusia rajoituksia, joita ei ollut silloin, kun se hankki mainitut oikeudet, ja joilla tehdään näiden oikeuksien käyttö vaikeammaksi, vaikutti suoraan kyseisen henkilön oikeusasemaan.

⁸⁰ Se, että riidanalaiset säännökset eivät koske pelkästään luonnollisia henkilöitä tai oikeushenkilöitä, yhteisöjä tai elimiä Venezuelassa *vaan* ne myös nimenomaisesti kohdennetaan valittajaan itseensä ja sen ilmentymiin, jotka niissä myös yksilöidään, on tuskin yllättävää, koska asetuksen 2017/2063 johdanto-osan ensimmäisestä, toisesta ja kolmannelta perustelukappaleesta ilmenee, että kyseinen asetus annettiin ottaen huomioon demokratian, oikeusvaltion ja ihmisoikeuksien jatkuva heikentyminen Venezuelassa ja tarve puuttua muun muassa kansallisiin tukahduttamistoimiin, vakaviin ihmisoikeusloukkauksiin tai -rikkomuksiin tai kansalaisyhteiskunnan ja demokraattisen opposition tukahduttamiseen. Tältä osin katson, kuten neuvosto huomautti, että toimenpiteen tarkoitus *itsessään* ei riitä sen arvioimiseen, vaikuttaako unionin toimi suoraan kolmannen valtion oikeusasemaan. Erityisen tärkeitä ovat mielestäni kyseisten toimenpiteiden käsitteet ja sisältö, joissa tässä tapauksessa nimenomaisesti yksilöidään valittaja, joihin toimenpiteet kohdistetaan.

⁸¹ Neuvosto nimittäin myöntää itsekin, että valittajan – joka on valtio – ilmentymät voivat olla estyneitä hankkimasta laitteita ja tarvikkeita, joita kyseiset rajoitukset koskevat.

⁸² Samoin kuin – yleisemmin – mitkä tahansa muut luonnolliset henkilöt ja oikeushenkilöt, yhteisöt tai elimet Venezuelassa. Riidanalaisilla säännöksillä, siltä osin kuin niillä rajoitetaan kaikkien muiden Venezuelassa olevien luonnollisten henkilöiden ja oikeushenkilöiden, yhteisöjen tai elinten kuin valittajan mahdollisuutta hankkia tiettyjä tavaroita ja palveluja, on myös *välillinen vaikutus* valittajan oikeusasemaan.

⁸³ Katson näin ollen, että unionin yleinen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen, kun se totesi valituksenalaisen tuomion 43 kohdassa, että kyseessä olevilla toimilla rajoitetaan enintään epäsuoraan valittajan mahdollisuuksia tältä osin.

oikeusasemaan.⁸⁴ Tästä voitaisiin myös huomauttaa, että nämä toimenpiteet vaikuttavat epäilemättä valittajan maineeseen kansojen yhteisön jäsenenä: niissä annetaan ymmärtää ja niiden on tarkoitus antaa ymmärtää – kenties erittäin hyvästä syystä –, että valittajan sitoutuminen demokraattisiin arvoihin ja perinteisiin on tyhjää puhetta ja että kyseisen valtion on tehtävä paljon enemmän ennen kuin se voi nauttia Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden täyttä luottamusta, sikäli kuin kyse on näiden arvojen kunnioittamisesta.

112. Toiseksi, vaikka unionin yleinen tuomioistuin on oikein esittänyt riidanalaisiin säännöksiin sisältyvien kieltojen alueellisen ja henkilöllisen soveltamisalan asetuksen 2017/2063 20 artiklan mukaisesti, se, että nämä kiellot rajoittuvat unionin alueelle ja että riidanalaisissa säännöksissä ei aseteta kieltoja valittajalle sinänsä, ei tarkoita, että riidanalaiset säännökset eivät vaikuta suoraan valittajan oikeusasemaan.

113. Asetuksen 2017/2063 20 artiklassa nimittäin pelkästään esitetään unionin lainsäätäjän toimivallan – sekä maantieteellinen että henkilöllinen – ulottuvuus kyseisen asetuksen mukaisesti määrättyjen rajoittavien toimenpiteiden osalta. Siten se, että asetusta 2017/2063 ei ”sovelleta”⁸⁵ valittajaan, koska unionin lainsäätäjällä ei selvästikään ole suoraa toimivaltaa siihen, ei välttämättä merkitse sitä, että rajoittavat toimenpiteet, joita sovelletaan esimerkiksi ainoastaan unionin alueella ja jotka sitovat jäsenvaltion kansalaisia, eivät vaikuta suoraan valittajan oikeusasemaan.⁸⁶ Mikä tahansa muu päätelmä tarkoittaisi sitä, että millään unionin alueen ulkopuolisella luonnollisella henkilöllä tai oikeushenkilöllä, joka ei ole jäsenvaltion kansalainen tai jota ei ole perustettu jäsenvaltion oikeuden mukaisesti, joka mainitaan esimerkiksi asetuksen 2017/2063 liitteissä IV ja V ja jonka varat tai taloudelliset resurssit on jäädytetty kyseisen asetuksen 8 artiklan tai vastaavien rajoittavien toimenpiteiden mukaisesti, ei olisi asiavaltuutta vaatia näiden toimenpiteiden kumoamista.⁸⁷

114. Unionin tuomioistuin on kuitenkin toistuvasti todennut, että kun otetaan huomioon se, että merkitsemisellä sellaisten henkilöiden tai yhteisöjen luetteloon, joihin kohdistetaan rajoittavia toimenpiteitä, on huomattava kielteinen vaikutus asianomaisen henkilön tai yhteisön perusvapauksiin ja perusoikeuksiin, tämä merkitseminen, perustuipa se SEUT 215 artiklaan tai SEUT 291 artiklan 2 kohtaan, antaa tälle henkilölle tai yhteisölle, siltä osin kuin sitä voidaan verrata sen osalta yksittäistapausta koskevaan päätökseen, oikeuden saada asiansa käsitellyksi unionin tuomioistuimissa SEUT 263 artiklan neljännen kohdan mukaisesti.⁸⁸

⁸⁴ Tällainen keinotekoinen lähestymistapa, joka on nähtävissä myös valituksenalaisen tuomion 43 kohdassa, jossa unionin tuomioistuin toteaa, että riidanalaisissa säännöksissä ei kielletä valittajaa suoraan ostamasta ja tuomasta kyseisiä tarvikkeita ja laitteita sekä hankkimasta kyseisiä palveluja, tekisi tyhjäksi esimerkiksi sen seikan, että oikeus vastaanottaa palveluja on liitännäinen palvelujen tarjoamisen oikeuteen nähden ja että molemmat oikeudet ovat olemassa rinnakkain. Ks. esim. tuomio 31.1.1984, Luisi ja Carbone (286/82 ja 26/83, EU:C:1984:35, 16 kohta) ja tuomio 1.7.2010, Dijkman ja Dijkman-Lavaleije (C-233/09, EU:C:2010:397, 24 kohta).

⁸⁵ Kursivointi tässä. Ks. asetuksen 2017/2063 20 artiklassa käytetty sanamuoto.

⁸⁶ Ks. analogisesti tuomio 3.9.2008, Kadi ja Al Barakaat International Foundation v. neuvosto ja komissio (C-402/05 P ja C-415/05 P, EU:C:2008:461, 241–247 kohta) ja tuomio 13.9.2018, Rosneft ym. v. neuvosto (T-715/14, ei julkaistu, EU:T:2018:544, 68 kohta). Vaikka rajoittavat toimenpiteet voivat olla yleisesti sovellettavia ja niissä voidaan asettaa velvollisuuksia abstraktisti määritellyille henkilöille ja yhteisöille, tämä ei siis tarkoita, että nämä toimenpiteet eivät voi koskea näissä toimenpiteissä nimettyjä luonnollisia henkilöitä ja oikeushenkilöitä suoraan ja erikseen SEUT 263 artiklan neljännessä kohdassa tarkoitettulla tavalla.

⁸⁷ Huomaatan myös, että unionin yleisessä tuomioistuimessa esittämässään oikeudenkäyntiväitteessä neuvosto väitti, että kun otetaan huomioon asetuksen 2017/2063 20 artiklan sanamuoto, kyseisellä asetuksella ei ole sitovaa oikeusvaikutusta valittajaan tai Venezuelan alueella ja että sen sitova oikeusvaikutus rajoittuu jäsenvaltioiden alueeseen ja niiden lainkäyttövaltaan kuuluviin henkilöihin. Tämä erillinen oikeudenkäyntiväite liittyy mielestäni erottamattomasti suoraan koskemisen kysymykseen.

⁸⁸ Tuomio 1.3.2016, National Iranian Oil Company v. neuvosto (C-440/14 P, EU:C:2016:128, 44 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

115. Korostan tältä osin, että rajoittavien toimenpiteiden kohteena olevien henkilöiden ja yhteisöjen merkitseminen luetteloon johtaa siihen, että toimenpiteet koskevat niitä *sekä suoraan että erikseen*.⁸⁹ Lisäksi, vaikka henkilön varojen tai taloudellisten resurssien jäädyttämisellä voi ehkä (quod non) olla suurempi vaikutus kyseisen henkilön oikeusasemaan kuin kiellolla myydä sille tiettyjä tavaroita tai tarjota tiettyjä palveluja,⁹⁰ on silmiinpistävää, että tuomiossa Almaz-Antey unionin yleinen tuomioistuin katsoi, että tällainen kiello vaikutti suoraan⁹¹ kyseisen asian kantajan oikeusasemaan.⁹² Tuomiossa Almaz-Antey unionin yleinen tuomioistuin näin ollen katsoi, että koska kyseessä olevassa rajoittavassa toimenpiteessä kiellettiin ensinnäkin kaksikäyttötuotteiden ja -teknologian suora tai välillinen myynti, toimitus, siirto ja vienti kyseisen päätöksen liitteessä IV luetelluille henkilöille, yhteisöille tai elimille Venäjällä jäsenvaltioiden kansalaisten toimesta tai jäsenvaltioiden alueelta käsin ja toiseksi edellä mainittuihin tavaroihin ja teknologiaan liittyvän teknisen avun, välityspalvelujen, rahoituksen tai rahoitusavun tarjoaminen liitteessä IV luetelluille henkilöille, yhteisöille tai elimille Venäjällä, kyseisen päätöksen asiaa koskevat säännökset vaikuttivat suoraan kantajan, joka mainittiin nimeltä kyseisen päätöksen liitteessä IV, oikeusasemaan.⁹³

116. Unionin yleinen tuomioistuin siten hylkäsi tuomiossa Almaz-Antey neuvoston väitteen, jonka mukaan kyseinen säännös ei vaikuttanut kantajan oikeusasemaan, koska sillä ei kielletty siinä mainittuja yhteisöjä harjoittamasta tiettyä toimintaa vaan kiellettiin kaksikäyttötuotteiden ja -teknologian myynti näille yhteisöille unionin toimivaltaan kuuluvien luonnollisten henkilöiden ja oikeushenkilöiden toimesta.⁹⁴

117. Katson, että tuomiossa Almaz-Antey annettu ratkaisu ja esitetty päättely ovat oikeita ja että mainittua tuomiota olisi sovellettava analogisesti nyt käsiteltävässä asiassa. Riidanalaiset säännökset estävät nähdäkseni valittajaa ostamasta tiettyjä niissä määriteltyjä tavaroita ja palveluja tietyiltä niissä määritellyiltä unionin toimijoilta ja vaikuttavat siten suoraan valittajan laillisiin oikeuksiin ja etuihin. Täydellisyyden vuoksi, ja kun otetaan huomioon tämän asian ennakkotapauksen luonne, tarkastelen kuitenkin tiettyjä muita osapuolten esittämiä lausumia ja unionin yleisen tuomioistuimen perusteluja.

118. Valituksenalaisen tuomion 34–37 kohdassa unionin yleinen tuomioistuin erotti nyt käsiteltävän asian tosiseikat tuomion Almaz-Antey taustalla olleista tosiseikoista. Tältä osin se totesi, että tuomioon Almaz-Antey johtaneessa asiassa kantajan nimi sisältyi riidanalaisen päätöksen liitteeseen yrityksenä, jota on kielletty myymästä tai toimittamasta kyseessä olleita

⁸⁹ Ks. tältä osin tuomio 21.9.2005, Yusuf ja Al Barakaat International Foundation v. neuvosto ja komissio (T-306/01, EU:T:2005:331, 184–188 kohta), jonka unionin tuomioistuin vahvisti tuomiossa 3.9.2008, Kadi ja Al Barakaat International Foundation v. neuvosto ja komissio (C-402/05 P ja C-415/05 P, EU:C:2008:461, 241 kohta).

⁹⁰ Ks. vastaavasti tuomio 28.5.2013, Abdulrahim v. neuvosto ja komissio (C-239/12 P, EU:C:2013:331, 70 kohta) ja tuomio 6.6.2013, Ayadi v. komissio (C-183/12 P, ei julkaistu, EU:C:2013:369, 68 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

⁹¹ Eriksen koskemisen edellytyksestä, jonka myös katsottiin täyttyvän, ks. tuomion Almaz-Antey 68–72 kohta.

⁹² Tältä osin ei voida tehdä mielekästä eroa asiavaltuuden ja etenkin suoraan koskemisen edellytyksen täyttymisen arvioimiseksi pelkästään sen perusteella, miten voimakkaasti toimenpide vaikuttaa henkilön oikeusasemaan. Mielestäni riittää, että tällainen vaikutus on suora ja se voidaan tosiasiaa varmentaa.

⁹³ Ks. tuomion Almaz-Antey 63 ja 64 kohta, jotka liittyvät nimenomaisesti suoraan koskemiseen.

⁹⁴ Ks. tuomion Almaz-Antey 65 kohta, jossa unionin yleinen tuomioistuin totesi, että ”on selvää, että kyseisten toimenpiteiden soveltaminen on unioniin sijoittautuneiden toimijoiden tehtävä, sillä unionin toimielinten antamia toimia ei ole lähtökohtaisesti tarkoitettu sovellettaviksi unionin ulkopuolella. Tämä ei tarkoita kuitenkaan sitä, etteivät yhteisöihin, joihin [rajoittavista toimenpiteistä Ukrainan tilannetta epävakauttavien Venäjän toimien johdosta 31.7.2014 annetun neuvoston päätöksen 2014/512/YUTP (EUVL 2014, L 229, s. 13)] asiaa koskevat säännökset vaikuttavat, sovellettavat rajoittavat toimenpiteet koskisi niitä suoraan. Kun unionin toimijoita kielletään toteuttamasta tiettyntyyppisiä toimia unionin ulkopuolelle sijoittautuneiden yhteisöjen kanssa, näitä yhteisöjä kielletään itse asiassa toteuttamasta kyseisiä toimia unionin toimijoiden kanssa. Lisäksi jos tähän liittyvä neuvoston väite hyväksyttäisiin, olisi katsottava, etteivät rajoittavat toimenpiteet koske suoraan luetteloon merkittyjä henkilöitä, joiden osalta näitä toimenpiteitä sovelletaan, edes yksittäistapauksia koskevien varojen jäädyttämisten ollessa kyseessä, sillä toimenpiteiden soveltaminen on ensisijaisesti unionin jäsenvaltioiden ja niiden toimivaltaan kuuluvien luonnollisten henkilöiden ja oikeushenkilöiden tehtävä”.

tavaroita ja palveluja. Unionin yleinen tuomioistuin katsoi lisäksi, ettei valittajaa voida rinnastaa tuomioon *Almaz-Antey* johtaneen asian kantajan kaltaiseen toimijaan, koska valittajan toimintatapoja ei voida supistaa puhtaasti kaupalliseen toimintaan.

119. On mielestäni täysin merkityksetöntä, mainitaanko valittaja nimeltä tai yksilöidääkö se asetuksen 2017/2063 varsinaisessa säädöstekstissä eikä sen liitteessä. Muussa tapauksessa tämä tarkoittaisi, että valittajan oikeus nostaa kanne SEUT 263 artiklan nojalla voitaisiin sivuuttaa yksinkertaisesti mainitsemalla kyseinen taho nimeltä tai yksilöimällä se asetuksen varsinaisessa säädöstekstissä liitteen sijasta.

120. Tärkeää on vaikutus, joka siihen sisältyvillä riidanalaisilla säännöksillä ja kielloilla on valittajan oikeusasemaan, eikä täsmällinen muoto, jossa nämä kiellot esitetään. Katson näin ollen, että unionin yleinen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen valituksenalaisen tuomion 36 kohdassa todetessaan, että riidanalaisissa säännöksissä ei viitata nimenomaisesti valittajaan vastaavalla tavalla kuin tuomioon *Almaz-Antey* johtaneen asian kantajaan.

121. Lisäksi suoraan koskemisen kysymyksen kannalta nyt käsiteltävässä asiassa on mielestäni merkityksetöntä, että valittajan oikeusasema tai toiminta ei rajoitu tietyillä markkinoilla toimivan talouden toimijan oikeusasemaan tai toimintaan. Se, että valittajalla on valtiona hyvin moninaista toimivaltaa, joka ei ole luonteeltaan yksinomaan kaupallista, ei suinkaan sinänsä poista, heikennä tai tee välilliseksi riidanalaisien säännösten vaikutuksia valittajan oikeusasemaan.⁹⁵ Huomautan tältä osin, että sen lisäksi, että luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön on nostettava kanne, SEUT 263 artiklan neljännessä kohdassa ei aseteta muita vaatimuksia kyseisen henkilön asemalle.⁹⁶

122. Lisään myös, että toisin kuin neuvosto väittää, tässä ratkaisuehdotuksessa valittajan osalta puoltamallani lähestymistavalla suoraan koskemiseen ei luoda mitään uutta sääntöä tai ”oikeudellista keinoa”,⁹⁷ jossa myönnettäisiin automaattisesti asiavaltuus kolmansille valtioille SEUT 263 artiklan nojalla rajoittavien toimenpiteiden osalta nostettavissa kumoamiskanteissa. Ehdotan pikemminkin, että unionin tuomioistuin noudattaa nykyistä oikeuskäytäntöään ja pelkästään mukauttaa sitä tähän uuteen kanteeseen. Lisäksi – jälleen neuvoston väitteistä poiketen – SEUT 263 artiklassa ja etenkin sen neljännessä kohdassa vahvistetut asiavaltuutta koskevat säännöt perustuvat objektiivisiin kriteereihin, jotka on määritetty EUT-sopimuksessa ja joita unionin tuomioistuimet tulkitsevat, eivätkä asiavaltuutta koskevien unionin ja kolmansien valtioiden välisten vastavuoroisten järjestelyjen olemassaoloon tai puuttumiseen.

VII Ratkaisuehdotus

123. Edellä esitetyistä syistä ehdotan, että unionin tuomioistuin ratkaisee asian siten, että unionin yleinen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen siltä osin kuin se katsoi, että kanne on jätettävä tutkimatta, koska valittajalla ei ollut SEUT 263 artiklan neljännessä kohdassa tarkoitettua asiavaltuutta. Ehdotan, että nyt käsiteltävä asia palautetaan unionin yleiseen tuomioistuimeen, jotta se voi ratkaista kaikki valittajan nostamassa kumoamiskanteessa esille tulevat, ratkaisematta olevat tutkittavaksi ottamiseen liittyvät kysymykset ja kanteen asiakysymyksen.

⁹⁵ Vaikka tuomioon *Almaz-Antey* johtaneessa asiassa kantajana oli puolustusteollisuuden alalla toimiva osakeyhtiö eikä valtio, koska valittajaa voidaan pitää SEUT 263 artiklan neljännessä kohdassa tarkoitettuna oikeushenkilönä, en näe mitään syytä poiketa unionin yleisen tuomioistuimen kyseisessä tuomiossa suoraan koskemisesta esittämästä päätelmästä nyt käsiteltävän asian valittajan osalta.

⁹⁶ Ainoa toinen merkityksellinen vaatimus on ehkä se, että valittajalla on oltava intressi menettelyn lopputulokseen (un intérêt à agir), mutta tämä seikka ei ole riidanalainen tässä menettelyssä.

⁹⁷ Neuvoston sananvalintaa käytetään.