



Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (suuri jaosto)

21 päivänä huhtikuuta 2015*

Muutoksenhaku — Yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka — Syyrian arabitasavaltaan kohdistettavat rajoittavat toimenpiteet — Kyseisestä hallinnosta hyötyviin henkilöihin ja yhteisöihin kohdistettavat toimenpiteet — Näyttö siitä, että merkitseminen kyseessä oleviin luetteloihin on perusteltua — Todisteiden kokonaisuus

Asiassa C-630/13 P,

jossa on kyse Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 56 artiklaan perustuvasta valituksesta, joka on pantu vireille 25.11.2013,

Issam Anbouba, kotipaikka Homs (Syyria), edustajinaan avocat M.-A. Bastin, avocat J.-M. Salva ja avocat S. Orlandi,

valittajana,

ja jossa valittajan vastapuolena ja muuna osapuolena ovat

Euroopan unionin neuvosto, asiamiehinnään A. Vitro, R. Liudvinaviciute ja M.-M. Joséphidès,

vastaajana ensimmäisessä oikeusasteessa,

jota tukee

Euroopan komissio, asiamiehinnään S. Pardo Quintillán ja F. Castillo de la Torre, prosessiosoite Luxemburgissa,

väliintulijana muutoksenhakuasteessa,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (suuri jaosto),

toimien kokoonpanossa: presidentti V. Skouris, varapresidentti K. Lenaerts, jaostojen puheenjohtajat A. Tizzano, R. Silva de Lapuerta, C. Vajda ja S. Rodin sekä tuomarit A. Rosas (esittelevä tuomari), E. Juhász, A. Borg Barthet, C. Toader, M. Safjan, D. Šváby ja F. Biltgen,

julkisasiamies: Y. Bot,

kirjaaja: hallintovirkamies V. Tourrès,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 18.11.2014 pidetyssä istunnossa esitetyn,

kuultuaan julkisasiamiehen 8.1.2015 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

* Oikeudenkäyntikieli: ranska.

on antanut seuraavan

tuomion

- 1 Issam Anbouba vaatii valituksellaan unionin tuomioistuinta kumoamaan unionin yleisen tuomioistuimen 13.9.2013 antaman tuomion Anbouba v. neuvosto (T-592/11, EU:T:2013:427; jäljempänä valituksenalainen tuomio), jolla tämä on hylännyt Anbouban kanteen, jossa hän vaati kumottavaksi
 - Syyriaan kohdistettavista rajoittavista toimenpiteistä annetun päätöksen 2011/273/YUTP muuttamisesta 13.10.2011 annetun neuvoston päätöksen 2011/684/YUTP (EUVL L 269, s. 33)
 - Syyriaan kohdistettavista rajoittavista toimenpiteistä ja päätöksen 2011/273/YUTP kumoamisesta 1.12.2011 annetun neuvoston päätöksen 2011/782/YUTP (EUVL L 319, s. 56)
 - Syyrian tilanteen johdosta määrättävistä rajoittavista toimenpiteistä annetun asetuksen (EU) N:o 442/2011 muuttamisesta 13.10.2011 annetun neuvoston asetuksen (EU) N:o 1011/2011 (EUVL L 269, s. 18)
 - Syyrian tilanteen johdosta määrättävistä rajoittavista toimenpiteistä ja asetuksen (EU) N:o 442/2011 kumoamisesta 18.1.2012 annetun neuvoston asetuksen (EU) N:o 36/2012 (EUVL L 16, s. 1) ja
 - asetuksen N:o 36/2012 32 artiklan 1 kohdan täytäntöönpanosta 14.5.2012 annetun neuvoston täytäntöönpanoasetuksen (EU) N:o 410/2012 (EUVL L 126, s. 3)

siltä osin kuin Anbouban nimi sisältyy niiden henkilöiden luetteloihin, joihin sovelletaan mainituissa toimissa (jäljempänä riidanalaiset toimet) päätettyjä rajoittavia toimenpiteitä.

Asian tausta

- 2 Euroopan unionin neuvosto antoi 9.5.2011 SEU 29 artiklan nojalla päätöksen 2011/273/YUTP Syyriaan kohdistettavista rajoittavista toimenpiteistä (EUVL L 121, s. 11). Kuten tämän päätöksen johdanto-osan toisesta perustelukappaleesta ilmenee, ”unioni on tuominut voimakkaasti eri puolilla Syyriaa tapahtuneet rauhanomaisten mielenosoitusten väkivaltaiset tukahduttamistoimet, joissa on käytetty myös oikeita ammuksia ja jotka ovat johtaneet useiden mielenosoittajien menehtymiseen, ihmisten haavoittumiseen ja mielivaltaisiin pidätyksiin”. Päätöksen johdanto-osan kolmannessa perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”Tilanteen vakavuuden huomioon ottaen olisi kohdistettava rajoittavia toimenpiteitä [Syyrian arabitasavaltaan] ja henkilöihin, jotka ovat vastuussa väkivaltaisista tukahduttamistoimista Syyrian siviiliväestöä kohtaan.”

- 3 Päätöksen 2011/273 3 artiklan 1 kohdassa säädetään, että jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet estääkseen tämän päätöksen liitteessä lueteltujen henkilöiden, jotka ovat vastuussa siviiliväestön väkivaltaisista tukahduttamistoimista Syyriassa, ja heitä lähellä olevien henkilöiden pääsyn alueelleen tai kauttakulun alueensa kautta. Päätöksen 4 artiklan 1 kohdassa säädetään, että ”jäädyytetään kaikki liitteessä luetelluille siviiliväestön väkivaltaisista tukahduttamistoimista Syyriassa vastuussa oleville henkilöille sekä näitä henkilöitä lähellä oleville luonnollisille tai oikeushenkilöille taikka yhteisöille kuuluvat taikka näiden omistuksessa, hallussa tai määräysvallassa olevat varat ja taloudelliset resurssit”. Jäädyyttämistä koskevat yksityiskohtaiset säännöt ovat päätöksen 2011/273 4 artiklan 2–6 kohdassa. Päätöksen 5 artiklan 1 kohdan mukaan neuvosto laatii kyseisen luettelon.

- 4 Neuvosto antoi 9.5.2011 SEUT 215 artiklan ja päätöksen 2011/273 nojalla asetuksen (EU) N:o 442/2011 Syyrian tilanteen johdosta määrättävistä rajoittavista toimenpiteistä (EUVL L 121, s. 1). Sen 4 artiklan 1 kohdassa säädetään, että ”kaikki liitteessä II lueteltujen luonnollisten henkilöiden, oikeushenkilöiden, yhteisöjen ja elinten hallussa, omistuksessa, hallinnassa tai määräysvallassa olevat varat ja taloudelliset resurssit” jäädytetään.
- 5 Päätöksen 2011/273 muuttamisesta 2.9.2011 annetun päätöksen 2011/522/YUTP (EUVL L 228, s. 16) johdanto-osan toisessa perustelukappaleessa neuvosto muistuttaa siitä, että Euroopan unioni on tuominnut erittäin voimakassanaisesti presidentti Bashar al-Assadin ja hänen hallintonsa omaan kansaan kohdistamat raa’at sortotoimet, joiden seurauksena useita Syyrian kansalaisia on kuollut tai loukkaantunut. Koska Syyrian johto on ollut välittämättä unionin sekä laajan kansainvälisen yhteisön kehotuksista, unioni on päättänyt hyväksyä lisää Syyrian hallintoon kohdistettavia rajoittavia toimenpiteitä. Päätöksen johdanto-osan neljännessä perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:
- ”Maahanpääsyä koskevia rajoituksia sekä varojen ja taloudellisten resurssien jäädyttämistä olisi sovellettava useampiin sellaisiin henkilöihin ja yhteisöihin, jotka hyötyvät nykyisen hallinnon toteuttamasta politiikasta tai tukevat sitä, erityisesti henkilöihin ja yhteisöihin, jotka rahoittavat nykyistä hallintoa tai antavat logistiikkatukea sille, erityisesti turvallisuusviranomaisille, tai jotka haittaavat pyrkimyksiä rauhanomaiseen siirtymiseen demokratiaan Syyriassa.”
- 6 Päätöksen 2011/273, sellaisena kuin se on muutettuna päätöksellä 2011/522, 3 artiklan 1 kohta koskee myös henkilöitä, ”jotka hyötyvät Syyrian nykyisestä hallinnosta tai tukevat sitä”. Samoin päätöksen 2011/273, sellaisena kuin se on muutettuna päätöksellä 2011/522, 4 artiklan 1 kohdassa säädetään sellaisten varojen jäädyttämisestä, jotka kuuluvat muun muassa ”liitteessä luetelluille – – nykyisestä hallinnosta hyötyville tai sitä tukeville henkilöille ja yhteisöille sekä näitä henkilöitä ja yhteisöjä lähellä oleville henkilöille ja yhteisöille”.
- 7 Päätöksellä 2011/522 Anbouban nimi on lisätty päätöksen 2011/273 liitteessä olevaan luetteloon. Hänen tähän luetteloon merkitsemisensä perusteet ovat seuraavat:
- ”Issam Anbouba Est. for agro-industry -yhtiön [(jäljempänä SAPCO)] puheenjohtaja. Tukee taloudellisesti Syyrian hallintoa.”
- 8 Myös asetuksen N:o 442/2011 muuttamisesta 2.9.2011 annetulla neuvoston asetuksella (EU) N:o 878/2011 (EUVL L 228, s. 1) on muutettu asetuksen N:o 442/2011 5 artiklan 1 kohdassa säädettyjä yleisiä luetteloon merkitsemisen kriteerejä, jotta lisätoimenpiteet koskisivat – kuten asetuksen N:o 878/2011 johdanto-osan toisessa perustelukappaleessa todetaan – henkilöitä ja yhteisöjä, jotka hyötyvät nykyisestä hallinnosta tai tukevat sitä. Asetuksella N:o 878/2011 Anbouban nimi on lisätty asetuksen N:o 442/2011 liitteeseen II. Hänen merkitsemiselleen kyseisessä liitteessä olevaan luetteloon ilmoitetaan samat perusteet kuin päätöksen 2011/522 liitteessä.
- 9 Päätöksen 2011/273 muuttamisesta 23.9.2011 annetussa neuvoston päätöksessä 2011/628/YUTP (EUVL L 247, s. 17) ja asetuksessa N:o 1011/2011 on pysytetty Anbouban nimi kyseisissä luetteloissa ja esitetty tietoja hänen syntymäajastaan ja -paikastaan.
- 10 Päätöksen 2011/273 muuttamisesta annetulla päätöksellä 2011/684 on lisätty kyseessä olevien toimenpiteiden kohteena olevien henkilöiden, yhteisöjen ja elinten luetteloon uuden yhteisön nimi ja muutettu tiettyjen päätöksen 2011/273 säännösten aineellista sisältöä.
- 11 Uusien lisätoimenpiteiden hyväksymisen seurauksena päätös 2011/273 on kumottu ja korvattu päätöksellä 2011/782, jossa Anbouban nimi on pysytetty rajoittavien toimenpiteiden kohteena olevien henkilöiden ja yhteisöjen luettelossa.

- 12 Asetus N:o 442/2011 on kumottu asetuksella N:o 36/2012, jossa Anbouban nimi on pysytetty rajoittavien toimenpiteiden kohteena olevien henkilöiden, yhteisöjen ja elinten luettelossa. Viimeksi mainittua asetustakin on muutettu 27.2.2012 annetulla neuvoston asetuksella (EU) N:o 168/2012 (EUVL L 54, s. 1), jossa kyseiseen luetteloon merkitään muita nimiä ja säädetään uusista toimenpiteistä niitä henkilöitä vastaan, joiden nimet on merkitty kyseiseen luetteloon.
- 13 Täytäntöönpanoasetuksella N:o 410/2012 on muutettu valittajan syntymäaikaa ja -paikkaa koskevia tietoja ja sillä on muutettu perusteita, joilla hänet on kirjattu asetuksen N:o 36/2012 liitteessä II olevaan luetteloon, seuraavasti:

”Rahoituksen järjestäminen sortokoneistolle ja puolisolitaallisille ryhmille, jotka kohtelevat Syyrian siviiliväestöä väkivaltaisesti. Tilojen (toimintatilat, varastot) antaminen pidätyskeskusten käyttöön ottoa varten. Taloudelliset suhteet Syyrian korkean tason virkamiehiin.”

Oikeudenkäyntimenettely unionin yleisessä tuomioistuimessa ja valituksenalainen tuomio

- 14 Anbouban esittämä vaatimus, sellaisena kuin se oli laajennettuna myöhemmillä vaatimuksilla, koski riidanalaisten toimien kumoamista.
- 15 Anbouba oli esittänyt myös vahingonkorvausvaatimuksen, josta hän luopui unionin yleisessä tuomioistuimessa pidetyn istunnon yhteydessä.
- 16 Esitettyään kanteensa tueksi kuusi kanneperustetta Anbouba pysytti niistä vain neljä eli ensimmäisen perusteen, joka koski syyttömysolettamaa koskevan periaatteen loukkaamista ja todistustaakan kääntämistä, toisen perusteen, joka koski ilmeisiä arviointivirheitä perusteissa, joilla hänet oli merkitty unionin pakotetoimenpiteiden kohteena olevien henkilöiden luetteloihin, kolmannen perusteen, joka koski puolustautumisoikeuksien loukkaamista, ja neljännen perusteen, joka koski perusteluvollisuuden noudattamatta jättämistä.
- 17 Ensimmäisen kanneperusteen tutkimisen yhteydessä unionin yleinen tuomioistuin lausui valituksenalaisen tuomion 42–54 kohdassa ensin todistustaakasta.
- 18 Valituksenalaisen tuomion 42 ja 43 kohdassa todetaan seuraavaa:

”42 Päätöksen 2011/522 johdanto-osan perustelukappaleista käy ilmi, että koska päätöksellä 2011/273 hyväksytyillä rajoittavilla toimenpiteillä ei kyetty lopettamaan Syyrian hallinnon Syyrian siviiliväestöön kohdistamia tukahduttamistoimia, neuvosto katsoi, että näitä toimenpiteitä oli sovellettava muihin hallinnosta hyötyviin tai sitä tukeviin henkilöihin ja yhteisöihin, erityisesti henkilöihin ja yhteisöihin, jotka rahoittivat nykyistä hallintoa tai antoivat logistiikkatukea sille, erityisesti turvallisuusviranomaisille, tai jotka haittasivat pyrkimyksiä rauhanomaiseen siirtymiseen demokratiaan. Päätöksellä 2011/522 laajennettiin näin ollen rajoittavat toimenpiteet koskemaan Syyrian merkittävimpiä yrittäjiä, koska neuvosto katsoi, että Syyrian merkittävimpien yritysten johtajia voitiin pitää Syyrian hallintoa lähellä olevina henkilöinä ja ettei kyseisten yritysten liiketoiminta voinut menestyä ilman kyseiseltä hallinnolta saatavia etuja ja antamatta sille vastineeksi jonkinlaista tukea. Näin menetellessään neuvosto on päättänyt soveltaa oletettavaa siitä, että Syyrian merkittävimpien yritysten johtajat tukivat Syyrian hallintoa.

43 Asiakirja-aineistosta ilmenee, että neuvosto on soveltanut kantajaan oletettavaa siitä, että hän tukee Syyrian hallintoa, sillä perusteella, että hän on suuren elintarviketeollisuusalan yrityksen [SAPCO:n], joka pitää hallussaan 60 prosentin osuutta soijaöljyalan markkinoista, puheenjohtaja, useiden kiinteistö- ja koulutuslalla toimivien yritysten johtaja ja vuonna 2007 perustetun Syyrian merkittävimmän yksityisen yrityksen hallituksen perustajajäsen sekä toimii Homsin (Syyria) kaupungin kauppa- ja teollisuuskamarin pääsihteerinä.”

- 19 Tutkiakseen, oliko neuvosto tehnyt oikeudellisen virheen soveltaessaan olettaa, unionin yleinen tuomioistuin viittasi valituksenalaisen tuomion 45 kohdassa kilpailuoikeutta koskevaan oikeuskäytäntöön, jonka mukaan toimieliimet voivat soveltaa olettaa, joissa otetaan huomioon todistustaakan kantavien viranomaisten mahdollisuus tehdä tiettyjä päätelmiä tyypilliseen tapahtumien kulkuun perustuvien kokemussääntöjen perusteella. Valituksenalaisen tuomion 46 kohdassa se muistutti, että sellainenkin olettaa, joka on vaikea kumota, pysyy hyväksyttävissä rajoissa niin kauan kun se on oikeasuhteinen legitimiin päämääräänsä nähden, kun on olemassa mahdollisuus esittää vastanäyttöä ja kun puolustautumisoikeudet taataan.
- 20 Samassa kohdassa se viittasi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöön, jonka mukaan Roomassa 4.11.1950 allekirjoitetun ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen 6 artiklan 2 kappaleessa ei jätetä huomiotta tosiseikkoja koskevia tai legaalisia olettaa, vaan sen mukaan valtioiden on asetettava näille olettamille kohtuulliset rajat, joissa otetaan huomioon asian vakavuus ja suojataan puolustautumisoikeuksia.
- 21 Valituksenalaisen tuomion 47 kohdassa unionin yleinen tuomioistuin viittasi myös tuomion *Tay Za v. neuvosto* (C-376/10 P, EU:C:2012:138), joka koski päätöstä varojen jäädyttämisestä, 69 kohtaan, jossa unionin tuomioistuin katsoi, että olettamien soveltaminen ei ole suljettu pois, kun niistä on säädetty riidanalaisissa säädöksissä ja ne ovat kyseessä olevan säännösten tarkoituksen mukaisia.
- 22 Valituksenalaisen tuomion 48 kohdassa unionin yleinen tuomioistuin totesi, että ”kun otetaan huomioon Syyrian hallinnon autoritaarisuus ja Syyrian harjoittama valtionalouden tiukka valvonta, neuvosto saattoi perustellusti pitää kokemussääntönä sitä, että Syyrian merkittävimpiin kuuluvan ja lukuisilla aloilla toimivan liikemiehen toimet eivät olisi voineet menestyä, ellei tämä olisi saanut kyseiseltä hallinnolta etuja ja antanut sille vastineeksi jonkinlaista tukea”.
- 23 Valituksenalaisen tuomion 50 kohdassa unionin yleinen tuomioistuin palautti mieleen päätöksessä 2011/522 asetetut tavoitteet, toteutettujen toimenpiteiden turvaamistoimien luonteen ja pakottavat näkökohdat, jotka liittyvät turvallisuuteen tai unionin ja sen jäsenvaltioiden kansainvälisten suhteiden hoitamiseen ja jotka voivat olla esteenä sille, että tiettyjä todisteita annetaan tiedoksi asianomaisille. Se totesi lopuksi pitävänsä neuvoston soveltaa olettaa oikeasuhteisena.
- 24 Unionin yleinen tuomioistuin totesi valituksenalaisen tuomion 51 kohdassa, että sovellettu olettaa oli kumottavissa, koska neuvoston oli annettava toimenpiteiden kohteena oleville henkilöille tiedoksi heidän luetteloon merkitsemisensä perusteet ja koska nämä henkilöt saattoivat tukeutua tosiseikkoihin ja tietoihin, joita vain heillä saattoi olla hallussaan, sen osoittamiseksi, etteivät he tue nykyistä hallintoa.
- 25 Valituksenalaisen tuomion 53 kohdassa unionin yleinen tuomioistuin muistutti kyseisen tuomion 42 kohtaan viitaten, että kyseisestä olettamasta oli säädetty riidanalaisissa toimissa, ja sen 50 kohtaan viitaten, että olettaman avulla voitiin saavuttaa näiden toimien tavoitteet.
- 26 Unionin yleinen tuomioistuin totesi valituksenalaisen tuomion 54 kohdassa, ettei neuvosto ollut tehnyt oikeudellista virhettä katsoessaan, että se saattoi pelkästään sillä perusteella, että Anbouban on Syyriassa merkittävä liikemies, olettaa tämän tukevan taloudellisesti Syyrian hallintoa.
- 27 Valituksenalaisen tuomion 63–76 kohdassa unionin yleinen tuomioistuin tutki toisen kanneperusteen sen osan, joka koski ilmeisiä arviointivirheitä. Se palautti tuomion 64 kohdassa ensin mieleen tosiseikat, joita asianosaiset eivät kiistäneet, ja tutki sitten Anbouban esittämän näytön. Valituksenalaisen tuomion 76 kohdassa unionin yleinen tuomioistuin katsoi, ettei Anbouban ollut esittänyt mitään seikkaa, joka olisi voinut kumota olettaman, jonka mukaan Syyriassa toimivana merkittävänä liikemiehenä hän tukee Syyrian nykyhallintoa.
- 28 Hylättyään kunkin perusteen, johon Anbouban oli vedonnut kanteensa tueksi, unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi kanteen ja velvoitti Anbouban korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Asianosaisten ja väliintulijan vaatimukset

- 29 Anbouba vaatii, että unionin tuomioistuin
- kumoaa valituksenalaisen tuomion
 - kumoaa riidanalaiset toimet ja
 - velvoittaa neuvoston korvaamaan oikeudenkäyntikulut kummassakin oikeusasteessa.
- 30 Neuvosto vaatii, että unionin tuomioistuin
- hylkää valituksen
 - toissijaisesti hylkää riidanalaisista toimista nostetut kumoamiskanteet ja
 - velvoittaa Anbouban korvaamaan oikeudenkäyntikulut.
- 31 Euroopan komissio vaatii, että unionin tuomioistuin
- hylkää valituksen ja
 - velvoittaa Anbouban korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Valitus

- 32 Valituksella on kaksi valitusperustetta. Ensimmäisessä perusteessaan Anbouba väittää, että unionin yleinen tuomioistuin on tehnyt oikeudellisen virheen siltä osin kuin se on katsonut, että neuvosto on soveltanut asianmukaisesti olettaa siitä, että Syyrian merkittävimpien yritysten johtajat tukevat Syyrian hallintoa, vaikka tällä olettamalla ei ole oikeudellista perustaa, se ei ole oikeassa suhteessa legitiimiin tavoitteeseen eikä se ole kumottavissa. Toisessa valitusperusteessaan, jonka mukaan unionin yleinen tuomioistuin on soveltanut virheellisesti todistelusääntöjä, Anbouba väittää, että koska neuvosto ei voinut soveltaa tällaista olettaa, sen tehtävänä oli esittää unionin yleiselle tuomioistuimelle näyttö, johon se perustaa päätöksensä merkitä hänen nimensä luetteloon rajoittavien toimenpiteiden kohteena olevista henkilöistä Syyriassa (tuomio komissio ym. v. Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P ja C-595/10 P, EU:C:2013:518). Nämä kaksi valitusperustetta on tutkittava yhdessä.

Asianosaisten ja väliintulijan lausumat

- 33 Ensimmäisessä valitusperusteessaan Anbouba väittää ensiksi, että kyseisen olettamien soveltamiselta puuttuu oikeudellinen perusta vastoin edellytystä, josta unionin tuomioistuin on määrännyt tuomiossa *Tay Za v. neuvosto* (C-376/10 P, EU:C:2012:138). Hänen mukaansa valituksenalaisen tuomion 42 kohdan toinen virke on unionin yleisen tuomioistuimen tulkinta päätöksestä 2011/522 eikä siinä toisteta olettaa, josta unionin lainsäätäjä olisi säätänyt.
- 34 Toiseksi Anbouba katsoo, ettei häneen sovellettu olettaa ole oikeassa suhteessa riidanalaisien toimien tavoitteeseen.
- 35 Anbouba väittää kolmanneksi, että – toisin kuin unionin yleinen tuomioistuin on katsonut – kyseinen olettaa ei ole kumottavissa, koska hän ei voi kieltää olevansa yritysjohtaja Syyriassa ja hänelle on konkreettisesti mahdotonta näyttää toteen, ettei hän tue Syyrian hallintoa.

- 36 Neuvosto muistuttaa, että rajoittavissa toimenpiteissä on kyse turvaamistoimista ja että unionin lainsäätäjällä on ulkopoliitikassa laaja harkintavalta.
- 37 Se korostaa perheyhteisöjen merkitystä sekä poliittisen että taloudellisen vallan käyttäjinä Syyriassa ja toteaa käytännön jatkuneen vuosikymmeniä. Se palauttaa mieleen, että valittaja kuuluu Syyrian merkittävimmistä yritysjohtajista muodostuvaan suppeaan ryhmään ja että hänen yrityksensä ovat menestyneet Syyrian hallinnon aikana, kuten unionin yleinen tuomioistuin on todennut valituksenalaisen tuomion 64 kohdassa.
- 38 Siltä osin kuin kyse on Anboubaan sovelletun oletaman oikeasta suhteesta riidanalaisten toimien tavoitteeseen neuvosto viittaa valituksenalaisen tuomion 50 kohtaan.
- 39 Komissio ehdottaa väliintulokirjelmässään valituksen hylkäämistä perusteettomana.

Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

- 40 Anbouba väittää kahdessa valitusperusteessaan pääasiallisesti, että unionin yleinen tuomioistuin on soveltanut valituksenalaisessa tuomiossa virheellisesti todistustaakkaa koskevia sääntöjä rajoittavien toimenpiteiden alalla myöntäessään, että hänen voidaan olettaa tukevan Syyrian hallintoa, ja jättäessään vaatimatta neuvostoa esittämään lisänäyttöä sen tueksi, että hänet on merkitty kyseisten toimenpiteiden kohteena olevien henkilöiden luetteloihin.
- 41 Ensiksi on tutkittava yleiset kriteerit merkitsemisessä rajoittavien toimenpiteiden kohteena olevien henkilöiden luetteloihin; toiseksi perustelut, joilla Anbouba on merkitty tällaiseen luetteloon, ja kolmanneksi näyttö siitä, että tällainen merkitseminen on perusteltua.
- 42 Rajoittavien toimenpiteiden soveltamiseksi nyt käsiteltävässä asiassa käytetyistä yleisistä kriteereistä, joiden määrittelyssä neuvostolla on laaja harkintavalta (ks. vastaavasti tuomio neuvosto v. Manufacturing Support & Procurement Kala Naft, C-348/12 P, EU:C:2013:776, 120 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen), on todettava, että päätöksen 2011/273, sellaisena kuin se on muutettuna päätöksellä 2011/522, 3 artiklan 1 kohta ja 4 artiklan 1 kohta koskevat muiden muassa henkilöitä ja yhteisöjä, jotka hyötyvät Syyrian hallinnosta tai tukevat sitä, sekä näitä henkilöitä ja yhteisöjä lähellä olevia henkilöitä ja yhteisöjä, kun taas asetuksen N:o 442/2011, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella N:o 878/2011, 5 artiklan 1 kohta koskee muiden muassa henkilöitä ja yhteisöjä, jotka hyötyvät kyseisestä hallinnosta tai tukevat sitä, sekä näitä lähellä olevia henkilöitä ja yhteisöjä.
- 43 Päätöksessä 2011/273, sellaisena kuin se on muutettuna päätöksellä 2011/522, ja asetuksessa N:o 442/2011, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella N:o 878/2011, ei määritellä käsitteitä ”hyötyminen” Syyrian hallinnosta tai ”tuki” tälle hallinnolle eikä myöskään käsitettä ”oleminen lähellä” niitä henkilöitä ja yhteisöjä, jotka hyötyvät Syyrian hallinnosta tai tukevat sitä. Mainituissa toimissa ei myöskään ole täsmennyksiä tavoista, joilla näistä seikoista on esitettävä näyttö.
- 44 On siis todettava, että päätöksessä 2011/273, sellaisena kuin se on muutettuna päätöksellä 2011/522, ja asetuksessa N:o 442/2011, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella N:o 878/2011, ei säädetä olettamasta, jonka mukaan Syyrian merkittävimpien yritysten johtajat tukevat Syyrian hallintoa. Tällaisen nimenomaisen oletaman puuttumisesta huolimatta unionin yleinen tuomioistuin on kuitenkin katsonut valituksenalaisen tuomion 42 kohdassa, että päätöksellä 2011/522 rajoittavat toimenpiteet laajennettiin koskemaan Syyrian merkittävimpiä yrittäjiä, koska neuvoston mielestä Syyrian merkittävimpien yritysten johtajia voidaan pitää Syyrian hallintoa lähellä olevina henkilöinä ja koska kyseisten yritysten liiketoiminta ei voi menestyä ilman kyseiseltä hallinnolta saatavia etuja ja antamatta sille vastineeksi jonkinlaista tukea. Unionin yleinen tuomioistuin on päätellyt tästä, että näin menetellessään neuvosto on päättänyt soveltaa olettamaa siitä, että Syyrian merkittävimpien yritysten johtajat tukevat Syyrian hallintoa.

- 45 On kuitenkin niin, että vaikka unionin yleinen tuomioistuin on täten viitannut siihen, että neuvosto on soveltanut olettaa, on selvitetävä, onko unionin yleinen tuomioistuin tutkiessaan niiden arviointien laillisuuden, joihin neuvosto on perustanut päätöksensä merkitä Anbouba rajoittavien toimenpiteiden kohteena olevien henkilöiden luetteloon, todellakin tehnyt sellaisen oikeudellisen virheen, jonka olisi johdettava valituksenalaisen tuomion kumoamiseen.
- 46 Tässä yhteydessä on muistutettava, että Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artiklassa taatun tuomioistuinvalvonnan tehokkuus edellyttää, että valvoessaan niiden perusteiden laillisuutta, joihin perustuu päätös merkitä henkilön nimi rajoittavien toimenpiteiden kohteena olevien henkilöiden luetteloon, unionin tuomioistuimet varmistuvat siitä, että tällainen päätös, joka koskee kyseistä henkilöä erikseen, perustuu riittävän vankkaan tosiseikastoon. Tämä edellyttää nyt käsiteltävässä asiassa niiden tosiseikkojen tarkistamista, joihin viitataan riidanalaisten toimien taustalla olevassa perusteiden tiivistelmässä, sen tutkimiseksi, onko näille perusteille tai ainakin niistä yhdelle, jonka katsotaan sellaisenaan riittävän kyseisten toimien tueksi, näyttöä (ks. vastaavasti tuomio komissio ym. v. Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P ja C-595/10 P, EU:C:2013:518, 119 kohta ja tuomio neuvosto v. Manufacturing Support & Procurement Kala Naft, C-348/12 P, EU:C:2013:776, 73 kohta).
- 47 Nyt käsiteltävässä asiassa on niin, että kyseessä olevien rajoittavien toimenpiteiden oikeasuhteisuuden tutkimiseen kuuluvassa asian vakavuuden arvioinnissa voidaan ottaa huomioon kyseisten toimenpiteiden asiayhteys, se, että oli kiireellistä toteuttaa tällaisia toimenpiteitä, joilla on tarkoitus painostaa Syyrian hallintoa, jotta se lopettaisi väkivaltaiset tukahduttamistoimet väestöä kohtaan, ja vaikeus saada tarkempaa näyttöä valtiossa, jossa käydään sisällissotaa ja jolla on autoritaarinen hallinto.
- 48 Perusteet, joilla Anbouba on merkitty rajoittavien toimenpiteiden kohteena olevien henkilöiden luetteloon, liittyvät siihen, että hän on SAPCON puheenjohtaja ja tukee taloudellisesti Syyrian hallintoa.
- 49 Tässä yhteydessä unionin yleinen tuomioistuin on todennut valituksenalaisen tuomion 43 kohdassa, että asianomainen on suuren elintarviketeollisuusalan yrityksen SAPCON puheenjohtaja, useiden kiinteistö- ja koulutuslalla toimivien yritysten johtaja ja vuonna 2007 perustetun yrityksen Cham Holdingin hallituksen perustajajäsen sekä Homsin kaupungin kauppa- ja teollisuuskamarin pääsihteeri.
- 50 Anbouba ei kiistä hoitaneensa näitä tehtäviä. Tässä yhteydessä unionin yleinen tuomioistuin on korostanut valituksenalaisen tuomion 64 kohdassa, että ”asianosaiset ovat yhtä mieltä siitä, että kantaja on yksi Syyrian merkittävimmistä liikemiehistä, joka toimii elintarviketeollisuuslalla (SAPCO pitää hallussaan 60 prosentin osuutta soijaöljyalan markkinoista) sekä kiinteistö- ja koulutuslalla, ja että hän on saavuttanut merkittävää taloudellista menestystä Syyriassa nykyhallinnon aikana”. Unionin yleinen tuomioistuin on todennut lisäksi, että Anbouba on ”myöntänyt olevansa Homsin kaupungin kauppa- ja teollisuuskamarin pääsihteeri ja kuuluneensa vuodesta 2007 vuoden 2011 huhtikuuhun Syyrian merkittävimmän yksityisen yhtiön – joka myös on ollut unionin rajoittavien toimenpiteiden kohteena ja jonka yhtenä puheenjohtajana toimi Syyrian presidentin Bashar al-Assadin serkku, johon myös on kohdistettu tällaisia toimenpiteitä – yhdeksänjäseniseen hallitukseen”.
- 51 Se, onko Anbouban merkitseminen kyseisiin luetteloihin perusteltua, on tutkittava arvioimalla, merkitseekö hänen tilanteensa riittävää näyttöä siitä, että hän tukee taloudellisesti Syyrian hallintoa. Tällainen arviointi on tehtävä siten, ettei näyttöä tutkita irrallisesti vaan siinä asiayhteydessä, johon se kuuluu (ks. vastaavasti tuomio komissio ym. v. Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P ja C-595/10 P, EU:C:2013:518, 102 kohta ja tuomio neuvosto v. Manufacturing Support & Procurement Kala Naft, C-348/12 P, EU:C:2013:776, 70 kohta).
- 52 Tämän asiayhteyden valossa unionin yleinen tuomioistuin on voinut katsoa, että Anbouban asema Syyrian talouselämässä, hänen asemansa SAPCON puheenjohtajana, hänen merkittävät tehtävänsä sekä Cham Holdingissa että Homsin kaupungin kauppa- ja teollisuuskamarissa sekä hänen suhteensa

presidentti Bashar al-Assadin perheenjäsenen muodostavat riittävän konkreettisten, täsmällisten ja yhtäpitävien todisteiden kokonaisuuden, jonka perusteella voidaan osoittaa, että Anbouba tukee taloudellisesti Syyrian hallintoa.

- 53 Tässä yhteydessä on huomattava, että kun – kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 208 kohdassa – Syyrian tilanne otetaan huomioon, neuvosto täyttää sille kuuluvan todistustaakan, jos se esittää unionin tuomioistuimille riittävän konkreettisten, täsmällisten ja yhtäpitävien todisteiden kokonaisuuden, jonka perusteella voidaan osoittaa varojen jäädyttämistoimenpiteiden kohteena olevan henkilön ja vastustettavan hallinnon välinen riittävä yhteys.
- 54 Puolustautumisoikeuksien kunnioittamisesta on todettava, että unionin yleinen tuomioistuin on tutkinut valituksenalaisen tuomion 65–76 kohdassa kantajan esittämät todisteet. Unionin yleinen tuomioistuin ei ole tehnyt oikeudellista virhettä katsoessaan valituksenalaisen tuomion 71–73 kohdassa, ettei tiettyjä todisteita voida ottaa huomioon. Muista todisteista unionin yleinen tuomioistuin on katsonut, etteivät ne ole omiaan osoittamaan, ettei Anbouba tue taloudellisesti Syyrian hallintoa millään tavalla. Koska Anbouba ei ole väittänyt, että unionin yleinen tuomioistuin olisi ottanut tarkastelussaan kyseisen selvitysaineiston huomioon vääristyneellä tavalla, unionin tuomioistuimen asiana ei ole tutkia valituksen yhteydessä, ovatko unionin yleisen tuomioistuimen kyseisestä selvityksestä ilmaisemat tosiseikkoja koskevat näkökohdat perusteltuja.
- 55 Kaikesta edellä esitetystä ilmenee, että unionin yleinen tuomioistuin on tutkinut, onko Anbouban merkitseminen rajoittavien toimenpiteiden kohteena olevien henkilöiden luetteloihin perusteltua, tukeutuen sellaisten todisteiden kokonaisuuteen, jotka koskevat hänen tilannettaan, tehtäviään ja suhteitaan Syyrian hallinnon asiayhteydessä ja joita asianomainen ei ole kiistänyt. Niinpä valituksenalaisessa tuomiossa tehty viittaus oletamaan tuesta kyseiselle hallinnolle ei ole omiaan vaikuttamaan valituksenalaisen tuomion laillisuuteen siltä osin kuin unionin yleisen tuomioistuimen toteamuksista ilmenee, että tämä on tutkinut oikeudellisesti riittävällä tavalla, perustuuko Anbouban merkitseminen kyseisiin luetteloihin riittävän vankkaan tosiseikastoon.
- 56 Näin tehdessään unionin yleinen tuomioistuin on noudattanut tämän tuomion 46 kohdassa mainitusta oikeuskäytännöstä ilmeneviä periaatteita, jotka koskevat perusteiden, joihin riidanalaisten toimien kaltaiset toimet perustuvat, laillisuuden valvontaa.
- 57 On siis niin, että koska ensimmäinen valitusperuste, jonka mukaan unionin yleinen tuomioistuin on tehnyt oikeudellisen virheen, ei ole omiaan johtamaan valituksenalaisen tuomion kumoamiseen ja koska toinen valitusperuste ei ole perusteltu, nämä Anbouban esittämät perusteet on hylättävä.
- 58 Kaiken edellä esitetyn perusteella valitus on hylättävä.

Oikeudenkäyntikulut

- 59 Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 184 artiklan 2 kohdan mukaan on niin, että jos valitus on perusteeton, unionin tuomioistuin tekee ratkaisun oikeudenkäyntikuluista.
- 60 Saman työjärjestyksen 138 artiklan 1 kohdan, jota sovelletaan työjärjestyksen 184 artiklan 1 kohdan nojalla valituksen käsittelyyn, mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut.
- 61 Koska neuvosto on vaatinut Anbouban velvoittamista korvaamaan oikeudenkäyntikulut ja koska hän on hävinnyt asian, hän vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan ja hänet on veloitettava korvaamaan neuvoston oikeudenkäyntikulut.

- 62 Työjärjestyksen 140 artiklan 1 kohdan, jota työjärjestyksen 184 artiklan 1 kohdan nojalla sovelletaan valituksen käsittelyyn, mukaisesti komissio vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (suuri jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

- 1) **Valitus hylätään.**
- 2) **Issam Anbouba vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan, ja hänet veloitetaan korvaamaan Euroopan unionin neuvoston oikeudenkäyntikulut.**
- 3) **Euroopan komissio vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan.**

Allekirjoitukset