

Asia T-306/01

Ahmed Ali Yusuf ja Al Barakaat International Foundation

vastaan

**Euroopan unionin neuvosto
ja Euroopan yhteisöjen komissio**

Yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka — Osama bin Ladeniin, Al-Qaida-
verkostoon ja Talebaniin yhteydessä oleviin henkilöihin ja yhteisöihin kohdistetut
rajoittavat toimenpiteet — Yhteisön toimivalta — Varojen jäädyttäminen —
Perusoikeudet — Jus cogens — TuomioistuINVALVONTA — Kumoamiskanne

Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomio (laajennettu toi-
nen jaosto) 21.9.2005 II - 3544

Tuomion tiivistelmä

- 1. Oikeudenkäyntimenettely — Riidanalaisen asetuksen oikeudenkäynnin aikana korvaava
asetus — Uusi seikka — Alkuperäisten vaatimusten ja kanneperusteiden laajentaminen*

2. *Toimielinten säädökset, päätökset ja muut toimet — Oikeudellisen perustan valinta — Asetus, jolla määrätään tiettyjä henkilöitä ja yhteisöjä vastaan pakotteita, joiden tarkoituksena on keskeyttää taloudelliset suhteet kolmannen maan kanssa taikka vähentää niitä — EY 60 ja EY 301 artikla — Sallittavuus (EY 60 ja EY 301 artikla; neuvoston asetus N:o 467/2001)*

3. *Toimielinten säädökset, päätökset ja muut toimet — Oikeudellisen perustan valinta — Asetus, jolla määrätään pakotteita sellaisia henkilöitä ja yhteisöjä vastaan, joilla ei ole mitään yhteyttä kolmanteen maahan — EY 60, EY 301 ja EY 308 artikla yhdessä — Sallittavuus (EY 60, EY 301 ja EY 308 artikla; EU 3 artikla; neuvoston asetus N:o 881/2002)*

4. *Pääomien vapaa liikkuvuus ja maksuliikenteen vapaus — Rajoitukset — Kansalliset toimenpiteet, joiden tarkoituksena on kansainvälisen terrorismin vastainen taistelu ja taloudellisten ja rahoituksellisten pakotteiden määrääminen sellaisia yksityishenkilöitä vastaan, joilla ei ole mitään yhteyttä kolmanteen maahan — Sallittavuus — Edellytykset (EY 58 artikla)*

5. *Toimielinten säädökset, päätökset ja muut toimet — Oikeudellinen luonne — Asetus tai päätös — Erottelu — Perusteet — Toimen adressaatin käsite — Toimen kohde — Edellytys, jolla ei ole merkitystä (EY 230 artiklan neljäs kohta ja EY 249 artikla; neuvoston asetus N:o 881/2002)*

6. *Kansainvälinen oikeus — Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirja — Turvallisuusneuvoston päätökset — Niistä jäsenvaltioille johtuvat velvoitteet — Etusija kansalliseen oikeuteen ja yhteisön oikeuteen nähden — Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjasta johtuvat velvoitteet sitovat yhteisöä*

7. *Euroopan yhteisöt — Toimielinten toimien laillisuuden tuomioistuinvalvonta — Toimi, jolla pannaan täytäntöön Yhdistyneiden Kansakuntien turvallisuusneuvoston päätöslauselmat — Turvallisuusneuvoston päätösten laillisuuden välillinen tutkiminen — Valvonta yhteisön oikeuteen nähden ei ole sallittu — Valvonta jus cogensiin nähden on sallittu (EY 5, EY 10, EY 230 ja EY 297 artikla ja EY 307 artiklan ensimmäinen kohta; EU 5 artikla; neuvoston asetus N:o 881/2002)*

8. Euroopan yhteisöt — Toimielinten toimien laillisuuden tuomioistuinvalvonta — Toimi, jolla pannaan täytäntöön Yhdistyneiden Kansakuntien turvallisuusneuvoston päätöslauselmat — Asetus N:o 881/2002 — Tiettyihin Osama bin Ladenia, Al-Qaida-verkostoa ja Talebania lähellä oleviin henkilöihin ja yhteisöihin kohdistuvat erityiset rajoittavat toimenpiteet — Asianomaisten henkilöiden perusoikeudet — Varojen jäädyttäminen — Valvonta jus cogensiin nähden — Asianomaisten henkilöiden omistusoikeuden suoja — Suhteellisuusperiaatetta ei ole loukattu
(Neuvoston asetus N:o 881/2002, sellaisena kuin se on muutettuna neuvoston asetuksella N:o 561/2003)
9. Euroopan yhteisöt — Toimielinten toimien laillisuuden tuomioistuinvalvonta — Toimi, jolla pannaan täytäntöön Yhdistyneiden Kansakuntien turvallisuusneuvoston päätöslauselmat — Asetus N:o 881/2002 — Tiettyihin Osama bin Ladenia, Al-Qaida-verkostoa ja Talebania lähellä oleviin henkilöihin ja yhteisöihin kohdistuvat erityiset rajoittavat toimenpiteet — Asianomaisten henkilöiden oikeutta tulla kuulluksi ei ole loukattu
(Neuvoston asetus N:o 881/2002)
10. Kumoamiskanne — Yhteisön toimi, jolla pannaan täytäntöön Yhdistyneiden Kansakuntien turvallisuusneuvoston päätöslauselmat — Asetus N:o 881/2002 — Tiettyihin Osama bin Ladenia, Al-Qaida-verkostoa ja Talebania lähellä oleviin henkilöihin ja yhteisöihin kohdistuvat erityiset rajoittavat toimenpiteet — Tuomioistuinvalvonta — Rajat — Aukko kantajien oikeusturvassa — Valvonta jus cogensiin nähden — Kantajien oikeutta saada asiansa tosiasiallisesti tuomioistuimen käsiteltäväksi ei ole loukattu
(EY 226 artikla; neuvoston asetus N:o 881/2002)

1. Kumoamiskanteen yhteydessä, kun yksityishenkilöä suoraan ja erikseen koskeva asetus korvataan menettelyn aikana samaa asiaa koskevalla asetuksella, tätä asetusta on pidettävä uutena seikkana, jonka vuoksi kantaja voi mukauttaa vaatimuksensa ja kanneperusteensa. Se, että kantajalta vaadittaisiin uuden kanteen nostamista yhteisöjen tuomioistuimessa, olisi nimittäin hyvän oikeudenhoidon ja prosessiekonomian vaatimuksen vastaista. Lisäksi olisi epäoikeudenmukaista, jos kyseessä oleva toimielin voisi yhteisöjen tuomioistuimessa asetuksista nostetussa kanteessa esitetyistä arvosteluista selviytyäkseen muuttaa riidanalaista asetusta tai korvata sen uudella ja vedota kanteen käsittelyn aikana tähän muutokseen tai uuteen

asetukseen, jotta toinen vastapuoli ei voisi ulottaa alkuperäisiä vaatimuksiaan ja kanneperusteitaan koskemaan myöhempää asetusta tai esittää tätä vastaan uusia vaatimuksia ja kanneperusteita.

(ks. 72 ja 73 kohta)

2. Neuvostolla oli EY 60 ja EY 301 artiklan perusteella toimivalta antaa asetus N:o 467/2001 Afganistaniin suuntautuvan tiettyjen tavaroiden ja palvelujen viennin kieltämisestä, Afganistanin Talebania koskevien lentokiellon ja varojen sekä muiden taloudellisten resurssien jäädyttämisen laajentamisesta.

Kyseisten artiklojen sanamuodon perusteella ei voida mitenkään sulkea pois sitä, että rajoittavia toimenpiteitä kohdistetaan erityisesti pikemminkin kolmannen maan johtajiin kuin tähän maahan sellaisenaan, sekä näitä johtajia lähellä oleviin tai näiden johtajien suoraan tai välillisesti valvomiin yksityishenkilöihin ja yhteisöihin heidän oleskelupaikastaan riippumatta, sikäli kuin näiden toimenpiteiden tarkoituksena on kokonaan tai osittain keskeyttää taloudelliset suhteet yhden tai useamman kolmannen maan kanssa taikka vähentää niitä. Tätä tulkintaa, joka ei ole EY 60 ja EY 301 artiklan vastainen, perustellaan tehokkuusnäkökohdilla ja humanitaarisilla syillä.

Asetuksessa N:o 467/2001 säädettyjen toimenpiteiden tarkoituksena oli keskeyttää taloudelliset suhteet Afganistanin kanssa taikka vähentää niitä osana kansainvälisen yhteisön taistelua kan-

sainvälistä terrorismia ja erityisesti Osama bin Ladenia ja Al-Qaida-verkostoa vastaan.

Lisäksi kyseiset toimenpiteet, joiden tarkoituksena on nimenomaan kohdistaa tehokasta painetta kyseisen maan johtajia kohtaan ja rajoittaa samalla mahdollisimman paljon näiden toimenpiteiden vaikutusta tämän maan kansalaisiin, erityisesti rajoittamalla niiden henkilöllistä soveltamisalaa tiettyihin nimeltä määritettyihin henkilöihin, olivat suhteellisuusperiaatteen mukaisia, jossa edellytetään, että pakotteet eivät ylitä sitä, mikä on asianmukaista ja tarpeellista yhteisön lainsäädännöllä, jossa niistä määrätään, tavoitellun päämäärän saavuttamiseksi.

(ks. 108, 112, 115, 116, 121, 122 ja 124 kohta)

3. EY 60 ja EY 301 artikla eivät yksinään muodosta riittävää oikeusperustaa sellaisen yhteisön asetuksen antamiseksi, jonka tarkoituksena on kansainvälisen terrorismin vastainen taistelu ja taloudellisten ja rahoituksellisten pakotteiden, kuten varojen jäädyttämisen, määräämi-

nen yksityishenkilöitä vastaan ilman, että näiden yksityishenkilöiden ja kolmannen maan välillä on jonkinlainen yhteys.

Myöskään EY 308 artikla yksinään ei ole tällaisen asetuksen antamiseksi riittävä oikeusperusta. Vaikka perustamissopimuksen missään määräyksessä ei anneta yhteisön toimielimille tarvittavaa toimivaltaa määrätä pakotteita sellaisia henkilöitä ja yhteisöjä vastaan, joilla ei ole mitään yhteyttä kolmanteen maahan, kansainvälistä terrorismin vastaista taistelua ja erityisesti taloudellisten ja rahoituskellisten pakotteiden määräämistä sellaisia henkilöitä ja yhteisöjä vastaan, joita epäillään terrorismin rahoittamisesta, ei voida yhdistää mihinkään yhteisölle EY 2 ja EY 3 artiklassa nimenomaisesti määrätyistä tavoitteista. EY:n perustamissopimuksen johdanto-osasta ei myöskään millään tavalla ilmene, että tällä perustamissopimuksella olisi laajempi tavoite turvata kansainvälinen rauha ja turvallisuus. Viimeksi mainittu kuuluu yksinomaan EU:sta tehdyn sopimuksen tavoitteisiin. Vaikka voidaan todeta, että unionin tämän tavoitteen on heijastuttava yhteisön toimintaan aloilla, joilla sillä on omaa toimivaltaa, tällä ei voida sen sijaan perustella toimenpiteiden toteuttamista EY 308 artiklan nojalla. EY 308 artiklaa ei voida nimittäin tulkita siten, että siinä toimielinten sallittaisiin yleisesti käyttää tätä määräystä perustana jonkin EU:sta tehdyn sopimuksen tavoitteen toteuttamiseksi.

Näin ollen neuvostolla oli toimivalta antaa yhteisesti EY 60, EY 301 ja EY 308 artiklan perusteella tiettyihin Osama bin Ladenia, Al-Qaida-verkoston ja Talebania lähellä oleviin henkilöihin ja yhteisöihin kohdistuvista erityisistä rajoittavista toimenpiteistä annettu asetus N:o 881/2002, jolla pannaan yhteisössä täytäntöön yhteisessä kannassa 2002/402 määrätty taloudelliset ja rahoituskelliset pakotteet, ilman minkäänlaisia yhteyttä kolmannen maan alueeseen tai maata johtavaan hallintoon.

Tässä yhteydessä on näet otettava huomioon Maastrichtin sopimukseen perustuvalla muutoksella nimenomaisesti luotu yhteys EY 60 ja EY 301 artiklaan perustuvien talouspakotteita koskevien yhteisön toimien ja ulkosuhteita koskevien EU:sta tehdyn sopimuksen tavoitteiden välille. Tältä osin EY 60 ja EY 301 artikla ovat aivan erityisiä EY:n perustamissopimuksen määräyksiä, koska niissä määrätään nimenomaisesti, että yhteisön toimi saattaa olla tarpeen, ei jonkin EY:n perustamissopimuksessa vahvistetun yhteisön tarkoituksen toteuttamiseksi, vaan tietyin unionille EU 2 artiklassa nimenomaisesti asetetun tavoitteen eli yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan toimeenpanon toteuttamiseksi. Jos EY 60 ja EY 301 artiklassa myönnetty taloudellisia ja rahoituskellisia pakotteita, eli yhden tai useamman kolmannen maan kanssa olemassa olevien taloudellisten suhteiden keskeyttämistä taikka vähentämistä erityisesti pääomien ja maksujen liikkuvuuden osalta, koskeva toimivalta osoittautuu riittämättömäksi, jotta toimielimet voisivat toteuttaa YUTP:n tavoitteen, näissä

kahdessa artiklassa tarkoitettussa erityistapauksessa EY 308 artiklan käyttö täydentävänä oikeusperustana on perusteltua EU 3 artiklassa mainitun johdonmukaisuusvaatimuksen nimissä. Käyttämällä EY 60, EY 301 ja EY 308 artiklaa samanaikaisesti oikeusperustana voidaan taloudellisten ja rahoituskellisten pakotetoimien alalla toteuttaa unionin ja sen jäsenvaltioiden YUTP:n nojalla tavoittelema tavoite, sellaisena kuin se ilmaistaan yhteisessä kannassa tai yhteisessä toiminnassa, huolimatta siitä, että yhteisölle ei ole annettu nimenomaista toimivaltaa toteuttaa taloudellisia ja rahoituskellisia pakotteita, jotka koskevat yksityishenkilöitä tai yhteisöjä, joilla ei ole riittävää yhteyttä tiettyyn kolmanteen maahan.

taistelu ja taloudellisten ja rahoituskellisten pakotteiden, kuten varojen jäädyttämisen, määrääminen yksityishenkilöitä vastaan osoittamatta minkäänlaista yhteyttä kolmannen maan alueeseen tai maata johtavaan hallintoon. Siltä osin kuin nämä toimenpiteet ovat EY 58 artiklan 3 kohdan mukaisia eivätkä ne ylitä sitä, mikä on tarpeen tavoitellun tavoitteen saavuttamiseksi, ne ovat EY:n perustamissopimuksella vahvistettujen, pääomien ja maksujen vapaata liikkuvuutta koskevan järjestelmän mukaisia.

(ks. 146 kohta)

(ks. 132, 133, 136, 152, 154–157, 159, 160, 163–166 ja 170 kohta)

4. Yhteisöllä ei ole nimenomaista toimivaltaa rajoittaa pääomien liikkuvuutta ja maksuja. EY 58 artiklassa sen sijaan sallitaan se, että jäsenvaltiot toteuttavat tällaisia toimenpiteitä siltä osin kuin se on ja tulee edelleen olemaan perusteltua tässä artiklassa tarkoitettujen tavoitteiden saavuttamiseksi ja erityisesti oikeusjärjestyksen perusteisiin tai yleiseen turvallisuuteen liittyvistä syistä. Koska yleisen turvallisuuden käsite kattaa sekä valtion sisäisen että sen ulkoisen turvallisuuden, jäsenvaltioilla on näin ollen lähtökohtaisesti oikeus toteuttaa EY 58 artiklan 1 kohdan b alakohdan nojalla toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on kansainvälisen terrorismin vastainen

5. EY 249 artikla, jossa määrätään, että asetus pätee yleisesti, kun taas päätös velvoittaa ainoastaan niitä, joille se on osoitettu, koskee ainoastaan toimen adreassaatin käsitettä. Sen sijaan toimen kohteella ei ole merkitystä määrittäessä sitä, onko toimi asetuksen vai päätöksen luonteinen.

Näin ollen tiettyihin Osama bin Ladenia, Al-Qaida-verkostoa ja Talebania lähellä oleviin henkilöihin ja yhteisöihin kohdistuvista erityisistä rajoittavista toimen-

piteistä annettu asetus N:o 881/2002 on yleisesti sovellettava, sillä siinä kielletään kaikkia luovuttamasta varoja tai taloudellisia resursseja tietyille henkilöille. Se, että nämä henkilöt on mainittu nimeltä tämän asetuksen liitteessä I siten, että asetus koskee heitä suoraan ja erikseen EY 230 artiklan neljännessä kohdassa tarkoitettulla tavalla, ei vaikuta mitenkään tämän kiellon yleisyyteen.

(ks. 186 ja 187 kohta)

den Kansakuntien peruskirjan 25 artiklan mukaisesti, jonka mukaan YK:n jäsenten on hyväksyttävä ja täytettävä turvallisuusneuvoston päätökset.

Vaikka yhteisö ei ole Yhdistyneiden Kansakuntien jäsen, Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjasta johtuvien velvoitteiden on katsottava sitovan yhteisöä samalla tavoin kuin ne sitovat sen jäsenvaltioita yhteisön perustamis-sopimuksen nojalla. Ensinnäkään yhteisö ei voi laiminlyödä jäsenvaltioilleen Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjassa asetettuja velvoitteita eikä estää niiden täyttämistä. Toiseksi yhteisö on perustamissopimuksensa nojalla velvolinen antamaan toimivaltaansa käyttäen kaikki tarpeelliset säännökset, jotta sen jäsenvaltiot voivat noudattaa näitä velvoitteitaan.

(ks. 231, 234, 242, 243 ja 254 kohta)

6. Kansainvälisen oikeuden näkökulmasta Yhdistyneiden Kansakuntien (YK) peruskirjassa YK:n jäsenvaltioille asetetuilla velvoitteilla on kiistaton etusija muihin kansallisessa oikeudessa tai yleis-sopimukseen perustuvassa kansainvälisessä oikeudessa asetettuihin velvoitteisiin nähden, Euroopan neuvoston jäseninä olevien YK:n jäsenvaltioiden osalta myös niille Euroopan ihmisoikeussopimuksessa asetettuihin velvoitteisiin nähden ja yhteisön jäseninä olevien YK:n jäsenvaltioiden osalta myös niille EY:n perustamissopimuksessa asetettuihin velvoitteisiin nähden. Tämä etusija ulottuu turvallisuusneuvoston päätöslauselmaan sisältyviin päätöksiin Yhdistynei-

7. Tiettyihin Osama bin Ladenia, Al-Qaida-verkostoa ja Talebania lähellä oleviin henkilöihin ja yhteisöihin kohdistuvista erityisistä rajoittavista toimenpiteistä annettu asetus N:o 881/2002, joka on annettu yhteisen kannan 2002/402 valossa, merkitsee yhteisön jäsenvaltioille YK:n jäseninä asetetun sellaisen velvoitteen täytäntöönpanoa yhteisön tasolla, joka koskee Osama bin Ladeniin, Al-Qaida-järjestön ja Talebanin jäseniin sekä niitä lähellä oleviin henkilöihin, ryhmiin, yrityksiin ja yhtei-

söihin kohdistuvien sellaisten pakotteiden panemista täytäntöön tarvittaessa yhteisön toimella, joista on päätetty useilla Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan VII luvun nojalla annetuilla turvallisuusneuvoston päätöslauselmilla ja joita on tämän jälkeen vahvistettu tällaisilla päätöslauselmilla.

Tässä yhteydessä yhteisön toimielimet ovat toimineet sidotun toimivallan rajoissa, joten niillä ei ollut lainkaan itsenäistä harkintavaltaa. Erityisesti ne eivät voineet muuttaa kyseisten päätöslauselmien sisältöä suoraan tai ottaa käyttöön menetelmää, jonka avulla tällainen muutos voitaisiin tehdä. Asetuksen N:o 881/2002 laillisuuden valvonta merkitsisi näin ollen sitä, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin tutkisi välillisesti kyseisten päätöslauselmien laillisuutta.

Kun otetaan huomioon Yhdistyneiden Kansakuntien oikeuden etusija yhteisön oikeuteen nähden, ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen toimivaltaa valvoa välillisesti turvallisuusneuvoston päätösten laillisuutta yhteisön oikeusjärjestyksessä vahvistettujen perusoikeuksien suojan tason valossa ei voida kuitenkaan perustella kansainvälisen oikeuden eikä yhteisön oikeuden perusteella. Ensinnäkin tällainen toimivalta olisi yhteensopimaton jäsenvaltioille Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjassa ja erityisesti sen 25, 48 ja 103 artiklassa asetettujen velvoitteiden sekä

valtiosopimusoikeutta koskevan Wienin yleissopimuksen 27 artiklan kanssa. Toiseksi tällainen toimivalta olisi sekä EY:n perustamissopimuksen määräysten, erityisesti EY 5, EY 10 ja EY 297 artiklan ja EY 307 artiklan ensimmäisen kohdan, että EU:sta tehdyn sopimuksen määräysten, erityisesti EU 5 artiklan vastainen. Se olisi lisäksi yhteensopimaton sen periaatteen kanssa, jonka mukaan yhteisön ja näin ollen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen toimivaltaa on käytettävä kansainvälisen oikeuden mukaisesti.

Näin ollen turvallisuusneuvoston Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan VII luvun nojalla annetut päätöslauselmat eivät lähtökohtaisesti kuulu ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen valvonnan piiriin, ja tällä tuomioistuimella ei ole toimivaltaa kyseenalaistaa, edes välillisesti, niiden laillisuutta yhteisön oikeuden valossa. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen on päinvastoin mahdollisuuksiensa mukaan tulkittava ja sovellettava yhteisön oikeutta siten, että se olisi sopusoinnussa jäsenvaltioille Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjassa asetettujen velvoitteiden kanssa.

Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimella on kuitenkin toimivalta valvoa välillisesti tällaisten päätöslauselmien laillisuutta jus cogensin valossa, jolla

tarkoitetaan kansainvälisen oikeusjärjestyksen perusteisiin (ordre public) kuuluvia sääntöjä, jotka velvoittavat kaikkia kansainvälisen oikeuden oikeussubjekteja, mukaan lukien YK:n elimet, ja joista ei ole mahdollista poiketa.

Sikäli kuin omistusoikeuden suojan on katsottava kuuluvan yleisen kansainvälisen oikeuden pakottaviin säännöksiin, joka tapauksessa ainoastaan tämän oikeuden mielivaltaista epäämistä voidaan pitää jus cogensin vastaisena. Näin ei kuitenkaan ole käsiteltävänä olevassa asiassa.

(ks. 264–266, 272–274, 276 ja 277 kohta)

8. Tiettyihin Osama bin Ladenia, Al-Qaida-verkosta ja Talebania lähellä oleviin henkilöihin ja yhteisöihin kohdistuvista erityisistä rajoittavista toimenpiteistä annetussa asetuksessa N:o 881/2002, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella N:o 561/2003, ja välillisesti turvallisuusneuvoston päätöslauselmissa, jotka pannaan täytäntöön näillä asetuksilla, määrättyllä varojen jäädyttämisellä ei loukata asianomaisen henkilön perusoikeuksia jus cogensiin kuuluvan ihmisyyksilön perusoikeuksien yleisen suojaamisen standardin valossa.

Ensinnäkin asianomaisen henkilön varojen jäädyttäminen on osa turvallisuusneuvoston Osama bin Ladenia, Al-Qaida-järjestöä sekä Talebania ja muita niitä lähellä olevia henkilöitä, ryhmiä, yrityksiä ja yhteisöjä vastaan määräämiä pakotteita, kun otetaan huomioon kansainvälisen terrorismin vastaisen taistelun tärkeys ja se, että Yhdistyneiden Kansakuntien suojaaminen terrorijärjestöjen toiminnalta on oikeutettua. Toiseksi varojen jäädyttäminen on säilyttävä toimenpide, joka toisin kuin takavarikoiminen, ei loukkaa asianomaisten henkilöiden rahavaroja koskevan omistusoikeuden ydinsisältöä vaan ainoastaan estää varojen käytön. Kolmanneksi turvallisuusneuvoston päätöslauselmissa määrätään yleisen pakotejärjestelmän tarkistamisesta tietyn väliajoin. Lopuksi kyseisissä määräyksissä määrätään menettelystä, jonka avulla asianomaiset henkilöt voivat milloin hyvänsä saattaa asiansa pakotekomitean tarkastettavaksi sen jäsenvaltion avulla, jonka kansalaisia he ovat tai jossa he asuvat.

Tältä osin nimenomaiset poikkeusmahdollisuudet, jotka näin ollen koskevat pakotekomitean luetteloon merkittyjen henkilöiden varojen jäädyttämistä, osoittavat selvästi, ettei tämän toimenpiteen tarkoituksena tai seurauksena ole kohdella näitä henkilöitä epäinhimillisesti tai alentavasti.

Näissä olosuhteissa sellaisten henkilöiden ja yhteisöjen varojen jäädyttämisen, joiden epäillään Yhdistyneiden Kansakuntien jäsenvaltioiden toimittamien ja turvallisuusneuvoston valvomien tietojen perusteella olevan yhteydessä Osama bin Ladeniin, Al-Qaida-verkoston ja Talebaniin ja osallistuneen terroritekojen rahoittamiseen, suunnitteluun, valmisteluun tai toteuttamiseen, ei voida katsoa muodostavan mielivaltaista, epätarkoituksenmukaista tai kohtuutonta uhkaa asianomaisten henkilöiden perusoikeuksille.

(ks. 289, 291, 293–296 ja 299–302 kohta)

9. Asianomaisten henkilöiden oikeutta tulla kuulluksi ei ole loukannut pakotekomitea ennen heidän lisäämistään niiden henkilöiden luetteloon, joiden varat on jäädytettävä turvallisuusneuvoston kyseessä olevien päätöslauselmien mukaisesti, eivätkä yhteisön toimielimet ennen tiettyihin Osama bin Ladenia, Al-Qaida-verkosta ja Talebania lähellä oleviin henkilöihin ja yhteisöihin kohdistuvista erityisistä rajoittavista toimenpiteistä annetun asetuksen N:o 881/2002 antamista.

Ensinnäkin asianomaisten henkilöiden oikeudesta siihen, että pakotekomitea kuulee heitä ennen heidän lisäämistään niiden henkilöiden luetteloon, joiden epäillään rahoittavan kansainvälistä terrorismia ja joiden varat on jäädytettävä

turvallisuusneuvoston päätöslauselmien mukaisesti, ei määrätä kyseessä olevissa päätöslauselmissa eikä missään kansainvälisen oikeusjärjestyksen perusteisiin kuuluvassa pakottavassa normissa näytetä edellytettävän tällaista etukäteen tapahtuvaa kuulemistä. Erityisesti tilanteessa, jossa on kyse asianomaisen henkilön omaisuuden käyttöä rajoittavasta turvaamistoimesta, hänen perusoikeuksiensa kunnioittaminen ei edellytä sitä, että hänelle ilmoitetaan häntä vastaan esitetystä tosiseikoista ja todisteista, kun turvallisuusneuvosto tai sen pakotekomitea katsovat, että tämä olisi kansainvälisen yhteisön turvallisuutta koskevien syiden vastaista.

Toiseksi yhteisön toimielinten ei tarvinnut myöskään kuulla asianomaisia henkilöitä ennen kyseessä olevan asetuksen antamista, koska yhteisön toimielimillä ei ollut minkäänlaista harkintavaltaa niiden pannessa täytäntöön yhteisön oikeusjärjestyksessä turvallisuusneuvoston päätöslauselmat ja pakotekomitean päätökset, joten asianomaisten henkilöiden kuuleminen ei olisi missään tapauksessa voinut johtaa siihen, että toimielin muuttaisi kantaansa.

(ks. 306, 307, 320, 328, 329 ja 331 kohta)

10. Tiettyihin Osama bin Ladenia, Al-Qaida-verkosta ja Talebania lähellä

oleviin henkilöihin ja yhteisöihin kohdistuvista erityisistä rajoittavista toimenpiteistä annetun asetuksen N:o 881/2002 kumoamiskanteen yhteydessä ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin valvoo kyseisen asetuksen laillisuutta siltä osin, ovatko yhteisön toimielimet noudattaneet toimivaltaa sekä ulkoista laillisuutta koskevia määräyksiä ja niiden toimintaa koskevia olennaisia menettelymääräyksiä. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin valvoo tämän asetuksen laillisuutta myös niiden turvallisuusneuvoston päätöslauselmien suhteen, jotka tällä asetuksella on tarkoitus panna täytäntöön, erityisesti muodollisen ja aineellisen asianmukaisuuden, sisäisen johdonmukaisuuden ja sen kannalta, onko asetus oikeasuhteinen päätöslauselmiin nähden. Lisäksi se tutkii tämän asetuksen laillisuuden ja välillisesti kyseessä olevien turvallisuusneuvoston päätöslauselmien laillisuuden jus cogensiin kuuluvien kansainvälisen oikeuden ylemmäntasoisien normien, erityisesti ihmisyksilön oikeuksien yleismaailmallista suojelua koskevien pakottavien normien valossa.

Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen asiana ei sen sijaan ole valvoa välillisesti sitä, ovatko itse kyseessä olevat turvallisuusneuvoston päätöslauselmat perusoikeuksien mukaisia, sellaisina kuin näitä suojataan yhteisön oikeusjärjestyksessä. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen asiana ei ole myöskään tarkastaa, ettei turvallisuusneuvoston toteuttamiensa toimenpiteiden perusteluina käyttämiä tosiseikkoja ja todisteita ole arvioitu virheellisesti, eikä muutoin kuin jus cogensiin liittyvän tutkinnan rajoitetussa tapauksessa valvoa välillisesti näiden

toimenpiteiden tarkoituksenmukaisuutta ja suhteellisuutta. Näin ollen asianomaisella henkilöllä ei ole mitään mahdollisuutta saattaa asiaa tuomioistuimen käsiteltäväksi, koska turvallisuusneuvosto ei ole pitänyt tarkoituksenmukaisena luoda sellaista itsenäistä kansainvälistä tuomioistuinta, jonka tehtävänä olisi lausua oikeuskysymysten ja tosiseikkojen osalta kanteista, jotka nostetaan pakotekomitean tekemistä yksittäisistä päätöksistä.

Tämä aukko kantajien oikeusturvassa ei kuitenkaan sellaisenaan ole jus cogensin vastainen. Oikeus saattaa asia tuomioistuimen käsiteltäväksi ei nimittäin ole ehdoton. Rajoitus, joka koskee kantajien oikeutta saattaa asia tuomioistuimen käsiteltäväksi ja joka johtuu siitä, ettei Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan VII luvun nojalla hyväksytyjä turvallisuusneuvoston päätöslauselmia voida lähtökohtaisesti saattaa tuomioistuimen käsiteltäviksi, on olennainen osa tätä oikeutta, sellaisena kuin se taataan jus cogensissa. Kantajien intressi saattaa asiansa tuomioistuimen käsiteltäväksi asiakysymyksen osalta ei ole riittävä, jotta se voisi ylittää olennaisen yleisen edun mukaisen intressin taata kansainvälinen rauha ja turvallisuus turvallisuusneuvoston Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan määräysten mukaisesti ja selvästi yksilöimän vaaran uhatessa. Näin ollen kantajien oikeutta saada asiansa tosiasiallisesti tuomioistuimen käsiteltäväksi ei ole loukattu.

(ks. 334, 335, 337–344 ja 346 kohta)