

T-253/02. sz. ügy

Chafiq Ayadi kontra az Európai Unió Tanácsa

„Közös kül- és biztonságpolitika – Az Oszáma bin Ládennel, az al-Kaida hálózattal és a Tálibánnal összeköttetésben álló személyekkel és szervezetekkel szemben meghatározott korlátozó intézkedések – A Közösség hatásköre – Pénzeszközök befagyasztása – Szubszidiaritás elve – Alapvető jogok – Ius cogens – Bírósági felülvizsgálat – Megsemmisítés iránti kereset”

Az Elsőfokú Bíróság ítélete (második tanács), 2006. július 12. II - 2148

Az ítélet összefoglalása

- 1. Eljárás – Beavatkozás – Kérelem, amely nem valamelyik fél kérelmeinek támogatására irányul*
(A Bíróság alapokmánya, 40. cikk, negyedik bekezdés; az Elsőfokú Bíróság eljárási szabályzata, 113. és 116. cikk, 3. §)

2. *Megsemmisítés iránti kereset – Határidőn belül meg nem támadott korábbi aktust megerősítő jogi aktus ellen benyújtott kereset*
(EK 230. cikk)
3. *Megsemmisítés iránti kereset – A közösségi bíróság hatásköre*
(EK 5. cikk, második bekezdés, EK 60. cikk, EK 230. cikk, EK 301. cikk és EK 308. cikk)
4. *Nemzetközi közjog – Az Egyesült Nemzetek Alapokmánya – A Biztonsági Tanács határozatai*
5. *Európai Közösségek – Az intézmények jogi aktusai jogszerűségének bírósági felülvizsgálata*
(881/2002 tanácsi rendelet)
6. *Európai Közösségek – Az intézmények jogi aktusai jogszerűségének bírósági felülvizsgálata*
(Az 561/2003 rendelet 2a. cikkével módosított 881/2002 tanácsi rendelet)
7. *Európai Közösségek – Az intézmények jogi aktusai jogszerűségének bírósági felülvizsgálata*
(881/2002 tanácsi rendelet)
8. *Megsemmisítés iránti kereset – Az Egyesült Nemzetek Biztonsági Tanácsának határozatait végrehajtó közösségi jogi aktus – 881/2002 rendelet*
(EK 230. cikk; 881/2002 tanácsi rendelet)
9. *Európai Közösségek – Az Egyesült Nemzetek Biztonsági Tanácsának határozatait végrehajtó jogi aktus – 881/2002 rendelet*
(EU 6. cikk; 881/2002 tanácsi rendelet)
10. *Intézmények jogi aktusai – Indokolás – Kötelezettség – Terjedelem*
(EK 253. cikk; 881/2002 tanácsi rendelet)

1. A Bíróság alapokmánya 40. cikkének negyedik bekezdése alapján a beavatkozásra vonatkozó kérelemben előterjesztett kérelmek csak az egyik fél kérelmeinek támogatására korlátozódhatnak. Ezenkívül az Elsőfokú Bíróság eljárási

szabályzata 116. cikkének 3. §-a alapján a beavatkozó a jogvitát beavatkozáskori állásában fogadja el. A beavatkozó ezért nem jogosult az általa támogatott fél által fel nem hozott elfogadhatatlansági kifogásra hivatkozni. Az Elsőfokú Bíró-

ság eljárási szabályzatának 113. cikke alapján azonban az Elsőfokú Bíróság hivatalból bármikor vizsgálhatja, hogy a kereset eljárásgátló okok fennállása miatt nem elfogadhatatlan-e, akkor is, ha azokra a beavatkozók hivatkoznak. A kereset elfogadhatóságára vonatkozó kifogás az eljárásgátló ok kérdését veti fel.

(vö. 64., 67–68. pont)

2. Elfogadhatatlan a valamely korábbi, határidőn belül meg nem támadott aktust pusztán megerősítő aktus megsemmisítése iránti kereset. Egy aktus akkor minősíthető valamely korábbi aktus pusztá megerősítésének, ha ahhoz képest nem tartalmaz új tényezőket, és nem előzte meg e korábbi aktus címzettje helyzetének felülvizsgálatát.

(vö. 70. pont)

3. A közösségi bíróság az EK 5. cikk második bekezdésében megfogalmazott szubszidiaritás elvére tekintettel vizsgálja meg a közösségi aktusok jogszerűségét. Ezen általános elvre azonban nem lehet hivatkozni az EK 60. és az EK 301. cikk alkalmazási körében, még akkor sem, ha feltételezhető, hogy az nem tartozik a Közösség kizárólagos hatáskörébe. Ami ugyanis a harmadik országgal fennálló gazdasági kapcsolatok felfüggesztését vagy korlátozását illeti, e rendelkezések

a Közösség beavatkozását írják elő akkor, ha fellépését az Európai Unióról szóló szerződés közös kül- és biztonságpolitikára (KKBP) vonatkozó rendelkezéseinek megfelelően elfogadott valamely közös álláspont vagy együttes fellépés „szükségesnek tartja”. Az EK 60. és az EK 301. cikk alkalmazási körében az EK-Szerződés így az Unióra ruházta azon jogkört, hogy eldöntse, szükséges-e a Közösség fellépése. Ennek eldöntése az Unió diszkrecionális jogkörének gyakorlásához tartozik. Ez kizárja a magánszemélyek azon jogát, hogy az EK 5. cikk második bekezdésében megfogalmazott szubszidiaritás elvére tekintettel vitassák az Unió KKBP közös álláspontjának vagy együttes fellépésének megfelelően a Közösség által következőképpen gyakorolt fellépés jogszerűségét. Másfelől mivel az EK 60. és az EK 301. cikk alkalmazási körét az EK 308. cikk kiegészítő jogalapjának igénybevételével ki lehet terjeszteni a nemzetközi terrorizmus elleni küzdelem keretében gazdasági és pénzügyi szankciók magánszemélyekkel szembeni elrendelésére, a valamely harmadik országgal való bármiféle kapcsolat megállapítása nélkül, ebből szükségszerűen következik, hogy az e jogcímen az Unió KKBP közös álláspontjának vagy együttes fellépésének megfelelően elfogadott közösségi intézkedések jogszerűségét magánszemélyek már nem vitathatják a szubszidiaritás elvére tekintettel.

Mindenesetre, még ha feltételezzük is, hogy a szubszidiaritás elve alkalmazható

az EK 60. és az EK 301. cikk alkalmazási körében, nyilvánvaló, hogy a Biztonsági Tanács – az ENSZ minden tagállamára nézve kötelező – határozatainak a tagállamok részéről történő egységes végrehajtása jobban megvalósítható közösségi szinten, mint nemzeti szinten.

(vö. 107–112. pont)

mint ahogyan – a Közösség létrehozásáról szóló szerződés alapján – a tagállamaira. Egyrészt a Közösség nem sértheti meg a tagállamait az ENSZ Alapokmánya alapján terhelő kötelezettségeket, és nem akadályozhatja azok végrehajtását. Másrészt a Közösség hatáskörei gyakorlása során a létrehozásáról szóló szerződés alapján köteles meghozni minden ahhoz szükséges rendelkezést, hogy tagállamai számára lehetővé tegye az említett kötelezettségeknek való megfelelést.

(vö. 116. pont)

4. A nemzetközi jog szempontjából az Egyesült Nemzetek tagállamainak az Egyesült Nemzetek Alapokmánya alapján fennálló kötelezettségei megelőznek minden más, belső jogi vagy nemzetközi szerződési jogi kötelezettséget, beleértve az emberi jogok európai egyezménye alapján fennálló kötelezettségeket (azon tagállamok esetében, amelyek az Európa Tanács tagjai), valamint az EK-Szerződés alapján fennálló kötelezettségeket (azon tagállamok esetében, amelyek egyben a Közösség tagjai is). Ez az elsődlegesség kiterjed a Biztonsági Tanács bármely határozatában foglalt döntésekre, az Egyesült Nemzetek Alapokmánya 25. cikkének megfelelően.

5. Az ENSZ jogának a közösségi joggal szembeni elsőbbségének elvére tekintettel az Elsőfokú Bíróságnak a Biztonsági Tanács vagy a Szankcióbizottság határozatai jogszerűségének kapcsolódó és az alapvető jogok védelme közösségi jogrendben elismert követelményének mércéjével történő vizsgálatára vonatkozó hatáskörének megállapítása nem lenne igazolható sem a nemzetközi, sem a közösségi jog alapján.

A Közösségre – bár nem tagja az Egyesült Nemzeteknek – ugyanúgy vonatkoznak az Egyesült Nemzetek Alapokmányából eredő kötelezettségek,

Ezért a Biztonsági Tanácsnak az Egyesült Nemzetek Alapokmányának VII. fejezete alapján elfogadott határozatai elvileg nem tartoznak az Elsőfokú Bíróság által

végzett bírósági felülvizsgálat hatálya alá, és az Elsőfokú Bíróság nincs feljogosítva arra, hogy a szóban forgó határozatok jogszerűségét a közösségi jogra való tekintettel – még ha csak kapcsolódó jelleggel is – megkérdőjelezze. Ellenkezőleg: az Elsőfokú Bíróság lehetőség szerint köteles mindent megtenni annak érdekében, hogy a közösségi jogot a tagállamoknak az Egyesült Nemzetek Alapokmánya alapján fennálló kötelezettségeivel összeegyeztethetően értelmezze és alkalmazza.

Az Elsőfokú Bíróság azonban jogosult kapcsolódó jelleggel vizsgálni a Biztonsági Tanács szóban forgó határozatainak jogszerűségét, a *ius cogens*re tekintettel, amely a nemzetközi jog összes jogalanya (beleértve az ENSZ fórumait is) kötelező nemzetközi közrendként értendő, és amelytől nem lehet eltérni.

(vö. 116. pont)

6. Az 561/2003 rendelettel módosított, az Oszáma bin Ládennel, az [al-Kaida] hálózattal és a Tálibánnal összeköttetésben álló egyes személyekkel és szervezetekkel szemben meghatározott szigorító intézkedések bevezetéséről szóló 881/2002 rendeletben előírt pénzeszköz-befagyasztás nem sérti sem az érdekelteknek a tulajdonnal rendelkezéshez való alapvető jogát, sem az arányosság általános elvét, az ember alapvető jogainak a *ius cogens* hatálya alá tartozó egyetemes védelme követelményének mércéjével mérve.

Másfelől meg kell állapítani, hogy a 881/2002 rendelet és a Biztonsági Tanács azon határozatai, amelyeket e rendelet végrehajt, nem akadályozzák meg az érdekelteket abban, hogy kielégítő magán-, családi és társadalmi életet éljenek, tekintettel arra, hogy a befagyasztott gazdasági erőforrások kizárólag személyes célra történő felhasználását önmagában nem tiltják ezen aktusok. Az említett aktusok önmagukban szintén nem akadályozzák az érdekelteket abban, hogy foglalkoztatottként vagy önállóan valamilyen szakmai tevékenységet folytassanak, hanem lényegében az ezen tevékenységért járó jövedelmek beszedését érintik. A vonatkozó rendelet 2a. cikke – az e rendelkezés által meghatározott feltételek között – az említett rendelet 2. cikkét mindenfajta pénzkészletre és egyéb pénzügyi forrásra való alkalmazását kizárja, beleértve tehát a valamely szakmai tevékenység foglalkoztatottkénti vagy önálló folytatásához szükséges pénzügyi forrásokat és az ilyen tevékenység keretében kapott vagy kapható pénzeszközöket. Ugyanis bár a 2a. cikk a 2. cikk alóli felmentést lehetővé tévő rendelkezés, nem lehet szigorúan értelmezni az általa követett humanitárius jellegű célra tekintettel. Az illetékes nemzeti hatóságok feladata – hiszen leginkább ők vehetik figyelembe minden egyes eset sajátos körülményeit – elsősorban megállapítani, hogy a felmentés megadható-e, és azután ügyelni annak ellenőrzésére és végrehajtására, az érdekelt pénzeszközeinek befagyasztását betartva.

(vö. 116., 126–127., 130., 132. pont)

7. Az érdekeltek meghallgatáshoz való joga nem sérül, mivel az Oszáma bin Ládennel, az al-Kaida hálózattal, a Tálibán, valamint a velük összeköttetésben álló személyekkel, csoportokkal, vállalkozásokkal és szervezetekkel szembeni szankciókat bevezető biztonsági tanácsi határozatok nem biztosítják az érdekelteknek a pénzeszköz-befagyasztással érintett személyek listájára való felvételüket megelőzően a Szankcióbizottság által történő meghallgatáshoz való jogot, és mivel a nemzetközi jogrendbe tartozó egyetlen feltétlen alkalmazást igénylő szabály sem tűnik úgy, hogy megkövetelné az előzetes meghallgatást. Különösen abban a helyzetben, amikor az érdekeltek vagyonával való rendelkezést korlátozó biztosítási intézkedésről van szó, az alapvető jogainak tiszteletben tartása nem követeli meg, hogy közöljék velük az ellenük felhozott tényeket és bizonyítékokat, amennyiben a Biztonsági Tanács vagy Szankcióbizottsága úgy ítéli meg, hogy a nemzetközi közösség biztonságával kapcsolatos indokok ezzel ellentétben állnak.
8. Az Oszáma bin Ládennel, az [al-Kaida] hálózattal és a Tálibánnal összeköttetésben álló egyes személyekkel és szervezetekkel szemben meghatározott szigorító intézkedések bevezetéséről szóló 881/2002 rendelet megsemmisítése iránti kereset elbírálása során az Elsőfokú Bíróság e rendeletet illetően teljes jogszerűségi felülvizsgálatot gyakorol arra vonatkozólag, hogy a közösségi intézmények betartják-e a hatásköri szabályokat, valamint a cselekvésükre kötelezően alkalmazandó külső jogszerűségi szabályokat és lényeges alaki szabályokat. Az Elsőfokú Bíróság ugyanezen rendeletet a Biztonsági Tanács azon határozataira való tekintettel is felülvizsgálja, amelyeket e rendeletnek végre kell hajtania, különösen az alaki és anyagi megfelelés, a belső koherencia és a rendeletnek a határozatokhoz viszonyított arányossága szemszögéből. Az Elsőfokú Bíróság felülvizsgálja még e rendelet jogszerűségét és – közvetett módon – a Biztonsági Tanács szóban forgó határozatainak jogszerűségét a nemzetközi jog *ius cogens*hez, különösen pedig az emberi jogok egyetemes védelmét célzó, feltétlen alkalmazást igénylő szabályaihoz tartozó magasabb rendű szabályaira tekintettel.

A közösségi intézmények sem voltak kötelesek az érdekelteket az Oszáma bin Ládennel, az [al-Kaida] hálózattal és a Tálibánnal összeköttetésben álló egyes személyekkel és szervezetekkel szemben meghatározott szigorító intézkedések bevezetéséről szóló 881/2002 rendelet megalkotása előtt, illetve a megalkotásával és végrehajtásával összefüggésben meghallgatni.

Ezzel szemben az Elsőfokú Bíróságnak nem feladata, hogy közvetetten felülvizsgálja maguknak a Biztonsági Tanács szóban forgó határozatainak a közösségi jogrendben védett alapvető jogokkal való összhangját. Az Elsőfokú Bíróságnak még kevésbé feladata, hogy ellenőrizze azoknak a tényeknek és bizonyítékoknak az értékelésihiba-mentességét, amelyeket a Biztonsági Tanács az általa hozott intézkedések alátámasztására elfogadott,

(vö. 116. pont)

sem pedig az, hogy – a *ius cogens*re tekintettel végzett ellenőrzés korlátozott keretei között – közvetetten ellenőrizze ezeknek az intézkedéseknek a célszerűségét és arányosságát. Így az érdekelteknek egyáltalán nem áll rendelkezésükre a bírósághoz fordulás lehetősége, mivel a Biztonsági Tanács nem tartotta kívánatosnak olyan független nemzetközi bírói fórum felállítását, amelynek feladata lenne a Szankcióbizottság egyedi határozatai ellen irányuló keresetek jogi és ténybeli elbírálása.

A felperesek bírói jogvédelmének e hiánya azonban önmagában nem ellentét a *ius cogens*szel. A bírósághoz fordulás joga ugyanis nem korlátlan jog. Az érdekeltek bírósághoz fordulásra vonatkozó jogának – a Biztonsági Tanácsnak az Egyesült Nemzetek Alapokmányának VII. fejezete alapján elfogadott határozatainak a tagállamok belső jogrendszerében elvileg élvezett joghatóság alóli mentességéből eredő – korlátozását e jog velejárójának kell tekinteni. Az ilyen korlátozás igazolható azon határozatok természetével, amelyeket a Biztonsági Tanács kénytelen az említett VII. fejezet alapján meghozni, valamint a követett jogszerű céllal. Végül, a Biztonsági Tanács aktusai jogszerűségének vizsgálatára hatáskörrel rendelkező nemzetközi bírói fórum hiányában olyan szerv létrehozása, mint a Szankcióbizottság, és az elfogadott határozatokban biztosított azon lehetőség, hogy bármikor a Szankcióbizottsághoz lehet fordulni minden egyéni eset felülvizsgálata végett, az érintett kormány részvételét biztosító alakszerű eljárásban, az érde-

kelteknek a *ius cogens* által elismert alapvető jogai megfelelő védelmének egy másik ésszerű útját képezi.

(vö. 116. pont)

9. Az érdekeltek azon joga, hogy az esetük felülvizsgálata iránti kérelmet nyújtsanak be a lakóhelyük/székhelyük vagy állampolgárságuk szerinti ország kormányához a pénzeszközök befagyasztásával érintett személyeket és szervezeteket tartalmazó listáról való törlés végett, nemcsak a Biztonsági Tanács Szankcióbizottság által értelmezett határozatai által, hanem a közösségi jogrend által is biztosított jognak kell minősíteni.

Ebből következik, hogy mind az ilyen felülvizsgálati kérelem vizsgálatakor, mind az abból eredő államok közötti egyeztetések és intézkedések során a tagállamok az EU 6. cikknek megfelelően kötelesek a közösségi jog általános elveiként tiszteletben tartani az érdekeltek alapvető jogait, ahogyan azokat az emberi jogok európai egyezménye biztosítja, továbbá ahogyan azok a tagállamok közös alkotmányos hagyományaiból erednek, mivel ezen alapvető jogok tiszteletben tartása nem tűnik, hogy akadályozza az Egyesült Nemzetek Alapokmánya alapján fennálló kötelezettségeik megfelelő végrehajtását. A tagállamoknak arra is ügyelniük kell minden lehetséges mértékben, hogy az érdekelteknek módjuk legyen érdemben érvényesíteni az álláspontjukat az illetékes nemzeti hatóságok előtt az esetük

felülvizsgálata iránti kérelem keretében. Másfelől az ezen hatóságok részére elismerendő mérlegelési mozgásteret ebben az összefüggésben oly módon kell gyakorolni, hogy megfelelően figyelembe vegyék azon nehézségeket, amelyek az érdekelteknél felmerülhetnek a jogaik hatékony védelmének megszervezését illetően, tekintettel az ellenük irányuló intézkedések összefüggésére és sajátos természetére. Így a tagállamoknak nincs alapos okuk arra, hogy az irányelvek által előírt felülvizsgálati eljárás megindítását pusztán annak alapján tagadják meg, hogy az érdekelteknek nem áll módjukban, hogy pontos és a kérelmük alátámasztása szempontjából releváns információkat nyújtsanak, mivel nem szerezhettek tudomást a vitatott listára való felvételüket igazoló pontos indokokról azok bizalmas jellege miatt, illetve azon bizonyítékokról, amelyeken ezen indokok alapulnak. Ugyanígy: tekintettel arra a körülményre, hogy a magánszemélyeknek nincs joguk ahhoz, hogy a Szankcióbizottság előtt személyesen meghallgassák őket, így az államok által állampolgáraiknak nyújtott diplomáciai védelemtől függenek, a tagállamok kötelesek arra törekedni, hogy az érdekeltek ügye késedelem nélkül, tisztességes és pártatlan módon kerüljön bemutatásra az említett bizottság előtt a felülvizsgálat érdekében, ha az az átadott releváns információk alapján objektívan igazoltnak tűnik.

Továbbá az érdekelteknek megvan a lehetőségük arra, hogy azon kormány

államának nemzeti jogára, amelyhez a törlés iránti kérelmükkel fordultak, vagy akár közvetlenül az Oszáma bin Ládennel, az [al-Kaida] hálózattal és a Tálibánnal összeköttetésben álló egyes személyekkel és szervezetekkel szemben meghatározott szigorító intézkedések bevezetéséről szóló 881/2002 rendeletre, illetőleg a rendelettel végrehajtott releváns biztonsági tanácsi határozatokra alapított bírósági jogorvoslati kérelmet nyújtsanak be, amennyiben az illetékes nemzeti hatóság bárhogyan megsértené az érdekeltek azon jogát, hogy a szankcióval érintett személyek listájáról való törlés érdekében kérelmezzék ügyük felülvizsgálatát. Az ilyen kereset esetében a nemzeti bíróságnak fő szabály szerint a saját nemzeti eljárásjogát kell alkalmaznia, miközben biztosítania kell a közösségi jog teljes érvényesülését, ami azt eredményezheti, hogy, ha szükséges, ne alkalmazza azt a nemzeti jogszabályt, amely ennek akadályát képezheti, így például az olyan szabályt, amely kizárja a bírósági felülvizsgálat köréből, hogy a nemzeti hatóságok megtagadják az állampolgáraik diplomáciai védelmének biztosítása érdekében történő fellépést.

(vö. 145–150., 152. pont)

10. Az EK 253. cikk által megkövetelt indokolásnak világosan és félreérthetetlenül kell bemutatnia a Tanács érvelését, úgy, hogy az érdekeltek megismerhessék a meghozott intézkedések indokait és a közösségi bíróság gyakorolhassa felülvizsgálatát. Az indokolási kötelezettség betartását egyébként nemcsak az aktus szövege alapján kell megítélni, hanem

kontextusát és a kérdéses témakörre vonatkozó jogszabályok összességét is figyelembe kell venni. Amikor általános alkalmazású aktusról van szó, az indokolás szorítkozhat egyfelől az aktus elfogadásához vezető általános helyzet, másfelől az általa elérni kívánt általános célok megjelölésére.

E tekintetben az Oszáma bin Ládennel, az [al-Kaida] hálózattal és a Tálibánnal összeköttetésben álló egyes személyekkel és szervezetekkel szemben meghatározott szigorító intézkedések bevezetéséről szóló 881/2002 rendelet hivatkozásai, valamint különösen az (1)–(7) preambulumbekzdése teljes mértékben megfe-

lelnek ezeknek a követelményeknek. Az a tény, hogy a verseny torzulásának kockázatára vonatkozó állítás (amely kockázatot a preambulum szerint a szóban forgó rendelet hivatott megelőzni) nem meggyőző, nem kérdőjelezheti meg e megállapítást. Az a formahiba ugyanis, amely valamely rendelet esetében abban áll, hogy az egyik preambulumbekzdés téves szöveget tartalmaz, nem vezethet a megsemmisítésére, amennyiben a többi preambulumbekzdés önmagában elegendő indokolást nyújt.

(vö. 164–167. pont)