

**T-228/02. sz. ügy**

**Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran  
kontra  
az Európai Unió Tanácsa**

„Közös kül- és biztonságpolitika – A terrorizmus leküzdése érdekében egyes személyekkel és szervezetekkel szemben hozott korlátozó intézkedések – Pénzeszközök befagyasztása – Megsemmisítés iránti kereset – Védelemhez való jog – Indokolás – Hatékony bírói jogvédelemhez való jog – Kártérítési kereset”

Az Elsőfokú Bíróság ítélete (második tanács), 2006. december 12. . . . . II - 4674

**Az ítélet összefoglalása**

- 1. Eljárás – A megtámadott határozat helyébe az eljárás folyamán lépő határozat*
- 2. Megsemmisítés iránti kereset – A közösségi bíróság hatásköre – Az Európai Unióról szóló szerződés V. és VI. Címe alapján elfogadott közös álláspont elleni kereset (EK 230. cikk; EU 15. cikk, EU 34. cikk, EU 35. cikk és EU 46. cikk)*

3. *Közösségi jog – Elvek – Védelemhez való jog – Egyes, terrorista tevékenységekkel gyanúsított személyekkel és szervezetekkel szemben a pénzeszközök befagyasztására vonatkozóan hozott határozat*  
(EK 249. cikk; 2580/2001 tanácsi rendelet, 2. cikk, (3) bekezdés; 2005/930 tanácsi határozat)
4. *Közösségi jog – Elvek – Védelemhez való jog – Az Egyesült Nemzetek Biztonsági Tanácsának terrorista tevékenységekkel gyanúsított, meg nem határozott személyekkel és szervezetekkel szemben korlátozó intézkedések meghozatalát előíró határozata – A Közösség által saját hatáskörének gyakorlása körében történő végrehajtás*  
(EK 60. cikk, EK 301. cikk és EK 308. cikk; 2580/2001 tanácsi rendelet)
5. *Közösségi jog – Elvek – Védelemhez való jog – Egyes, terrorista tevékenységekkel gyanúsított személyekkel és szervezetekkel szemben a pénzeszközök befagyasztására vonatkozóan hozott határozat*  
(2001/931 közös álláspon, 1. cikk, (4) bekezdés; 2580/2001 tanácsi rendelet, 2. cikk, (3) bekezdés)
6. *Európai Unió – Közös kül- és biztonságpolitika – Büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés – A tagállamok és a közösségi intézmények közötti jóhiszemű együttműködés kötelezettsége*  
(EK 10. cikk; 2001/931 közös álláspon, 1. cikk, (4) bekezdés; 2580/2001 tanácsi rendelet, 2. cikk, (3) bekezdés)
7. *Közösségi jog – Elvek – Védelemhez való jog – Egyes, terrorista tevékenységekkel gyanúsított személyekkel és szervezetekkel szemben a pénzeszközök befagyasztására vonatkozóan hozott határozat*  
(2001/931 közös álláspon, 1. cikk, (4) és (6) bekezdés)
8. *Intézmények jogi aktusai – Indokolás – Kötelezettség – Terjedelem*  
(EK 253. cikk; 2580/2001 tanácsi rendelet)
9. *Intézmények jogi aktusai – Indokolás – Kötelezettség – Terjedelem*  
(EK 253. cikk; 2001/931 közös álláspon, 1. cikk, (4) és (6) bekezdés; 2580/2001 tanácsi rendelet)
10. *Európai Közösségek – Az intézmények jogi aktusai jogszerűségének bírósági felülvizsgálata*  
(EK 230. cikk, (2) bekezdés; 2001/931 közös álláspon, 1. cikk, (4) és (6) bekezdés; 2580/2001 tanácsi rendelet, 2. cikk, (3) bekezdés)

1. Amikor az eljárás során egy határozatot egy másik, azonos tárgyú határozat vált fel, ez utóbbit olyan új ténynek kell tekinteni, amely lehetővé teszi a felperes

számára kereseti kérelmeinek és jogalapjainak megfelelő módosítását. Ellentétes lenne ugyanis a gondos igazságszolgáltatás és a pergazdaságosság követelményé-

vel a felperes új kereset benyújtására való kötelezése. Ezenkívül igazságtalan lenne, ha az érintett intézmény, a felperes által valamely határozat ellen a közösségi bíróság elé terjesztett keresetlevélben található bírálatokkal való szembenézés jegyében, a megtámadott határozatot megfelelően módosíthatná, vagy helyébe egy másikat léptethetne, és az eljárás során hivatkozhatna erre a módosításra vagy jogszabályváltásra annak érdekében, hogy a másik felet megfossza eredeti kérelmeinek és jogalapjainak a későbbi határozatra való kiterjesztésének vagy az e határozat elleni további kérelmek vagy jogalapok előterjesztésének lehetőségétől. E következtetés vonatkozik arra az esetre is, amikor egy magán-személyt közvetlenül és személyében érintő rendelet helyébe az eljárás folyamán egy azonos tárgyú rendelet lép.

(vö. 28–29. pont)

2. Az Elsőfokú Bíróság csak annyiban rendelkezik hatáskörrel a közös kül- és biztonságpolitikára (KKBP) vonatkozó V. címébe tartozó EU 15. és a büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködésre (IB) vonatkozó VI. címébe tartozó EU 34. cikk alapján elfogadott közös álláspont megsemmisítése iránt benyújtott kereset elbírálására, amennyiben az ilyen kereset alátámasztására a Közösség hatásköreinek figyelmen kívül hagyására hivatkoznak.

Ugyanis sem az EU-Szerződés KKBP-re vonatkozó V. címe, sem az EU-Szerződés

IB-re vonatkozó VI. címe egyáltalán nem rendelkezik valamely közös álláspont közösségi bíróság előtti megsemmisítése iránti keresetről.

Az Amszterdami Szerződéssel módosított EU-Szerződés keretében a Bíróság hatásköreit az EU 46. cikk kimerítően felsorolja. Ugyanakkor e cikk az EU-Szerződés V. címe rendelkezéseinek keretében egyáltalán nem rendelkezik a Bíróság hatásköréről, és az EU 35. és EU 46. cikkből következik, hogy az EU-Szerződés VI. címének keretében az érvényesség vizsgálata vagy a megsemmisítés iránti jogorvoslatok egyedül az EU 34. cikk (2) bekezdésének b), c), illetve d) pontjában előírt kerethatározatokkal, határozatokkal és az egyezménynek végrehajtásához szükséges intézkedésekkel szemben lehetségesek, kivéve az EU 34. cikk (2) bekezdésének a) pontjában előírt közös álláspontokat.

(vö. 46–49., 52., 56. pont)

3. A tulajdonképpeni védelemhez való jog tiszteletben tartására vonatkozó biztosíték a pénzeszközök befagyasztására vonatkozó határozatnak a terrorizmus leküzdése érdekében egyes személyekkel és szervezetekkel szemben hozott különleges korlátozó intézkedésekről szóló,

2580/2001 rendelet alapján történő elfogadásával összefüggésben nem tagadható meg az érdekeltektől abból az egyedüli indokból kiindulva, hogy sem az emberi jogok európai egyezménye, sem a közösségi jog általános elvei nem biztosítanak a magánszemélyek részére semmiféle jogot a valamely normatív jellegű aktus kibocsátását megelőző meghallgatásra.

mainak – és a jelen esetben a Közösségnek, amelynek a közvetítésével a tagállamai eldöntötték, hogy eljárnak – a feladata a saját jogrendszerük szabályainak megfelelően konkrétan azonosítani, kik, illetve melyek azok a személyek, csoportok és szervezetek, akiknek, illetve amelyeknek a pénzeszközzeit e határozat alapján be kell fagyasztani.

Ugyanis igaz, hogy a 2580/2001 rendelet 2. cikke (3) bekezdését végrehajtó 2005/930 határozatnak ugyanaz az általános hatálya, mint e rendeletnek, és hogy akárcsak utóbbi, közvetlenül alkalmazandó minden tagállamban, valamint hogy a címe ellenére így hozzájárul e jogi aktus EK 249. cikk szerinti rendeleti jellegéhez, azonban nem kizárólag normatív jellegű. Bár *erga omnes* hatállyal bír, közvetlenül és személyében érinti azokat, akiket egyébként név szerint úgy jelöl meg, mint akiket fel kell venni azon személyek, csoportok és szervezetek listájára, akiknek a pénzeszközzeit az említett rendelet alapján be kell fagyasztani.

Ugyanis egyrészt ez a határozat egyáltalán nem határozza meg személyükben azon személyeket, csoportokat és szervezeteket, akikre vonatkozniuk kell ezen intézkedéseknek, továbbá nem állapított meg pontos jogszabályokat a pénzeszközök befagyasztási eljárására vonatkozóan, sem az ilyen eljárással érintett személyek és szervezetek számára a tagállamok által velük szemben elfogadott intézkedések vitatására hatékony lehetőséget biztosító biztosítékokat vagy jogorvoslatokat.

(vö. 95., 97–98. pont)

Másrészt a Közösség nem az Unió vagy a tagállamok akarata által meghatározott hatáskör alapján jár el, mikor a Tanács mint a jelen esetben, gazdasági szankciós intézkedéseket hoz az EK 60., EK 301. és EK 308. cikk alapján.

4. Így az 1373. (2001) számú biztonsági tanácsi határozattal összefüggésben az Egyesült Nemzetek Szervezete tagállala-

Mivel az 1373. (2001) számú biztonsági tanácsi határozatban említett személyek,

csoportok és szervezetek azonosítása és az abból következő pénzeszköz-befagyasztási intézkedés meghozatala a Közösség diszkrecionális mérlegelésével járó saját hatáskör gyakorlása körébe tartozik, az érdekeltek védelemhez való jogának tiszteletben tartása elvileg kötelező az érintett közösségi intézményekre, a jelen esetben a Tanácsra, amikor az említett határozatnak való megfelelés érdekében járnak el. Ebből következik, hogy a védelemhez való jog biztosítéka elvileg teljesen alkalmazható a pénzeszköz-befagyasztásra vonatkozó határozatnak a terrorizmus leküzdése érdekében egyes személyekkel és szervezetekkel szemben hozott különleges korlátozó intézkedésekről szóló, 2580/2001 rendelet alapján történő elfogadásával összefüggésben.

(vö. 101–102., 106–108. pont)

5. A pénzeszközök befagyasztására vonatkozó határozatnak a terrorizmus leküzdése érdekében egyes személyekkel és szervezetekkel szemben hozott különleges korlátozó intézkedésekről szóló, 2580/2001 rendelet 2. cikkének (3) bekezdése alapján történő elfogadásával összefüggésben a védelemhez való jog csak a szóban forgó intézkedés érdekelttel szembeni alkalmazását érintően – e szabályozásnak megfelelően – feltételek szabására alkalmas ténybeli és jogi elemekre tekintettel gyakorolható.

E jog tiszteletben tartásának kérdése ezzel összefüggésben azonban két szinten merülhet fel:

Az érdekelt védelemhez való jogát mindenekelőtt a terrorizmus leküzdésére vonatkozó különös intézkedések alkalmazásáról szóló 2001/931 közös álláspontról szóló 1. cikkének (4) bekezdésében említett határozat illetékes nemzeti hatóság általi meghozatalához vezető nemzeti eljárás keretében kell ténylegesen biztosítani. Lényegében e nemzeti eljárás során kell az érdekeltnak lehetővé tenni a szóban forgó határozat alátámasztására ellene felhozott bizonyítékokkal kapcsolatos álláspontjának érdemi ismertetését, a védelemhez való jognak a nemzeti jogban többek között a közrenden, közbiztonságon vagy a nemzetközi kapcsolatok fenntartásán alapuló okokból jogszerűen igazolt esetleges korlátozása fenntartásával.

Továbbá az érdekelt védelemhez való jogát továbbá ténylegesen biztosítani kell a 2580/2001 rendelet 2. cikke (3) bekezdésének megfelelően a vitatott listára való felvételre vagy az azon való fenntartásra vonatkozó határozat Tanács általi meghozatalára vezető közösségi eljárás keretében. Ennek keretében elvileg csak lehetővé kell tenni az érdekeltnak a szóban forgó közösségi intézkedés jogszerű alkalmazási feltételeivel kapcsolatos álláspontja megfelelő ismertetését,

azaz ha a pénzeszközök befagyasztására vonatkozó eredeti határozatról van szó, az ügyiratok azon pontos információinak vagy anyagainak fennállását illetően, amelyek arra utalnak, hogy az illetékes nemzeti hatóság a 2001/931 közös álláspont 1. cikke (4) bekezdésében adott fogalommeghatározásnak megfelelő határozatot hozott vele szemben, illetve ha a pénzeszközök befagyasztására vonatkozó későbbi határozatról van szó, az érdekelt vitatott listán való fenntartásának igazolását illetően.

(vö. 114–115., 118–120. pont)

6. Az EK 10. cikk alapján a tagállamok és a közösségi intézmények közötti kapcsolatokat a jóhiszemű együttműködés kölcsönös kötelezettsége határozza meg. Ez az elv általánosan alkalmazandó, és többek között az EU-Szerződés VI. címe által meghatározott büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés keretében szükséges, amely egyébként teljes egészében a tagállamok és az intézmények közötti együttműködésen alapul.

A terrorizmus leküzdésére vonatkozó különös intézkedések alkalmazásáról szóló 2001/931 közös álláspont 1. cikke (4) bekezdésének és a terrorizmus leküzdése érdekében egyes személyekkel és szervezetekkel szemben hozott különleges korlátozó intézkedésekről szóló,

2580/2001 rendelet 2. cikke (3) bekezdésének – amelyek a terrorizmus elleni közös fellépés keretében a Tanács és a tagállamok közötti egyfajta külön együttműködést létrehozó rendelkezések – alkalmazása esetén ezen elv a Tanácsra nézve azon kötelezettséggel jár, hogy amennyire lehetséges bizonnyra meg az illetékes nemzeti hatóságok értékelésében, főleg ha bíróságról van szó, mind a határozata alapjául szolgáló „komoly és hitelt érdemlő bizonyítékok vagy ténykörművények” fennállását illetően, mind az e bizonyítékokhoz vagy ténykörművényekhez való hozzáférésnek a nemzeti jogban a közrenden, közbiztonságon vagy a nemzetközi kapcsolatok fenntartásán alapuló kényszerítő okok alapján jogszerűen igazolt esetleges korlátozásának az elismerését illetően.

E megállapítások azonban csak annyiban érvényesek, amennyiben a szóban forgó bizonyítékokat vagy ténykörművényeket alávetették az előző pontban említett illetékes nemzeti hatóság mérlegelésének. Ha viszont a Tanács az előtte folyó eljárás során a pénzeszközök befagyasztására vonatkozó eredeti határozatát vagy valamelyik későbbi határozatot olyan információkra vagy bizonyítékokra alapozza, amelyeket a tagállamok képviselői anélkül közöltek vele, hogy azokat alávetették volna az említett illetékes nemzeti hatóság értékelésének, ezen

elemeket olyan terhelő bizonyítékoknak kell tekinteni, amelyeknek elvileg közönségi szintű közlés vagy meghallgatás tárgyát kell képezniük, ha nemzeti szinten még nem került arra sor.

(vö. 123–125. pont)

7. Feltéve, hogy a Közösség vagy a tagállamai biztonságát vagy a nemzetközi kapcsolataik irányítását érintő kényszerítő megfontolásokkal nem ellentétes, a védelemhez való jog tiszteletben tartásának általános elve megköveteli, hogy a terhelő bizonyítékokat közöljék az érdekelttel, amennyire lehetséges a pénzeszközök befagyasztására vonatkozó eredeti határozat elfogadásával vagy egyidejűleg, vagy amint lehet, azt követően. Ugyanilyen fenntartással, a pénzeszközök befagyasztására vonatkozó minden későbbi határozatot meg kell előznie az új terhelő bizonyítékok közlésének és egy meghallgatásnak. A védelemhez való jog tiszteletben tartása viszont nem követeli meg sem azt, hogy a terhelő bizonyítékokat a pénzeszközök befagyasztására vonatkozó eredeti intézkedés meghozatala előtt közöljék az érdekelttel, sem hogy ilyen összefüggésben *a posteriori* hivatalból meghallgassák.

A terhelő bizonyítékok közlése a pénzeszközök befagyasztására vonatkozó eredeti határozat esetében elvileg

megköveteli egyrészt, hogy a Tanács közölje az érdekelttel az ügyiratok olyan pontos információit, illetve anyagait, amelyek arra utalnak, hogy valamely tagállam illetékes hatósága a terrorizmus leküzdésére vonatkozó különös intézkedések alkalmazásáról szóló 2001/931 közös álláspont 1. cikkének (4) bekezdésében adott fogalom meghatározásnak megfelelő határozatot hozott vele szemben, valamint adott esetben a tagállamok képviselői által a Tanácssal anélkül közölt információkból, illetve anyagokból eredő új elemeket, hogy azokat alávetették volna az említett illetékes nemzeti hatóság értékelésének, másrészt pedig hogy lehetősége legyen az ügyirat ezen információival, illetve anyagaival kapcsolatos álláspontját érdemben kifejteni.

A pénzeszközök befagyasztására vonatkozó későbbi határozat esetében a védelemhez való jog tiszteletben tartása hasonlóképp megköveteli, egyrészt hogy közöljék az érdekelttel az ügyiratok azon pontos információit, illetve anyagait, amelyek a Tanács szerint igazolják a vitatott listákon való fenntartását, valamint adott esetben a fent említett új elemeket, másrészt pedig hogy az érdekeltnél lehetősége legyen az ezzel kapcsolatos álláspontját érdemben kifejteni.

(vö. 125–126., 137. pont)

8. Az EK 253. cikk által előírt indokolási kötelezettségre vonatkozó biztosíték teljesen alkalmazható pénzeszköz befagyasztásra vonatkozó határozatnak a terrorizmus leküzdése érdekében egyes személyekkel és szervezetekkel szemben hozott különleges korlátozó intézkedésekről 2580/2001 rendelet alapján történő elfogadásával összefüggésben.

a terhelő bizonyítékokat közöljék velük a közigazgatási eljárás során.

(vö. 109., 146., 148. pont)

Főszabály szerint a terrorizmus leküzdése érdekében egyes személyekkel és szervezetekkel szemben hozott különleges korlátozó intézkedésekről szóló 2580/2001 rendelet szerinti pénzeszköz-befagyasztási intézkedés indokolásának nemcsak e rendelet jogszerű alkalmazási feltételeire kell vonatkoznia, hanem azon indokokra is, amelyek miatt a Tanács diszkrecionális jogköre gyakorlása során úgy véli, hogy az érdekelttel szemben ilyen intézkedést kell hozni.

A Közösség és a tagállamai biztonságát vagy a nemzetközi kapcsolataik irányítását érintő kényszerítő megfontolásokkal azonban ellentétes lehet, hogy az érdekeltek előtt felfedjék a pénzeszközök befagyasztására vonatkozó eredeti vagy későbbi határozat pontos és teljes indokait, valamint az is ellentétes lehet, hogy

9. Feltéve, hogy a Közösség vagy a tagállamai biztonságát vagy a nemzetközi kapcsolataik irányítását érintő kényszerítő megfontolásokkal nem ellentétes, fenntartva továbbá azt a lehetőséget is, hogy a határozat Hivatalos Lapban közzétett változatában csak a rendelkező rész és általános indokolás szerepeljen, a terrorizmus leküzdésére vonatkozó különös intézkedések alkalmazásáról szóló 2001/931 közös álláspont 1. cikkének (4) bekezdésében említett, a pénzeszközök befagyasztására vonatkozó eredeti határozat indokolásának külön és konkrétan vonatkoznia kell legalább azon pontos információkra, illetve anyagokra, amelyek arra utalnak, hogy valamely tagállam illetékes hatósága hozta meg az említett határozatot az érdekelttel szemben. Egy ilyen határozat indokolásának továbbá meg kell jelölnie azon okokat, amelyek miatt a Tanács diszkrecionális jogköre gyakorlása során úgy véli, hogy az érdekelttel szemben ilyen intézkedést kell hozni. Másfelől az említett közös álláspont 1. cikke (6) bekezdésében említett, a pénzeszközök befagyasztására vonatkozó későbbi határozat indokolásának ugyanilyen fenntartásokkal meg kell jelölnie azon különös és konkrét okokat, amelyek miatt a Tanács



ügy véli, hogy a felülvizsgálat után továbbra is indokolt az érdekelt pénzeszközök befagyasztása, adott esetben új információk vagy bizonyítékok alapján.

(vö. 116., 125–126., 147., 151. pont)

10. A terrorizmus leküzdése érdekében egyes személyekkel és szervezetekkel szemben hozott különleges korlátozó intézkedésekről szóló 2580/2001 rendelet 2. cikkének (3) bekezdése alapján a pénzeszközök befagyasztására vonatkozóan hozott határozat jogszerűségének bírósági felülvizsgálatát az EK 230. cikk második bekezdése írja elő, amelynek értelmében a közösségi bíróság hatáskörrel rendelkezik az olyan keresetek tekintetében, amelyeket hatáskör hiánya, lényeges eljárási szabályok megsértése, az EK-Szerződés vagy az alkalmazására vonatkozó bármely jogi rendelkezés megsértése vagy hatáskörrel való visszaélés miatt nyújtottak be.

E felülvizsgálat alapján, és figyelembe véve az érdekelt által felhozott vagy hivatalból megállapított, megsemmisítésre vonatkozó jogalapokat, az Elsőfokú Bíróság feladata vizsgálni, többek között, hogy teljesülnek-e a 2580/2001 rendelet jelen esetre történő alkalmazásának jogi feltételei, ahogyan e rendelet 2. cikkének (3) bekezdésében, és utalás útján vagy a terrorizmus leküzdésére vonatkozó különös intézkedések alkalmazásáról szóló 2001/931 közös álláspont 1. cikkének (4) bekezdésében, vagy 1. cikkének

(6) bekezdésében vannak kifejtve, aszerint hogy a pénzeszközök befagyasztására vonatkozó eredeti vagy valamely későbbi határozatról van szó. Ez azt vonja maga után, hogy a szóban forgó határozat jogszerűségének bírósági felülvizsgálata kiterjed a határozat indokolásaként felhozott tények és körülmények megítélésére, valamint azon bizonyítékok és információk vizsgálata amelyeken a megítélés alapszik. Az Elsőfokú Bíróságnak meg kell bizonyosodnia e tekintetben a védelemhez való jog és az indokolási követelmény tiszteletben tartásáról, valamint adott esetben a Tanács által az az alóli „kibújás” érdekében kivételként felhozott kényszerítő megfontolások megalapozottságáról.

Annál is inkább elengedhetetlennek tűnik e felülvizsgálat, ha ez jelenti ez egyetlen olyan eljárási biztosítékot, amely lehetővé teszi a nemzetközi terrorizmus leküzdésének követelményei és az alapvető jogok védelme közötti igazságos egyensúly biztosítását. Mivel a Tanács által az érdekeltek védelemhez való jogával szemben emelt korlátozásokat független és pártatlan, szigorú bírósági felülvizsgálattal kell ellensúlyozni, a közösségi bíróságnak lehetőségének kell lennie a pénzeszköz-befagyasztási intézkedések jogszerűségének és megalapozottságának felülvizsgálatára, anélkül hogy az ellentétes lenne a Tanács által felhasznált bizonyítékok és információk titkosságával vagy bizalmas jellegével.

(vö. 153–155. pont)