

AZ ELSŐFOKÚ BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (kibővített második tanács)

2005. szeptember 21. \*

A T-315/01. sz. ügyben,

**Yassin Abdullah Kadi** (lakóhelye: Dzsedda [Szaúd-Arábia], képviselik: D. Pannick QC, P. Saini barrister, G. Martin és A. Tudor solicitors, kézbesítési cím: Luxembourg)

felperesnek

az **Európai Unió Tanácsa** (képviselek: M. Vitsentzatos és M. Bishop, meghatalmazotti minőségben)

és

az **Európai Közösségek Bizottsága** (képviselek: A. Van Solinge és C. Brown, meghatalmazotti minőségben, kézbesítési cím: Luxembourg)

alperesek ellen,

\* Az eljárás nyelve: angol.

támogatja őket:

**Nagy Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága** (képviseli: kezdetben J. E. Collins, később: R. Caudwell, meghatalmazotti minőségben, utóbbi segítője: S. Moore barrister, kézbesítési cím: Luxembourg)

beavatkozó,

kezdetben egyrészt az egyes termékek és szolgáltatások Afganisztánba történő kivitelének tilalmáról, a repülési tilalom megerősítéséről és az afganisztáni Tálibánt illető pénzkészletek és egyéb pénzügyi források befagyasztásáról, valamint a 337/2000/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2001. március 6-i 467/2001/EK tanácsi rendelet (HL L 67., 1. o.), másrészt pedig a [...] 467/2001 rendelet harmadszori módosításáról szóló, 2001. október 19-i 2062/2001/EK bizottsági rendelet (HL L 277., 25. o.), ezt követően pedig az Oszáma bin Ládennel, az Al-Qaida [helyesen és a továbbiakban: al-Kaida]-hálózattal és a Tálibánnal összeköttetésben álló egyes személyekkel és szervezetekkel szemben meghatározott szigorító intézkedések bevezetéséről, valamint a [...] 467/2001[...] rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2002. május 27-i 881/2002/EK tanácsi rendelet (HL L 139., 9. o.; magyar nyelvű különkiadás 18. fejezet, 1. kötet, 294. o.) felperesre vonatkozó részének megsemmisítése iránti kérelem tárgyában,

**AZ EURÓPAI KÖZÖSSÉGEK ELSŐFOKÚ BÍRÓSÁGA**  
(kibővített második tanács),

tagjai: N. J. Forwood elnök, J. Pirrung, P. Mengozzi, A. W. H. Meij és M. Vilaras bírák,

hivatalvezető: H. Jung,

tekintettel az írásbeli szakaszra és a 2003. október 14-i tárgyalásra,

meghozta a következő

## Ítéletet

### Jogi háttér

- 1 Az Egyesült Nemzetek San Franciscóban (Egyesült Államok) 1945. június 26-án aláírt Alapokmánya 24. cikkének (1) bekezdése értelmében az Egyesült Nemzetek Szervezetének (ENSZ) tagjai „a nemzetközi béke és biztonság fenntartásáért a fő felelősséget a Biztonsági Tanácsra ruházzák, és elismerik, hogy a Biztonsági Tanács e felelősségből folyó kötelességeinek teljesítésekor az ő nevükben jár el”.
- 2 Az Egyesült Nemzetek Alapokmányának 25. cikke szerint „[az ENSZ] tagjai megegyeznek abban, hogy a Biztonsági Tanács határozatait a jelen Alapokmánynak megfelelően elfogadják és végrehajtják”.
- 3 Az Egyesült Nemzetek Alapokmánya 48. cikkének (2) bekezdése értelmében a Biztonsági Tanácsnak a nemzetközi béke és biztonság fenntartására irányuló határozatait „az Egyesült Nemzetek tagjai közvetlenül és olyan nemzetközi szervezetekben kifejtett tevékenységük útján hajtják végre, amelyeknek tagjai”.

4 Az Egyesült Nemzetek Alapokmányának 103. cikke szerint, „[h]a az Egyesült Nemzetek tagjainak a jelen Alapokmányból folyó és bármely egyéb nemzetközi megállapodásból eredő kötelezettségei összeütköznének, az Alapokmányból folyó kötelezettségeiket illeti elsőbbség”.

5 Az EU 11. cikk (1) bekezdése értelmében:

„Az Unió közös kül- és biztonságpolitikát határoz meg és hajt végre, amely a kül- és biztonságpolitika minden területére kiterjed, és amelynek célkitűzései a következők:

- az Unió közös értékeinek, alapvető érdekeinek, függetlenségének és integritásának védelme az Egyesült Nemzetek Alapokmányának alapelveivel összhangban;
  
- az Unió biztonságának megerősítése minden formában;
  
- a béke megőrzése és a nemzetközi biztonság megerősítése az Egyesült Nemzetek Alapokmányának alapelveivel [...] összhangban [...]”

6 Az EK 301. cikk szövege a következő:

„Ha az Európai Unióról szóló szerződés közös kül- és biztonságpolitikára vonatkozó rendelkezéseinek megfelelően elfogadott valamely közös álláspont vagy együttes

fellépés egy vagy több harmadik országgal fennálló gazdasági kapcsolatok felfüggesztésére, korlátozására vagy teljes megszakítására irányuló fellépésről rendelkezik, a Tanács megteszi a szükséges sürgős intézkedéseket. A Tanács a Bizottság javaslata alapján, minősített többséggel jár el.”

7 Az EK 60. cikk (1) bekezdésének rendelkezése szerint:

„Ha a 301. cikkben előírányzott esetben a Közösség fellépése szükséges, a Tanács a 301. cikkben meghatározott eljárás szerint az érintett harmadik országokkal szemben megteheti a szükséges sürgős intézkedéseket a tőkemozgásokra és fizetési műveletekre vonatkozóan.”

8 Az EK 307. cikk első bekezdése értelmében:

„Az egyrésztől egy vagy több tagállam, másrésztől egy vagy több harmadik állam által egymás között 1958. január 1-je előtt, illetve a csatlakozó államok esetében a csatlakozásukat megelőzően kötött megállapodásokból eredő jogokat és kötelezettségeket e szerződés rendelkezései nem érintik.”

9 Végül, az EK 308. cikk a következőképpen rendelkezik:

„Ha a Közösség fellépése bizonyul szükségesnek ahhoz, hogy a közös piac működése során a Közösség valamely célkitűzése megvalósuljon, és e szerződés nem biztosítja a szükséges hatáskört, a Tanács a Bizottság javaslata alapján és az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően egyhangúlag meghozza a megfelelő rendelkezéseket.”

## A jogvita előzményei

- 10 1999. október 15-én az Egyesült Nemzetek Biztonsági Tanácsa (a továbbiakban: a Biztonsági Tanács) meghozta az 1267 (1999) határozatot, amelyben többek között elítélte azt a tényt, hogy afgán területen továbbra is menedéket nyújtanak és kiképzést adnak terroristáknak, valamint terrorcselekményeket készítenek elő, és amely megerősítette meggyőződését, hogy a nemzetközi terrorizmus üldözése alapvető jelentőségű a nemzetközi békére és biztonságra nézve, és rosszallását fejezte ki amiatt, hogy a Tálibán továbbra is menedéket nyújt Usama bin Laden (a közösségi intézmények által elfogadott dokumentumok magyar változatának többségében: Oszáma bin Láden) részére, továbbá lehetővé teszi neki és társainak, hogy terroristakiképző-táborok hálózatát irányítsák az általa ellenőrzött területről kiindulva, és hogy Afganisztánt támaszpontként használják nemzetközi terrorista műveletek kivitelezésére. A határozat 2. pontjában a Biztonsági Tanács felszólította a Tálibánt, hogy a nevezett Oszáma bin Ládent haladéktalanul adja át az illetékes hatóságoknak. E kötelezettség tiszteletben tartásának biztosítása érdekében az 1267 (1999) határozat (4) bekezdésének b) pontja úgy rendelkezik, hogy minden államnak kötelessége többek között „befagyasztani a Tálibán tulajdonában álló, az alábbi (6) bekezdés alkalmazásával létrehozott bizottság által azonosított pénzkészleteket és egyéb – különösen a Tálibán tulajdonában, illetve közvetlen vagy közvetett módon az ellenőrzése alatt álló, valamint a Tálibán tulajdonában vagy ellenőrzése alatt álló bármely vállalkozás tulajdonában vagy ellenőrzése alatt álló javakból származó – pénzügyi forrásokat, és ügyelni arra, hogy sem a kérdéses – sem bármely más ilyenként azonosított – pénzkészleteket vagy egyéb pénzügyi forrásokat sem állampolgáraik, sem a területükön tartózkodó bármely más személy ne bocsássák a Tálibán rendelkezésére, vagy ne használják fel a Tálibán, illetőleg a Tálibán tulajdonában vagy ellenőrzése alatt álló bármely vállalkozás javára, kivéve a bizottság ezzel ellentétes, esetileg – emberiességi megfontolásból – kiadott engedélye birtokában”.
- 11 Az 1267 (1999) határozat (6) bekezdésében a Biztonsági Tanács, ideiglenes belső szabályzatának 28. cikke alapján úgy döntött, hogy a Biztonsági Tanács tagjaiból bizottságot (a továbbiakban: Szankcióbizottság) hoz létre, amelynek feladata, hogy őrködjék a (4) bekezdésben elrendelt intézkedéseknek az államok általi betartása felett, hogy azonosítsa az említett (4) bekezdésben foglalt pénzkészleteket vagy egyéb pénzügyi forrásokat, továbbá hogy a (4) bekezdésben elrendelt intézkedésektől való eltérés iránti kérelmeket elbírálja.

- 12 Mivel a Tanács úgy ítélte meg, hogy a határozat végrehajtása érdekében szükséges a Közösség fellépése, 1999. november 15-én elfogadta a Tálibánnal szembeni korlátozó intézkedésekről szóló 1999/727/KKBP közös állásponatot (HL L 294., 1. o.). E közös álláspon 2. cikke előírja a Tálibán külföldi pénzkészleteinek és más pénzügyi forrásainak a Biztonsági Tanács 1267 (1999) határozatában megállapított feltételek szerint történő befagyasztását.
- 13 2000. február 14-én a Tanács – az EK 60. és EK 301. cikk alapján – megalkotta a repülési tilalomról és az afganisztáni Tálibánt illető pénzkészletek és egyéb pénzügyi források befagyasztásáról szóló 337/2000/EK rendeletet (HL L 43., 1. o.).
- 14 2000. december 19-én a Biztonsági Tanács meghozta az 1333 (2000) határozatot, amely többek között felszólította a Tálibánt, hogy tegyen eleget az 1267 (1999) határozatnak különösképpen azzal, hogy felhagy a nemzetközi terroristáknak és szervezeteiknek történő menedék- és kiképzésnyújtás gyakorlatával, illetőleg hogy bíróság elé állítás céljából átadja Oszáma bin Ládent az illetékes hatóságoknak. A Biztonsági Tanács jelesül úgy határozott, hogy megerősíti az 1267 (1999) határozattal elrendelt repülési tilalmat és a pénzkészletek befagyasztását. Ennek megfelelően, az 1333 (2000) határozat (8) bekezdésének c) pontja úgy rendelkezik, hogy minden állam köteles különösen „[h]aladéktalanul befagyasztani Oszáma bin Ládennek, valamint a hozzá kapcsolódó egyéneknek és szervezeteknek (beleértve az al-Kaida-szervezetet) a [Szankcióbizottság] által azonosított pénzkészleteit és más pénzügyi követeléseit, és az Oszáma bin Láden és a hozzá tartozó személyek és szervezetek, illetőleg a közvetlen vagy közvetett ellenőrzésük alatt állók tulajdonában álló vagyontárgyakból származó pénzkészleteket, továbbá örködni afelett, hogy sem állampolgáraik, sem a területükön tartózkodó bármely más személy ne bocsássa Oszáma bin Láden, társai vagy bármely más, hozzájuk tartozó, illetve közvetlen vagy közvetett módon az ellenőrzésük alatt álló szervezet (beleértve az al-Kaida-szervezetet) rendelkezésére sem a kérdéses pénzkészleteket és más pénzügyi forrásokat, sem bármely egyéb pénzkészletet vagy pénzügyi forrást, illetőleg azokat javukra közvetlen vagy közvetett módon ne lehessen felhasználni”.

- 15 Ugyanebben a rendelkezésben, a Biztonsági Tanács megbízta a Szankcióbizottságot, hogy az államok és a nemzetközi szervezetek által közölt információk alapján vezessen naprakész listát azokról az egyénekről és szervezetekről, akiket/amelyeket a Szankcióbizottság Oszáma bin Ládenhez tartozóként azonosított, beleértve az al-Kaida-szervezetet.
- 16 Az 1333 (2000) határozat (23) bekezdésében a Biztonsági Tanács úgy határozott, hogy a – többek között a (8) bekezdés alapján – foganatosított intézkedéseket tizenkét hónapig kell alkalmazni, valamint hogy ezen időszak végén majd eldönti, hogy – ugyanazokkal a feltételekkel – szükség van-e ezen intézkedések újabb időszakra történő meghosszabbítására.
- 17 Mivel úgy ítélte meg, hogy e határozat végrehajtásához a Közösség fellépése szükséges, 2001. február 26-án a Tanács elfogadta a Tálibánnal szembeni további szigorító intézkedések bevezetéséről, valamint 96/746/KKBP közös álláspont módosításáról szóló 2001/154/KKBP közös álláspontot (HL L 57., 1. o.). Ennek 4. cikke a következőképpen rendelkezik:

„Az Oszáma bin Láden és – a Szankcióbizottság által azonosított – vele összeköttetésben lévő személyek és szervezetek pénzkészleteit be kell fagyasztani, és semmilyen követelést vagy egyéb pénzügyi forrást nem lehet Oszáma bin Láden, sem pedig – a Szankcióbizottság által azonosított – vele összeköttetésben álló személyek és szervezetek rendelkezésére bocsátani, a [1333 (2000) határozat] rendelkezéseinek megfelelően.”

- 18 2001. március 6-án a Tanács az EK 60. és az EK 301. cikk alapján megalkotta az egyes termékek és szolgáltatások Afganisztánba történő kivitelének tilalmáról, a repülési tilalom megerősítéséről és az afganisztáni Tálibánt illető pénzkészletek és egyéb pénzügyi források befagyasztásáról, valamint a 337/2000/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló 467/2001/EK tanácsi rendeletet (HL L 67., 1. o.).



19 A 467/2001 rendelet 1. cikke meghatározza, hogy mit kell „pénzkészletek” és „pénzkészletek befagyasztása” alatt érteni.

20 A 467/2001 rendelet 2. cikkének szövege szerint:

„(1) A Szankcióbizottság által megjelölt és az I. mellékletben felsorolt valamennyi természetes vagy jogi személy, illetve szervezet tulajdonát képező összes pénzeszközt és egyéb pénzügyi forrást be kell fagyasztani.

(2) Tilos a Tálibán elleni Szankcióbizottság által megjelölt és az I. mellékletben felsorolt bármely természetes vagy jogi személy, illetve szervezet részére vagy javára közvetlen vagy közvetett módon pénzeszközt vagy egyéb pénzügyi forrást rendelkezésre bocsátani.

(3) Az (1) és (2) bekezdést nem kell alkalmazni a Tálibán elleni Szankcióbizottság által adott felmentés hatálya alá tartozó pénzeszközökre és pénzügyi forrásokra. Felmentést a tagállamoknak a II. mellékletben felsorolt illetékes hatóságain keresztül lehet kapni.”

21 A 467/2001 rendelet I. melléklete tartalmazza a 2. cikkben elrendelt pénzkészlet-befagyasztással érintett személyek és szervezetek listáját. A 467/2001 rendelet 10. cikkének (1) bekezdése értelmében, a Bizottság felhatalmazást kap arra, hogy a Biztonsági Tanács vagy a Szankcióbizottság határozatai alapján az említett I. mellékletet módosítsa vagy kiegészítse.

- 22 2001. március 8-án a Szankcióbizottság közzétette az 1267 (1999) és 1333 (2000) biztonsági tanácsi határozatok értelmében pénzkészlet-befagyasztással érintett szervezetek és személyek első összesített listáját (lásd a Szankcióbizottság 2001. március 8-i AFG/131 SC/7028. sz. közleményét). Azóta ez a lista több alkalommal módosításra és kiegészítésre került. A Bizottság ennél fogva több rendeletet alkotott a 467/2001 rendelet 10. cikke alapján, amelyekkel módosította, illetőleg kiegészítette e rendelet I. mellékletét.
- 23 2001. október 19-én a Szankcióbizottság 2001. március 8-i listájához újabb kiegészítést tett közzé, amely többek között tartalmazta az alábbi személy nevét:
- „Al-Qadi, Yasin (A. K. A. Kadi, Shaykh Yassin Abdullah ; A. K. A. Kahdi, Yasin), Jeddah, Saudi Arabia.”
- 24 A 467/2001 rendelet harmadszori módosításáról szóló, 2001. október 19-i 2062/2001/EK bizottsági rendelettel (HL L 277., 25. o.) a kérdéses személy nevét, másokéval együtt, felvették az említett rendelet I. mellékletébe.
- 25 2002. január 16-án a Biztonsági Tanács elfogadta az 1390 (2002) határozatot, amely meghatározza az Oszáma bin Ládennel, az al-Kaida-szervezet tagjaival és a Tálibánnal, valamint a hozzájuk kapcsolódó személyekkel, csoportokkal, vállalkozásokkal és szervezetekkel szemben alkalmazandó intézkedéseket. E határozat (1) és (2) bekezdése lényegében előírja az 1267 (1999) határozat (4) bekezdésének b) pontjában és az 1333 (2000) határozat (8). bekezdésének c) pontjában elrendelt intézkedések fenntartását, különösen a pénzeszközök befagyasztását. Az 1390 (2002)

határozat (3) bekezdése értelmében ezeket az intézkedéseket a Biztonsági Tanács az elfogadásukat követő tizenkét hónapon belül felülvizsgálja, mely határidő elteltével vagy fenntartja, vagy pedig módosítja azokat.

- 26 A Tanács, mivel úgy ítélte meg, hogy e határozat végrehajtásához a Közösség fellépésére van szükség, 2002. május 27-én elfogadta a z Oszáma Bin Ládennel, az Al-Qaida szervezet tagjaival és a Tálibánnal [helyesen és a továbbiakban: az al-Kaida-szervezet tagjaival és a Tálibánnal], valamint a velük összeköttetésben álló személyekkel, csoportokkal, vállalkozásokkal és szervezetekkel szembeni korlátozó intézkedésekről, továbbá a 96/746/KKBP, 1999/727/KKBP, 2001/154/KKBP és a 2001/771/KKBP közös álláspont hatályon kívül helyezéséről szóló 2002/402/KKBP közös álláspontot (HL L 139., 4. o.; magyar nyelvű különkiadás 18. fejezet, 1. kötet, 292. o.). E közös álláspont 3. cikke előírja különösen a Szankcióbizottság által az 1267 (1999) és az 1333 (2000) biztonsági tanácsi határozatnak megfelelően összeállított listán említett személyek, csoportok, vállalkozások és szervezetek pénzeszközei és egyéb pénzügyi eszközei [helyesen: pénzkövetelése] vagy gazdasági [erő]forrásai befagyasztásának további fenntartását.
- 27 A Tanács 2002. május 27-én megalkotta az Oszáma bin Ládennel, az [al-Kaida]-hálózattal és a Tálibánnal összeköttetésben álló egyes személyekkel és szervezetekkel szemben meghatározott szigorító intézkedések bevezetéséről, valamint a [...] 467/2001/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló 881/2002/EK rendeletet (HL L 139., 9. o.; magyar nyelvű különkiadás 18. fejezet, 1. kötet, 294. o.).
- 28 E rendelet (4) preambulumbekzdése értelmében, a többek között az 1390 (2002) biztonsági tanácsi határozatban előírt intézkedések „a Szerződés hatálya alá tartoznak, s ennek megfelelően – és különösen a piaci verseny torzulásának elkerülése érdekében – a Közösség területén a Biztonsági Tanács vonatkozó határozatainak végrehajtásához közösségi jogszabályokra van szükség”.
- 29 A 881/2002 rendelet 1. cikke a „pénzeszközök” és a „pénzeszközök befagyasztása” fogalmát lényegében azonos kifejezésekkel határozza meg, mint a 467/2001 rendelet 1. cikke.

30 A 881/2002 rendelet 2. cikke szerint:

„(1) A Szankcióbizottság által megjelölt és az I. mellékletben felsorolt valamennyi természetes vagy jogi személy, csoport, illetve szervezet tulajdonát képező, illetve birtokában lévő pénzeszközt és gazdasági erőforrást be kell fagyasztani.

(2) Tilos a Szankcióbizottság által megjelölt és az I. mellékletben felsorolt bármely természetes vagy jogi személy, csoport, illetve szervezet részére vagy javára közvetlen vagy közvetett módon pénzeszközt rendelkezésre bocsátani.

(3) Tilos a Szankcióbizottság által megjelölt és az I. mellékletben felsorolt természetes, vagy jogi személy, csoport, illetve szervezet részére vagy javára közvetlen vagy közvetett módon, pénzeszközök, áruk vagy szolgáltatások beszerzése céljából bármely gazdasági erőforrást rendelkezésre bocsátani.”

31 A 881/2002 rendelet I. melléklete tartalmazza a pénzeszközöknek a 2. cikkben elrendelt befagyasztásával érintett személyek, szervezetek és csoportok listáját. Ez a lista többek között tartalmazza a következő természetes személy nevét: „Al-Qadi, Yasin (másképpen: KADI, Shaykh Yassin Abdullah; másképpen: KAHDI, Yasin), [Dzsedda], Szaúd-Arábia”.

32 2002. december 20-án a Biztonsági Tanács elfogadta a terrorizmus elleni küzdelemre vonatkozó kötelezettségek betartásának elősegítését célzó 1452 (2002) határozatot. E határozat (1) bekezdése a pénzeszközöknek és a gazdasági erőforrásoknak az 1267 (1999), 1333 (2000) és 1390 (2002) határozatokkal elrendelt befagyasztása alól néhány esetben felmentést és kivételt tesz lehetővé, amelyet emberiességi megfontolásból, a Szankcióbizottság jóváhagyásával, az államok engedélyezhetnek.

33 2003. január 17-én a Biztonsági Tanács elfogadta az 1455. (2003) számú határozatot, amely az 1267 (1999) határozat (4) bekezdésének b) pontjában, az 1333 (2000) határozat 8. c) pontjában és az 1390 (2002) határozat 1. és 2. pontjában elrendelt intézkedések végrehajtásának javítására irányult. Az 1455 (2003) határozat (2) bekezdése alapján ezeket az intézkedéseket újra javítani fogják tizenkét hónapon belül, vagy szükség esetén korábban.

34 A Tanács, mivel úgy ítélte meg, hogy a Biztonsági Tanács 1452 (2002) határozatának végrehajtásához a Közösség fellépésére van szükség, 2003. február 27-én elfogadta a 2002/402/KKBP közös állásponttal meghatározott korlátozó intézkedések alóli kivételekről szóló 2003/140/KKBP közös álláspontot (HL L 53., 62. o.; magyar nyelvű különkiadás 18. fejezet, 2. kötet, 80. o.). E közös álláspont 1. cikke úgy rendelkezik, hogy a 2002/402/KKBP közös álláspont 3. cikkének végrehajtásakor az Európai Közösség figyelembe veszi a Biztonsági Tanács 1452 (2002) határozatával meghatározott kivételeket.

35 2003. március 27-én a Tanács elfogadta a [...] 881/2002/EK rendeletnek a pénzkészletek és egyéb pénzügyi források befagyasztása alóli kivételek tekintetében történő módosításáról szóló 561/2003/EK rendeletet (HL L 82., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 18. fejezet, 2. kötet, 91. o.). E rendelet (4) preambulumbekkezdésében a Tanács jelzi, hogy a Biztonsági Tanács 1452 (2002) határozatának figyelembevételével a Közösség által előírt intézkedések kiigazításra szorulnak.

36 Az 561/2003 rendelet 1. cikke szerint:

„A 881/2002/EK rendelet a következő cikkel egészül ki:

»2a. cikk

(1) A 2. cikk nem alkalmazható a pénzkészletekre és egyéb pénzügyi forrásokra, amennyiben:

- a) a tagállamok – II. mellékletben felsorolt – illetékes hatóságainak bármelyike az érdekelt természetes vagy jogi személy kérésére úgy határozott, hogy ezek a pénzkészletek vagy egyéb pénzügyi források:
- i. alapvető kiadások fedezésére szükségesek, beleértve az élelmiszerek, bérlet vagy jelzálog, gyógyszerek és orvosi kezelés, adók, biztosítási díjak és közműdíjak költségeit;
  - ii. kizárólag az ésszerű szakértői díjak és a jogi szolgáltatások biztosításával kapcsolatos megtérítések kifizetésére szolgálnak;
  - iii. kizárólag a befagyasztott pénzeszközök vagy gazdasági erőforrások szokásos eszköztartási és megtartási díjainak, valamint szolgáltatási díjainak kiegyenlítésére szolgálnak; vagy
  - iv. rendkívüli kiadásokra szükségesek; és
- b) erről a határozatról értesítették a Szankciós Bizottságot [az előzményi rendeletekben és a továbbiakban: Szankcióbizottság]; és
- c) i. az a) pont i., ii. vagy iii. alpontja alapján hozott határozat esetén a [Szankcióbizottság] az értesítéstől számított 48 órán belül nem ellenezte a határozatot; vagy

- ii. az a) pont iv. alpontja alapján történő határozat esetén a [Szankcióbizottság] jóváhagyta a határozatot.

(2) Az (1) bekezdésben említett rendelkezések kedvezményében részesülni kívánó bármely személy a tagállam II. mellékletben megjelölt illetékes hatóságához intézi kérelmét.

A II. mellékletben megjelölt illetékes hatóság haladéktalanul írásban értesíti mind a kérelmezőt, mind pedig a közvetlenül érintettnek ismert egyéb személyeket, szervezeteket vagy testületeket arról, hogy helyt adtak-e a kérelemnek.

Az illetékes hatóság a többi tagállamot is tájékoztatja arról, hogy az ilyen kivétel iránti kérelemnek helyt adtak-e.

(3) A kiadások fedezetéül felszabadított, és a Közösségen belül átutalt vagy e cikk alapján elismert pénzeszközök a 2. cikk alapján nem képezik további korlátozó intézkedések tárgyát.

[...]«”

## Az eljárás és a felek kérelmei

37 Az Elsőfokú Bíróság Hivatalához 2001. december 18-án benyújtott és T-315/01. sz. alatt nyilvántartásba vett keresetlevelével Yassin Abdullah Kadi az EK 230. cikk alapján keresetet terjesztett elő a Tanács és a Bizottság ellen, amelyben azt kéri, hogy az Elsőfokú Bíróság:

- semmisítse meg a 2062/2001 és a 467/2001 rendeleteket a felperesre vonatkozó részükben;
  
- kötelezze a Tanácsot és/vagy a Bizottságot a költségek viselésére.

38 Az Elsőfokú Bíróság Hivatalához 2002. február 20-án benyújtott ellenkérelmében a Tanács, illetőleg 2002. február 21-én benyújtott ellenkérelmében a Bizottság azt kéri, hogy az Elsőfokú Bíróság :

- utasítsa el a keresetet;
  
- kötelezze a felperest a költségek viselésére.

39 Az Elsőfokú Bíróság a Hivatala 2002. június 13-i levelében felhívta a feleket, hogy terjesszék elő észrevételeiket a 467/2001 rendelet hatályon kívül helyezésének és a 881/2002 rendelettel való felváltásának következményeivel kapcsolatban.



- 40 A felperes az észrevételei mellékleteként az Elsőfokú Bíróság Hivatalához 2002. június 28-án benyújtott iratában kiterjesztette eredeti kérelmeit és jogalapjait a 881/2002 rendelet (a továbbiakban: megtámadott rendelet) reá vonatkozó részére.
- 41 A Tanács az Elsőfokú Bíróság Hivatalához 2002. június 28-án benyújtott észrevételeiben úgy nyilatkozott, hogy nem kifogásolja a keresetben foglalt eredeti kérelmek és jogalapok ilyen kiterjesztését.
- 42 A Bizottság az Elsőfokú Bíróság Hivatalához 2002. július 1-jén benyújtott észrevételeiben előadta, hogy az eredeti keresetet, mint elfogadhatatlant, el kell utasítani annyiban, amennyiben az a 467/2001 rendelet ellen irányul, minthogy az EK 230. cikk negyedik és ötödik bekezdésében foglalt feltételek nem teljesülnek. A Bizottság szerint ezért az eredeti, e rendelet megsemmisítése iránti kereseti kérelmet az EK 241. cikk alapján benyújtott jogellenességi kifogásként lehet csupán érteni. Az eredeti keresetet tehát úgy kell tekinteni, mint amely elsődlegesen a 2062/2001 rendelet ellen irányul, és amely a 467/2001 rendeletet csupán kapcsolódó jelleggel támadja. Mindazonáltal, a gondos igazságszolgáltatás érdekében és eljárásgazdaságossági megfontolásból, illetve tekintettel arra a körülményre, hogy a 2062/2001 rendelet joghatásai a megtámadott rendeletben folytatódnak, a Bizottság úgy nyilatkozik, hogy nem kifogásolja, hogy a felperes módosítsa eljárási iratait ez utóbbi rendeletnek az eljárásba való bevonása végett.
- 43 A Bizottság egyébiránt arra kéri az Elsőfokú Bíróságot, hogy eljárási szabályzatának 113. cikke alapján állapítsa meg, hogy a kereset a 2062/2001 rendelet ellen irányuló részében okafogyottá vált, és arról már nem szükséges határozni, mivel e rendelet a 467/2001 rendelet hatályon kívül helyezése és annak a megtámadott rendelettel történt felváltása folytán hatályát veszítette. A Bizottság hivatkozik ilyen értelemben a Bíróság 294/86. és 77/87. sz., Technointorg kontra Bizottság és Tanács ügyben 1988. október 5-én hozott ítéletére (EBHT 1988., 6077. o.) és az Elsőfokú Bíróság T-13/96. sz., TEAM és Kolprojekt kontra Bizottság ügyben 1997. június 13-án hozott végzésére (EBHT 1997., II-983. o.).

- 44 A Bizottság kéri továbbá, hogy az eljárási szabályzat 115. cikkének 1. §-a és 116. cikkének 6. §-a alapján az Elsőfokú Bíróság engedélyezzen számára beavatkozói jogállást a Tanács kérelmeinek támogatása végett; emellett a Bizottság fenntartja a felperesnek a 2062/2001 rendelet felperes általi vitatása időszakában a Bizottságnál felmerült költségek viselésére való kötelezésére irányuló kérelmét.
- 45 Az Elsőfokú Bíróság első tanácsa elnökének 2002. szeptember 10-i végzésével Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága, az eljárási szabályzat 116. cikkének 6. §-a alapján, engedélyt kapott arra, hogy az alperes kérelmeinek támogatása végett beavatkozzék.
- 46 Minthogy az Elsőfokú Bíróság tanácsainak összetétele a 2002. október 1-jével kezdődő új ítélkezési évben megváltozott, az előadó bírót a második tanácshoz osztották be, ezért az ügyet ennek a tanácsnak osztották ki.
- 47 A felek meghallgatását követően az Elsőfokú Bíróság, eljárási szabályzata 51. cikkének megfelelően, öttagú bírói tanács elé utalta az ügyet.
- 48 Az előadó bíró jelentése alapján az Elsőfokú Bíróság (kibővített második tanács) úgy határozott, hogy megnyitja az eljárás szóbeli szakaszát, és az eljárási szabályzat 64. cikkében foglalt pervezető intézkedések keretében bizonyos kérdéseket tett fel írásban a Tanácsnak és a Bizottságnak, amelyekre azok az előírt határidőben válaszoltak.
- 49 Az Elsőfokú Bíróság kibővített második tanácsának elnöke 2003. szeptember 18-i végzésével a jelen ügyet és a T-306/01. sz., Aden és társai kontra Tanács és Bizottság ügyet a szóbeli szakasz lefolytatása céljából egyesítette, az eljárási szabályzat 50. cikkének megfelelően.

- 50 A felperes 2003. október 8-i levelében arra kérte az Elsőfokú Bíróságot, hogy csatolja az iratanyaghoz a Terrorism (United Nations Measures) Order 2001-et (a terrorizmusról [az Egyesült Nemzetek intézkedései] szóló 2001. évi brit rendelet). A Bizottság, szintén 2003. október 8-án kelt levélben, arra kérte az Elsőfokú Bíróságot, hogy csatolja az iratanyaghoz „[a Szankcióbizottság] eljárását szabályozó irányelveket”, az e bizottság által 2002. november 7-én elfogadott és 2003. április 10-én módosított változatában. Az Elsőfokú Bíróság elnöke 2003. október 9-i határozatával helyt adott e két kérelemnek.
- 51 A 2003. október 14-i tárgyaláson az Elsőfokú Bíróság meghallgatta a felek szóbeli előadásait és a kérdéseire adott válaszait.

### **A megtámadott rendelet megalkotásának eljárásjogi következményeiről**

- 52 A felek egyetértőleg elismerik, hogy a felperes jogosult kereseti kérelmeit és jogalapjait kiigazítani oly módon, hogy azok a 2062/2001 rendelettel módosított 467/2001 rendeletet hatályon kívül helyező és annak helyébe lépő, megtámadott rendelet megsemmisítésére irányuljanak. A felperes az Elsőfokú Bíróság Hivatalához 2002. június 28-án benyújtott iratában ténylegesen kinyilvánította, hogy ilyen értelemben módosítja eredeti kereseti kérelmeit és jogalapjait.
- 53 E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy amikor az eljárás során valamely határozatot valamely 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 az eljárásgazdaságosság követelményével 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 keresetben található bírálatokkal való szembenézés jegyében, a megtámadott határozatot megfelelően módosíthatná vagy helyébe valamely 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 (a Bíróság 14/81. sz., Alpha Steel kontra Bizottság ügyben 1982. március 3-án hozott ítéletének [EBHT 1982., 749. o.]

8. pontja; a 351/85. és 360/85. sz., Fabrique de fer de Charleroi és Dillinger Hüttenwerke kontra Bizottság egyesített ügyekben 1987. szeptember 29-én hozott ítéletének [EBHT 1987., 3639. o.] 11. pontja; és a 103/85. sz., Stahlwerke Peine-Salzgitter kontra Bizottság ügyben 1988. július 14-én hozott ítéletének [EBHT 1988., 4131. o.] 11. és 12. pontja; az Elsőfokú Bíróság T-46/98. és T-151/98. sz., CCRE kontra Bizottság egyesített ügyekben 2000. február 3-án hozott ítéletének [EBHT 2000., II-167. o.] 33. pontja).

54 Ezt az ítélkezési gyakorlatot megfelelően alkalmazni kell arra az esetre, amikor valamely magánszemélyt közvetlenül és személyében érintő rendelet helyébe az eljárás folyamán valamely azonos tárgyú rendelet lép.

55 Minthogy ez az eset minden szempontból megfelel a jelenleginek, helyt kell adni a felperes azon kérelmének, hogy keresetét a megtámadott rendelet reá vonatkozó részének megsemmisítésére irányulónak kell tekinteni, és lehetővé kell tenni a feleknek, hogy ezen új körülmény figyelembevételével kérelmeiket, jogalapjaikat és érveiket módosítsák.

56 E körülmények között úgy kell tekinteni, hogy a felperesnek a 467/2001 rendelet részleges megsemmisítésére irányuló eredeti kérelme – e rendeletnek a megtámadott rendelet által történt hatályon kívül helyezése miatt – okafogyottá vált. Ezért sem erről a kérelemről, ennek következtében pedig a Bizottság által emelt elfogadhatatlansági kifogásról (lásd a fenti 42. pontot) sem szükséges már határozni. Nem kell a továbbiakban a 2062/2001 rendelet részleges érvénytelenségéről sem határozni, mivel ez szintén okafogyottá vált.

57 Az előzőekben előadottakból az következik, hogy a keresetről, amennyiben az a Bizottság ellen irányul, már nem szükséges határozni. A jelen ügy körülményei között azonban, a gondos igazságszolgáltatás elve és az eljárásgazdaságosság

követelménye, amelyeken az 53. pontban hivatkozott ítélkezési gyakorlat alapul, azt is indokolják, hogy figyelembe vegyék a Bizottságnak a – fenti 55. pontban kifejtettek szerint módosított – kérelmeit, védekezési jogalapjait és érveit anélkül, hogy ennek az intézménynek az eljárásba – a Tanács kérelmeinek támogatása végett – beavatkozásként történő belépését az eljárási szabályzat 115. cikkének 1. §-a és 116. cikkének 6. §-a alapján alakszerű határozattal újra meg kellene engedni.

- 58 Az előzőekben foglaltak alapján a jelen keresetet úgy kell tekinteni, hogy az immár egyedül – a Bizottság és az Egyesült Királyság által támogatott – Tanács ellen irányul, és hogy annak egyedüli tárgya a megtámadott rendelet felperest érintő részének megsemmisítése iránti kérelem.

## Az ügy érdeméről

### 1. *Előzetes megfontolások*

- 59 Kereseti kérelmeinek alátámasztására a felperes keresetében az alapvető jogainak megsértésére alapított három jogalapot hozott fel. Az első jogalapot a meghallgatáshoz való jog megsértésére, a másodikat a tulajdonhoz való jog és az arányosság elvének megsértésére, a harmadikat pedig a tényleges bírósági felülvizsgálathoz való jog megsértésére alapítja.

- 60 Válaszában a felperes felhívott egy negyedik, a hatáskör hiányára és hatáskörtúllépésre alapított jogalapot azzal, hogy az alperes intézmények megalkották a 467/2001 és a 2062/2001 rendeleteket az EK 60. és az EK 301. cikk alapján, miközben ezek a rendelkezések véleménye szerint a Közösséget a harmadik országokkal fennálló

gazdasági kapcsolatok felfüggesztésére vagy korlátozására, nem pedig magánszemélyek követeléseinek befagyasztására jogosítják fel. Mindazonáltal, a 467/2001 rendelet hatályon kívül helyezése és annak az EK 60., EK 301. és EK 308. cikkek alapján alkotott, megtámadott rendelettel történt felváltása következtében a felperes, az Elsőfokú Bíróság Hivatalához 2002. június 28-án benyújtott észrevételeiben úgy nyilatkozott, hogy lemond erről az új jogalapról.

- 61 Az Elsőfokú Bíróság mégis úgy döntött, hogy hivatalból vizsgálja azt a kérdést, vajon a Tanács rendelkezett-e hatáskörrel az EK 60., EK 301. és EK 308. cikkek alapján a megtámadott rendelet megalkotására. A megtámadott jogi aktus kibocsátójának hatáskörhiányára alapított jogalap eljárásgátló jellegű (Lagrange főtanácsnok által a 66/63. sz., Hollandia kontra Főhatóság ügyben előterjesztett indítvány [a Bíróság 1964. július 15-én hozott ítélete {EBHT 1964., 1047., 1086. o.}], így tehát azt a közösségi bíróság hivatalból vizsgálhatja (a Bíróság 14/59. sz. Sociétés des fonderies de Pont-à-Mousson kontra Főhatóság ügyben 1959. december 17-én hozott ítélete [EBHT 1959., 445., 473. o.], a 19/58. sz. Németország kontra Főhatóság ügyben 1960. május 10-én hozott ítélete [EBHT 1960., 469., 488. o.], a 108/81. sz.. Aylum kontra Tanács ügyben 1982. szeptember 30-án hozott ítéletének [EBHT 1982., 3107. o.] 28. pontja és a C-210/98. P. sz. Salzgitter kontra Bizottság ügyben 2000. július 13-án hozott ítéletének [EBHT 2000., I-5843. o.] 56. pontja; az Elsőfokú Bíróság T-79/89., T-84/89., T-85/89., T-86/89., T-89/89., T-91/89., T-92/89., T-94/89., T-96/89., T-98/89., T-102/89. és T-104/89. sz., BASF és társai kontra Bizottság egyesített ügyekben 1992. február 27-én hozott ítéletének [EBHT 1992., II-315. o.] 31. pontja és a T-182/94. sz., Marx Esser és Del Amo Martinez kontra Parlament ügyben 1996. szeptember 24-én hozott ítéletének [EBHT-KSZ 1996., I-A-411. és II-1197. o.] 44. pontja).
- 62 Mivel sem a Tanácsnak, sem a Bizottságnak nem volt lehetősége állást foglalni e kérdésben az írásbeli szakasz során, az Elsőfokú Bíróság felhívta őket, hogy ezt – pervezető intézkedések alapján – írásban tegyék meg (lásd a fenti 48. pontot). Ezek az intézmények eleget tettek az Elsőfokú Bíróság kérésének a részükre e célra megszabott határidőben. Egyébiránt, a tárgyaláson az alperes megkérdőjelezte a Tanács hatáskörét a megtámadott rendeletnek az EK 60., az EK 301. és az EK 308. cikk alapján való megalkotására. Az Egyesült Királyság szintén állást foglalt e kérdésben a tárgyaláson.
- 63 Az Elsőfokú Bíróság, döntése szerint, előbb a Tanácsnak a megtámadott rendelet megalkotására vonatkozó hatásköre hiányából levezetett, hivatalból megfogalmazott jogalapról határoz. Az Elsőfokú Bíróság ezt követően a felperes alapvető jogainak megsértéséből levezetett három megsemmisítési jogalapról határoz.

## 2. A Tanácsnak a megtámadott rendelet megalkotására vonatkozó hatásköre hiányából levezetett jogalapról

### *Az Elsőfokú Bíróság kérdései és a felek válaszai*

- 64 Az Elsőfokú Bíróság a Tanácshoz és a Bizottsághoz intézett kérdéseiben emlékeztetett arra, hogy a Bíróság az 1996. március 28-i 2/94. sz. véleményben (EBHT 1996., I-1759. o., 29. és 30. pont) kifejtette, hogy az EK-Szerződés 235. cikkének (jelenleg EK 308. cikk) célja, hogy pótolja azon cselekvési hatásköröket, amelyekkel a Szerződés egyedi rendelkezései a közösségi intézményeket kifejezett vagy implicit módon nem ruházzák fel, amennyiben e hatáskörök mégis szükségesek ahhoz, hogy a Közösség elláthassa feladatait a Szerződésben meghatározott valamely célkitűzésének megvalósítása érdekében. Mivel e rendelkezés az átruházott hatáskörök elvén alapuló intézményi rend szerves részét képezi, így ennek alapján nem lehet a Közösség hatásköreit a Szerződés rendelkezéseinek összességéből eredő általános kereten túl kiterjeszteni, különös tekintettel a Közösség tevékenységét és feladatait meghatározó rendelkezésekre. Az EK 308. cikk semmi esetre sem szolgálhat alapul olyan rendelkezések elfogadásához, amelyek lényegében, következményeiket tekintve a Szerződés módosításához vezetnének, az ott e célra meghatározott eljárás megkerülésével. E vélemény alapján az Elsőfokú Bíróság különösen annak megjelölésére hívta fel a Tanácsot és a Bizottságot, hogy melyek a Közösségnek az EK-Szerződésben rögzített azon céljai, amelyeket a megtámadott rendelet rendelkezéseivel el kívánnak érni.
- 65 A Tanács erre lényegében azt válaszolta, hogy ezek a rendelkezések gazdasági és pénzügyi kényszerítésre irányulnak, amely szerinte az EK-Szerződés egyik tárgy körét képezi.
- 66 E tekintetben a Tanács előadja, hogy a Közösség céljai nemcsak az EK 3. cikkben felsorolt tárgykörökből, hanem más különös rendelkezésekből is adódhatnak.

- 67 Véleménye szerint e tekintetben a meghatározó tényező az, hogy a Maastrichti Szerződésből következő felülvizsgálat óta az EK 60. és az EK 301. cikkek meghatározzák a Közösség tevékenységét és feladatait a gazdasági és pénzügyi szankciókra vonatkozólag, és e feladatok teljesítése végett jogi hivatkozási alapként szolgálnak a Közösségre történő kifejezett hatáskör-átruházáshoz. Az átruházott hatáskörök kifejezetten az EU-Szerződésnek a közös kül- és biztonságpolitikára (KKBP) vonatkozó rendelkezései alapján elfogadott jogi aktushoz kötöttek, sőt ez valójában a hatáskör-átruházás előfeltétele. Márpedig az EU 11. cikk (1) bekezdésének harmadik francia bekezdése értelmében a KKBP egyik célja „a béke megőrzése és a nemzetközi biztonság megerősítése az Egyesült Nemzetek Alapokmányának alapelveivel [...] összhangban”.
- 68 Ezért el kell fogadni, hogy a politikai okokból történő gazdasági és pénzügyi kényszerítés, különösen akkor, ha arra a Biztonsági Tanács kötelező erejű határozatának végrehajtása keretében kerül sor, az EK-Szerződés kifejezett és jogszerű célja még akkor is, ha ez a cél érintőlegesen, és a szerződés fő – például a tőke szabad mozgására [az EK 3. cikk (1) bekezdésének c) pontja] és a verseny torzulását megakadályozó rendszer megteremtésére [az EK 3. cikk (1) bekezdésének g) pontja] vonatkozó, valamint az EU-Szerződéshez kötődő – céljaihoz csupán közvetett módon kapcsolódik.
- 69 Jelen esetben, a Tanács véleménye szerint, az EK 308. cikket azért vették fel a megtámadott rendelet jogalapjai közé, hogy kiegészítsék az EK 60. és az EK 301. cikkekből adódó jogalapokat, annak érdekében, hogy nemcsak harmadik országok vonatkozásában, hanem ezeknek az országoknak a kormányával vagy rendszerével nem feltétlenül kapcsolatban álló magánszemélyekkel és nem állami szervezetekkel szemben is lehetőség nyíljen intézkedések elfogadására olyan esetben, amikor az EK-Szerződés nem biztosítja az ilyen cselekvéshez szükséges felhatalmazást.
- 70 A Tanács szerint a Közösség ekképpen eljárva volt képes alkalmazkodni a nemzetközi gyakorlat fejlődéséhez, amely az ártatlan lakosság helyett immár a nemzetközi biztonságra nézve fenyegetést jelentő magánszemélyekkel szembeni „okos szankciók” meghozatalában áll.



- 71 A Tanács álláspontja az, hogy azok a körülmények, amelyek között a jelen esetben az EK 308. cikkhez folyamodott, nem különböznek azoktól, amelyekben ezt a rendelkezést korábban – a közös piac működése tekintetében – az EK-Szerződés valamely céljának megvalósítása végett használta anélkül, hogy e szerződés ilyen jellegű cselekvési jogosítványokkal felruházta volna. Ebben az értelemben felhívja:
- a szociális politika területén azokat az irányelveket, amelyek az EK-Szerződés 235. cikke (kiegészítve néhány esetben az EK-Szerződés 100. cikkével [jelenleg EK 94. cikk]) alapján, kiterjesztették azt az elvet, hogy a férfiak és a nők egyenlő vagy egyenlő értékű munkáért egyenlő díjazást kapjanak, amint azt az EK-Szerződés 119. cikke előírja (az EK-Szerződés 117–120. cikke helyébe az EK 136.–EK 143. cikk lépett) annak érdekében, hogy azt minden olyan területen, ahol még hátrányos megkülönböztetés maradhatott fenn, az egyenlő bánásmódra vonatkozó általános jogelv rangjára emeljék, továbbá, hogy ezt alkalmazzák az önálló vállalkozókra, beleértve a mezőgazdasági ágazatban foglalkoztatottakat is, éspedig: a férfiak és a nők közötti egyenlő bánásmód elvének a munkavállalás, a szakképzés, az előmenetel és a munkakörülmények terén történő végrehajtásáról szóló, 1976. február 9-i 76/207/EGK tanácsi irányelvet (HL L 39., 40. o.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 1. kötet, 187. o.); a férfiak és a nők közötti egyenlő bánásmód elvének a szociális biztonság területén történő fokozatos megvalósításáról szóló, 1978. december 19-i 79/7/EGK tanácsi irányelvet (HL 1979. L 6., 24. o.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 1. kötet, 215. o.); a férfiak és a nők közti egyenlő bánásmód elvének a foglalkoztatási szociális biztonsági rendszerekben történő megvalósításáról szóló, 1986. július 24-i 86/378/EGK tanácsi irányelvet (HL L 225., 40. o.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 1. kötet, 327. o.) és a valamely önálló vállalkozói tevékenységet, beleértve a mezőgazdasági tevékenységet is, folytató férfiak és nők közötti egyenlő bánásmód elvének alkalmazásáról, valamint az önálló vállalkozó nők terhességi és anyasági védelméről szóló, 1986. december 11-i 86/613/EGK tanácsi irányelvet (HL L 359., 56. o.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 1. kötet, 330. o.);
  - a személyek szabad mozgása területén azokat a jogi aktusokat, amelyek az EK-Szerződés 235. cikke és az EK-Szerződés 51. cikke (jelenleg, módosítást követően, EK 42. cikk) alapján kiterjesztették az önálló vállalkozókra, családtagjaikra és a diákokra a Közösségen belül mozgó munkavállalók részére elismert jogokat, éspedig a szociális biztonsági rendszereknek a Közösségen

belül mozgó munkavállalókra és családtagjaikra történő alkalmazásáról szóló 1408/71/EGK tanácsi rendelet hatályának az önálló vállalkozókra és azok családtagjaira történő kiterjesztéséről szóló, 1981. május 12-i 1390/81/EGK tanácsi rendeletet (HL L 143., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 1. kötet, 222. o.);

- az újabbak közül az EK-Szerződés 213. cikke (jelenleg EK 284. cikk) és az EK-Szerződés 235. cikke alapján alkotott, a Rasszizmus és Idegengyűlölet Európai Megfigyelőközpontja létrehozásáról szóló, 1997. június 2-i 1035/97/EK tanácsi rendeletet (HL L 151., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 1. fejezet, 1. kötet, 416. o.).

72 Álláspontja szerint maga a Bíróság is elismerte ennek a gyakorlatnak a jogszerűségét (a C-114/88. sz. Delbar-ügyben 1989. december 5-én hozott ítélet [EBHT 1989., 4067. o.]).

73 Sőt, a Tanács úgy véli, hogy a múltban a közösségi jogalkotó a szankciók területén már folyamodott az EK-Szerződés 235. cikkében foglalt jogalaphoz. E tekintetben a Tanács előadja, hogy az EK 301. és az EK 60. cikknek az EK-Szerződésbe való beiktatását megelőzően a Tanács különböző, kereskedelmi szankciókat elrendelő rendeleteit az EK-Szerződés 113. cikkére alapították (jelenleg, módosítást követően, EK 133. cikk) [lásd például a Szovjetunióból származó bizonyos termékek behozatali szabályainak módosításáról szóló, 1982. március 15-i 596/82/EGK tanácsi rendeletet (HL L 72., 15. o.); az Argentínából származó minden termék behozatalának felfüggesztéséről szóló, 1982. április 16-i 877/82/EGK tanácsi rendeletet (HL L 102., 1. o.) és az arany érméknek a Dél-afrikai Köztársaságból történő behozatalának felfüggesztéséről szóló, 1986. október 27-i 3302/86/EGK tanácsi rendeletet (HL L 305., 11. o.)]. Mindazonáltal, abban az esetben, ha ezek az intézkedések meghaladták a közös kereskedelmi politika hatályát, vagy a Közösségben lakóhellyel/székhellyel rendelkező természetes vagy jogi személyekre vonatkoztak, akkor az intézkedéseket az EK-Szerződés 235. cikkére alapították. Ez volt a helyzet különösen az Egyesült Nemzetek Biztonsági Tanácsának 661 (1990) határozata és a kapcsolódó határozatok által a teljesítés tekintetében érintett szerződésekhez és ügyletekhez

kapcsolódó iraki követelések kielégítésének tilalmáról szóló 3541/92/EGK tanácsi rendelet (HL L 361., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 11. fejezet, 18. kötet, 222. o.) esetében, amelynek 2. cikke úgy rendelkezik, hogy „[t]ilos olyan követeléseket kielégíteni, illetve olyan követelések kielégítése céljából intézkedéseket tenni, amelyeket a következő személyek támasztanak: [...] természetes vagy jogi személy, aki közvetlenül vagy közvetve iraki természetes vagy jogi személy(ek) megbízásából vagy ilyen személy(ek) javára jár el”.

- 74 A Bizottság, az Elsőfokú Bíróság ugyanazon kérdéseire adott válaszában előadta, hogy a Biztonsági Tanács által elrendelt szankciók végrehajtása teljesen vagy részben az EK-Szerződés hatálya alá tartozik, akár a közös kereskedelmi politika, akár a belső piac címén.
- 75 Jelen esetben a Bizottság – a megtámadott rendelet (4) preambulumbekzdésére utalással – azt az álláspontot képviseli, hogy a kérdéses intézkedések szükségesek voltak a Biztonsági Tanács szóban forgó határozatainak megfelelően a tőkemozgásokra elrendelt korlátozások végrehajtásának biztosítása és egységes értelmezése végett, a tőke Közösségen belüli szabad mozgásának megőrzése és a piaci verseny torzulásának elkerülése érdekében.
- 76 Egyébiránt a Bizottság úgy ítéli meg, hogy a nemzetközi biztonságnak akár az Unión kívüli, akár azon belüli védelmére úgy kell tekinteni, hogy az beletartozik az EK-Szerződés rendelkezéseinek általános keretébe. E tekintetben a Bizottság utal egyrészt az EU 3. és az EU 11. cikkekre, másrészt pedig az EK-Szerződés preambulumára, amelyben a szerződő felek megerősítették „az Európát és a tengerentúli országokat összekötő szolidaritást [...] az Egyesült Nemzetek Alapokmányával összhangban [...]”, és kinyilvánították, hogy „megőrzik és erősítik a békét és a szabadságot”. A Bizottság ebből „a Közösség számára kitűzött általános célként a béke és a biztonság megőrzését” vezeti le, amelyből sajátosan az EK 60. és az EK 301. cikk is ered; e cikkek ugyanakkor a belső és külső tőkemozgások szabályozása területén fennálló közösségi hatáskör sajátos megnyilvánulásai.

- 77 Minthogy az EK-Szerződés III. Címe 4. fejezetének a tőke mozgásokról szóló rendelkezései semmilyen különleges jogkört nem adnak a Közösségnek, az EK 308. cikket azért fogadták el kiegészítő jogalpnak, hogy a Közösségnek biztosítsák a szóban forgó – többek között magánszemélyekkel szembeni – korlátozások elrendelésének lehetőségét, a Tanács által elfogadott közös álláspontnak megfelelően.
- 78 Az Egyesült Királyság a tárgyaláson úgy határozta meg a megtámadott rendelet megalkotásával követett közösségi célt, hogy az nem más, mint a Biztonsági Tanács által a tagállamok számára előírt tőke mozgás-korlátozásokkal kapcsolatos kötelezettségeknek a Közösségen belüli egységes alkalmazása.
- 79 Az Egyesült Királyság hangsúlyozza, hogy a Közösségnek az EK 3. cikkben felsorolt egyik célja a belső piac megteremtése a tőke mozgások területén. Úgy véli, hogy a tőke mozgások szabadságára vonatkozó összes korlátozás egységes alkalmazása alapvető szempontja a belső piac megteremtésének.
- 80 Ezzel szemben, amennyiben a Biztonsági Tanács határozatainak végrehajtása nem képezte volna közösségi szinten hozott intézkedések tárgyát, az az Egyesült Királyság szerint a tagállamok között a követelések befagyasztásának alkalmazásában felmerülő eltérések kockázatát hordozta volna magában. Ha a tagállamok egyénileg hajtották volna végre e határozatokat, óhatatlanul különbségek merültek volna fel a tagállamokat terhelő kötelezettségek mértékének értelmezésében, és egyenlőtlenségekhez vezetett volna a tagállamok között a tőke szabad mozgása terén, ami a piaci verseny torzulásának kockázatával járt volna.
- 81 Ezenkívül, az Egyesült Királyság véleménye szerint a – harmadik országok helyett – magánszemélyek pénzkészleteit a nemzetközi terrorszervezetekkel fenntartott gazdasági kapcsolatok megszakítása céljából befagyasztó intézkedések – a 2/94. sz. vélemény (fenti 64. pont) szerint – nem tekinthetők „a Közösség hatáskörét a

Szerződés rendelkezéseinek összességéből fakadó hatáskörökön túlrá” kiterjesztő jellegűeknek. Szerinte a Közösségnek, a Szerződés rendelkezéseinek megfelelően, van hatásköre a tőkemozgások szabályozását célzó intézkedések elfogadására, és pedig magánszemélyekkel szembeni intézkedések meghozatala révén. Következésképpen, noha igaz, hogy a magánszemélyek tőkemozgásainak a nemzetközi terrorszervezetekkel fenntartott gazdasági kapcsolatok megszakítása céljából történő szabályozását szolgáló intézkedések olyan területre vonatkoznak, amellyel kapcsolatban az EK-Szerződés nem alapított sajátos hatáskört az intézmények számára, továbbá az is igaz, hogy ezekhez az intézkedésekhez az EK 308. cikk alkalmazása szükséges, ezek mégsem tekinthetők a Szerződés általános keretét meghaladó intézkedéseknek.

- 82 Az Egyesült Királyság álláspontja az, hogy az EK 308. cikknek a jelen körülmények közötti alkalmazása nem különbözik e rendelkezésnek más helyzetekben történt felhasználásától, például a szociálpolitika területén, ahol ez a cikk szolgált a Közösség céljainak elérésére akkor, amikor a Szerződés nem biztosított pontos jogalapot (lásd a fenti 71. pontot).
- 83 A tárgyaláson a felperes vitatta a Tanács hatáskörét a megtámadott rendeletnek az EK 60., EK 301. és EK 308. cikkek alapján történő megalkotására.
- 84 Véleménye szerint, egyrészt az EK 60. és az EK 301. cikket nem lehet alkalmazni jelen esetben, mivelhogy a megtámadott rendelet magánszemélyek, nem pedig harmadik országok elleni intézkedések tételéről rendelkezik.
- 85 Másrészt az EK 308. cikk alkalmazása sem jogszerűbb, minthogy a megtámadott rendelet nem irányul az EK-Szerződés egyik céljának sem a megvalósítására, hanem kizárólag az EU-Szerződés hatálya alá tartozó KKBP céljainak megvalósítására.

Közelebbről pedig, az érintettek pénzköveteléseinek befagyasztása nem áll valóságos és tényleges kapcsolatban a megtámadott rendelet (4) preambulumbekkezdésében foglalt céllal („különösen a piaci verseny torzulásának elkerülése”) (a Bíróságnak a C-376/98. sz. Németország kontra Parlament és Tanács ügyben 2000. október 5-én hozott ítélete [EBHT 2000., I-8419. o.] 84. és 85. pontja).

- 86 A felperes e tekintetben előadja, hogy önmagában az, hogy valamely intézkedés az EU-Szerződés egyik céljának megvalósítását szolgálja, még nem elegendő ahhoz, hogy az intézkedés az EK 308. cikk alapján kerüljön elfogadásra. Így a Bíróság 2/94. sz. véleményben (a fenti 64. pont) kimondta, hogy ez a rendelkezés nem teszi lehetővé a Közösség csatlakozását az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményhez (EJEE), még akkor sem, ha az emberi jogok tiszteletben tartásának célja kifejezetten említésre kerül az EU-Szerződésben. A felperes ezért felkéri az Elsőfokú Bíróságot, hogy utasítsa el az EK 308. cikknek a Tanács és a Bizottság által javasolt tág értelmezését, amelynek véleménye szerint az lenne a következménye, hogy ennek a rendelkezésnek esetleg korlátlan alkalmazhatóságot biztosítana.

### *Az Elsőfokú Bíróság álláspontja*

- 87 A 467/2001 rendeletről eltérően, a megtámadott rendelet jogalapja nemcsak az EK 60. és az EK 301. cikk, hanem az EK 308. cikk is. Tükröződik ebben annak a nemzetközi helyzetnek a változása, amelynek keretében a Biztonsági Tanács által elrendelt és a Közösség által megvalósított szankciók egymást követték.
- 88 A Biztonsági Tanács 1333 (2000) határozata, noha a nemzetközi terrorizmusnak a nemzetközi béke és biztonság megőrzéséhez alapvetőnek tekintett üldözése érdekében tett intézkedések keretében fogadták el (lásd a hetedik preambulumbekkezdését), mégis a Tálibán-rendszerre vonatkozott, amely abban az időben Afganisztán területének legnagyobb részét ellenőrizte, és menedéket, valamint segítséget nyújtott Oszáma bin Ládennak és társainak.

- 89 Éppen ez a – valamely harmadik ország területével és politikai rendszerével kifejezetten megállapítható – kapcsolat juttatta a Tanácsot arra a meggyőződésre, hogy a 467/2001 rendeletet jogalapjaként az EK 60. és az EK 301. cikke támaszkodhat. Ennek a véleménynek helyt kell adni, mert e rendelkezések szövegezésében semmi nem teszi lehetővé az egyéneket vagy szervezeteket sújtó korlátozó intézkedések meghozatalának kizárását, amennyiben az ilyen intézkedések ténylegesen az egy vagy több harmadik országgal fenntartott gazdasági kapcsolatok teljes vagy részleges korlátozására irányulnak.
- 90 Amint arra a Tanács joggal mutatott rá, a 467/2001 rendeletben előírt intézkedések a közkeletűen „okos szankcióknak” (sanctions intelligentes/smart sanctions) nevezett rendelkezések közé tartoztak, amelyek az ENSZ gyakorlatában a '90-es években jelentek meg. Az ilyen szankciók esetén a valamely tagállammal szembeni általános kereskedelmi embargós intézkedések helyébe célirányosabb és személyválogató intézkedéseket léptetnek, amelyek révén csökkentik az érintett ország polgári lakossága által elviselt szenvedéseket, emellett pedig valódi szankciókkal sújtják az illető politikai rendszert és annak vezetőit. A közösségi intézmények gyakorlata ugyanebben az irányban fejlődött, mivel a Tanács egymás után többször úgy vélekedett, hogy az EK 60. és az EK 301. cikkek feljogosítják a valamely harmadik ország területének egy részét, illetőleg kormányzati gépezetét ténylegesen ellenőrző szervezetekkel vagy személyekkel, valamint az ezekhez kapcsolódó és nekik gazdasági támogatást nyújtó személyekkel és szervezetekkel szembeni korlátozó intézkedések meghozatalára.
- 91 Ezt az – EK 60. cikk és az EK 301. cikk betűjével nem ellentétes – értelmezést mind hatékonysági megfontolások, mind pedig emberiességi törekvések igazolják.
- 92 Mindazonáltal, a Biztonsági Tanács 1390 (2002) határozatát 2002. január 16-án, a Tálibán-rendszernek a nemzetközi koalíció 2001 októberében megindított afganisztáni fegyveres beavatkozását követő összeomlása után fogadták el. Következésképpen, habár még kifejezetten említést tesz a Tálibánról, a határozat már nem e

megbuktatott rendszer ellen irányul, hanem sokkal inkább közvetlenül Oszáma bin Ládén, az al-Kaida-hálózat, valamint a hozzájuk kötődő személyek vagy szervezetek ellen.

93 Az e határozat alapján hozandó szankciók és a valamely harmadik állam területe vagy politikai rendszere közötti bármiféle kapcsolat hiányát, amelyet már a Bizottság által 2002. március 6-án előterjesztett, a megtámadott rendelet kiindulópontjául szolgáló tanácsirendelet-javaslat [COM(2002) 117 végleges dokumentum] indokolásának 2. pontja megállapít, a Tanács a tárgyaláson kifejezetten elismerte, legalábbis az abban az időszakban nem Afganisztánban tartózkodó személyek és szervezetek tekintetében.

94 Ilyen kapcsolat hiányában, a Tanács és a Bizottság úgy ítélték meg, hogy az EK 60. cikk és az EK 301. cikk önmagukban nem képeznek elegendő jogalapot a megtámadott rendelet elfogadására. Ezekkel a megfontolásokkal egyet kell érteni.

95 Az EK 60. cikk (1) bekezdése ugyanis úgy rendelkezik, hogy a Tanács a 301. cikkben meghatározott eljárás szerint „az érintett harmadik országokkal szemben” megteheti a szükséges sürgős intézkedéseket a tőkemozgásokra és fizetési műveletekre vonatkozóan. Az EK 301. cikk kifejezetten lehetővé teszi a Közösségnek „egy vagy több harmadik országgal fennálló” gazdasági kapcsolatok felfüggesztésére, korlátozására vagy teljes megszakítására irányuló fellépését.

96 Egyébiránt az a tény, hogy e rendelkezések felhatalmazást adnak „okos szankciónak” nemcsak harmadik országokkal, hanem valamely harmadik ország vezetőivel, valamint hozzájuk kötődő, illetőleg általuk közvetlenül vagy közvetetten irányított személyekkel vagy szervezetekkel szembeni meghozatalára (lásd a fenti 89–91. pontokat), nem teszi lehetővé annak feltételezését, hogy ilyen személyekre és



szervezetekre vonatkozhatnak a szankciók még akkor is, ha a harmadik országot irányító politikai rendszer megszűnt létezni. Ebben az esetben ugyanis már nem áll fenn elégséges kapcsolat e személyek vagy szervezetek és a harmadik ország között.

- 97 Ebből következőleg az EK 60. és az EK 301. cikk önmagukban semmi esetre sem alkottak a megtámadott rendelet alátámasztásához elegendő jogalapot.
- 98 Egyébként, ellentétben a Bizottságnak a megtámadott rendelet kiindulópontjául szolgáló tanácsrendelet-javaslatban (lásd a fenti 93. pontot) kifejtett álláspontjával, a Tanács úgy ítélte meg, hogy az EK 308. cikk önmagában szintén nem jelentett megfelelő jogalapot az említett rendelet elfogadásához. Ezekkel a megfontolásokkal is egyet kell érteni.
- 99 E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy az ítélkezési gyakorlat szerint (a Bíróság 45/86. sz., Bizottság kontra Tanács ügyben 1987. március 26-án hozott ítéletének [EBHT 1987., 1493. o.] 13. pontja) az EK 308. cikk megfogalmazásából az következik, hogy e cikk alkalmazása csak abban az esetben igazolható valamely jogi aktus jogalapjaként, amennyiben a Szerződés egyetlen másik rendelkezése sem biztosít a közösségi intézményeknek e jogi aktus meghozatalára vonatkozó hatáskört. Ebben az esetben az EK 308. cikk lehetővé teszi az intézmények számára a cselekvést a Közösség valamely céljának megvalósítása érdekében, az ahhoz szükséges hatáskört megalapító rendelkezés hiánya ellenére is.
- 100 Az EK 308. cikk alkalmazhatóságának első feltételét illetően bizonyos, hogy az EK-Szerződés egyetlen rendelkezése sem irányozza elő a megtámadott rendeletben szereplő intézkedésekhez hasonló, a nemzetközi terrorizmus elleni küzdelmet, közelebbről a terrorizmus pénzeléséhez való hozzájárulással gyanúsított személyekkel és szervezetekkel szembeni gazdasági és pénzügyi szankciók (mint például a pénzkészletek befagyasztása) elrendelését célzó intézkedések elfogadását a valamely harmadik ország területével vagy annak politikai rendszerével fenntartott bármiféle kapcsolat megállapítása nélkül. Ez az első feltétel tehát jelen esetben teljesül.

- 101 Ami az EK 308. cikk alkalmazhatóságának második feltételét illeti, e cikk jelen esetben való alkalmazhatóságához a fenti 99. pontban hivatkozott ítélkezési gyakorlat alapján az szükséges, hogy a nemzetközi terrorizmus elleni küzdelem, közelebbről a terrorizmus pénzeléséhez való hozzájárulással gyanúsított személyekkel és szervezetekkel szembeni gazdasági és pénzügyi szankciók (mint például a pénzkészletek befagyasztása) elrendelése jelen esetben kapcsolódjék a Közösségnek a Szerződésben meghatározott céljaihoz.
- 102 Jelen esetben, a megtámadott rendelet preambuluma különösen szűkszavú ebben a kérdésben. A Tanács legfeljebb annak kijelentésére szorítkozott e rendelet (4) preambulumbekzdésében, hogy az 1390 (2002) határozat és a 2002/402 közös álláspont alapján szükséges intézkedések „a Szerződés hatálya alá tartoznak”, és „a piaci verseny torzulásának elkerülése érdekében” közösségi jogszabályokra van szükség.
- 103 Ami azt a – bizonyítandót elfogadottnak tekintő – logikailag hibás megállapítást illeti, miszerint az illető intézkedések „a Szerződés hatálya alá tartoznak”, azonnal le kell szögezni, hogy a Szerződésnek az EK 2. és az EK 3. cikkben világosan kifejtett egyik célja sem tűnik megvalósíthatónak a kérdéses intézkedések révén.
- 104 Közelebbről, a Tanács által álláspontja alátámasztására felhívott 3541/92 rendeletben a Közösségben lakóhellyel/székhellyel rendelkező természetes vagy jogi személyekre vonatkozóan előírt intézkedésektől (lásd a fenti 73. pontot) eltérően, a megtámadott rendeletben foglalt intézkedések nem alapíthatók a közös kereskedelmi politika megvalósításának céljára [az EK 3. cikk (1) bekezdésének b) pontja], amelynek keretében a Közösséget jogosultnak tartották az EK 133. cikk alapján kereskedelmi embargós intézkedések elfogadására, minthogy jelen esetben a Közösségnek valamely harmadik országgal fennálló kereskedelmi kapcsolatai nem jönnek szóba.

- 105 Ami a belső piaci verseny torzulását megakadályozó rendszer megteremtésére [az EK 3. cikk (1) bekezdésének g) pontja] vonatkozó célt illeti, a verseny torzulásának kockázatára (amelyet – preambuluma szerint – a megtámadott rendelet volna hivatott megelőzni) vonatkozó állítás nem meggyőző.
- 106 Az EK-Szerződés versenyszabályainak címzettjei a vállalkozások, valamint a tagállamok abban az esetben, amikor sértik a vállalkozások közötti versenyegyenlőséget (lásd, az EK 87. cikket illetően, a Bíróság 173/73. sz., Olaszország kontra Bizottság ügyben 1974. július 2-án hozott ítéletének [EBHT 1974., 709. o.] 26. pontját, az EK 81. cikket illetően pedig a Bíróság 170/83. sz. Hydrotherm-ügyben 1984. július 12-én hozott ítéletének [EBHT 1984., 2999. o.] 11. pontját).
- 107 Márpedig jelen esetben, egyrészt, senki nem állítja, hogy a megtámadott rendelettel érintett személyek vagy szervezetek az EK-Szerződés versenyszabályai értelmében vett vállalkozások.
- 108 Másrészt semmi olyan indok nem került előadásra, amely megmagyarázná, hogy a Biztonsági Tanács 1390 (2002) határozatában egyes személyekkel és szervezetekkel szemben előírt különleges korlátozó intézkedéseknek a Közösség vagy a tagállamok szintjén történő végrehajtása milyen módon tudná károsan befolyásolni a vállalatok közötti versenyt.
- 109 Az előbbi megfontolások helyességét nem kérdőjelezi meg az EK 3. cikk (1) bekezdésének g) pontjában foglalt cél és a tagállamok között különösen a tőke szabad mozgását korlátozó akadályok lebontásával jellemezhető belső piac megteremtésére vonatkozó cél [az EK 3. cikk (1) bekezdésének c) pontja] között – mind a Bizottság által az Elsőfokú Bíróság kérdéseire adott írásbeli válaszában, mind pedig az Egyesült Királyság által a tárgyaláson – felvetett összefüggés (lásd különösen a fenti 75. és 78–80. pontot).

- 110 E tekintetben meg kell állapítani, hogy a Közösségnek nincs semmiféle kifejezett hatásköre arra, hogy korlátozásokat írjon elő a tőkemozgásokra és a fizetési műveletekre. Ezzel szemben az EK 58. cikk lehetővé teszi, hogy a tagállamok ilyen intézkedéseket hozzanak, amennyiben az – különösen a közrend vagy a közbiztonság által – indokolt (és az is marad) az e cikkben foglalt célok eléréséhez. (lásd értelemszerűen, az EK 30. cikkel kapcsolatban, a Bíróság C-367/89. sz. Richardt-ügyben 1991. október 4-én hozott ítéletének [EBHT 1991., I-4621. o.] 19. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot). Minthogy a közbiztonság fogalma magában foglalja az államnak mind a kül-, mind a belbiztonságát, a tagállamok elvileg jogosultak az EK 58. cikk (1) bekezdésének b) pontja alapján a megtámadott rendeletben előírtakhoz hasonló intézkedések meghozatalára. Mindaddig, amíg ezek az intézkedések megfelelnek az EK 58. cikk (3) bekezdésének, és nem lépik túl azt a mértéket, amely a kitűzött cél eléréséhez szükséges, addig összeegyeztethetők az EK-Szerződéssel megteremtett szabad tőkemozgás és fizetési műveletek, valamint szabad verseny rendszerével.
- 111 Hozzá kell tenni, hogy amennyiben a nemzeti jogszabályok közötti eltérések kockázata, a szabad tőkemozgás korlátozásának elméleti veszélye, vagy a verseny esetlegesen ebből származó torzulásának egyszerű megállapítása elegendő lenne az EK 308. cikknek – az EK 3. cikk (1) bekezdésének g) pontjával együtt – valamely rendelet jogalapjaként történő megjelöléséhez, akkor nemcsak az EK-Szerződés VI. Címének a jogszabályok közelítéséről szóló 3. fejezete rendelkezései, hanem a jogalap bírósági felülvizsgálata is teljesen elvesztené bármiféle hatékonyságát. A közösségi bíróságot ez akadályozná az EK 220. cikk szerinti feladata ellátásában, ami a jog tiszteletben tartásának biztosítása a Szerződés értelmezése és alkalmazása során (lásd ilyen értelemben az EK-Szerződés 100a. cikke [jelenleg, módosítást követően, EK 95. cikk] vonatkozásában a Németország kontra Parlament és Tanács ügyben hozott ítélet [hivatkozás a 85. pontban] 84., 85. és 106–108. pontját, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot).
- 112 Mindenesetre az Elsőfokú Bíróság elé terjesztett előadások és bizonyítékok nem teszik lehetővé annak elfogadását, hogy a megtámadott rendelet ténylegesen hozzájárul a szabad tőkemozgás korlátozása vagy a verseny jelentős torzulása veszélyének megelőzéséhez.

- 113 Az Elsőfokú Bíróság jelesül úgy látja, hogy ellentétben azzal, amit a Bizottság és az Egyesült Királyság képvisel, a Biztonsági Tanács szóban forgó határozatainak inkább a tagállamok, mintsem a Közösség által történő végrehajtása nem eredményezne a pénzkészletek befagyasztásának alkalmazásában a tagállamok gyakorlata közötti eltérésre vonatkozó tényleges és komoly kockázatot. Egyrészt ugyanis ezek a határozatok világos, pontos és részletes meghatározásokat és előírásokat tartalmaznak, amelyek gyakorlatilag nem adnak teret az értelmezésnek. Másrészt a végrehajtásukhoz megkövetelt intézkedések fontossága olyan, hogy ilyen kockázattól nem kell tartani.
- 114 Ilyen körülmények között a szóban forgó intézkedések jelen esetben nem alapíthatók az EK 3. cikk (1) bekezdésének c) és g) pontjában foglalt célokra.
- 115 Ezenkívül a Tanács által az EK 308. cikkben biztosított kiegészítő jogalapra alapított keresetek különböző hivatkozott példái (lásd a fenti 71. és 73. pontokat) a jelen ügyben nem bírnak jelentőséggel. Egyfelől ugyanis ezekből a példák közül nem tűnik ki, hogy az EK 308. cikk alkalmazási feltételei, jelesül a Közösség valamely céljának megvalósítására vonatkozó feltétel, nem álltak fenn az illető ügyekben. Másfelől, az e példákban említett jogi aktusokat a Bíróság előtt (például a Delbar-ügyben [hivatkozás a 72. pontban]) e tekintetben nem vitatták. Mindazonáltal az állandó ítélkezési gyakorlat szerint a Tanács egyszerű gyakorlata nem térhet el a Szerződés szabályaitól, az ilyen gyakorlat ennél fogva a helyes jogalap megállapítása tekintetében nem teremthet a Közösség intézményeit kötelező precedenst (a Bíróság 68/86. sz. Egyesült Királyság kontra Tanács ügyben 1988. február 23-án hozott ítéletének [EBHT 1988., 855. o.] 24. pontja és a Bíróság 1994. november 15-i 1/94. sz. véleményének [EBHT 1994., I-5267. o.] 52. pontja).
- 116 Az előzőekben írtakból az következik, hogy a nemzetközi terrorizmus elleni küzdelem, közelebbről a terrorizmus pénzeléséhez való hozzájárulással gyanúsított személyekkel és szervezetekkel szembeni gazdasági és pénzügyi szankciók (mint például a pénzkészletek befagyasztása) elrendelése nem kapcsolható a Közösségnek az EK 2. és az EK 3. cikkben kifejezetten meghatározott céljaihoz.

- 117 A Bizottság – az Elsőfokú Bíróság kérdéseire adott írásbeli válaszában – a Szerződésnek az EK 2. és az EK 3. cikkben kifejezetten felsorolt céljain kívül hivatkozott a Közösség általánosabb jellegű céljára is, amely jelen esetben indokolta volna az EK 308. cikk jogalként való felhasználását. A Bizottság az EK-Szerződés preambulumból „a Közösség számára kitűzött általános célként a nemzetközi béke és a biztonság megőrzését” vezeti le (lásd a fenti 76. pontot). Ez az álláspont nem fogadható el.
- 118 Ellentétben ugyanis azzal, amit a Bizottság állít, az EK-Szerződés preambulumból egyáltalán nem következik, hogy a Szerződés a nemzetközi béke és biztonság védelmére irányuló szélesebb célt követne. Bár az EK-Szerződés elsődleges célja vitathatatlanul az, hogy véget vessen az Európa népei közötti múltbeli viszályoknak az e népek közötti „mind szorosabb egység” megteremtésével, azonban közös kül- és biztonságpolitikára történő bármiféle utalás nélkül. A közös kül- és biztonságpolitika kizárólag az EU-Szerződés céljai közé tartozik, amely preambuluma szerint arra irányul, „hogyan az Európai Közösségek megalapításával felvállalt európai integrációs folyamat egy új szakaszába” lépjen.
- 119 Noha kijelenthető, hogy az Unió eme céljának ihletet kell adnia a Közösség tevékenységének saját hatáskörei területén, mint például a közös kereskedelem-politika, ez nem elegendő alap azonban az EK 308. cikk alapján hozott intézkedésekhez, különösen az olyan területeken, ahol a közösségi hatáskörök érintőlegesen és kimerítően felsorolásra kerültek a Szerződésben.
- 120 Végül, nem lehet az EK 308. cikket úgy értelmezni, mintha az általános felhatalmazást adna az intézményeknek, hogy az EU-Szerződés valamely céljának megvalósítását erre a rendelkezésre alapítsák. Közelebbről, az Elsőfokú Bíróság úgy ítéli meg, hogy az Unió és a Közösség integrált, de egymástól elkülönített jogrendszerekként való egymás melletti létezése, valamint a pillérek alkotmányos felépítménye, ahogyan azt a jelenleg hatályban lévő szerződések szerzői akarták, nem hatalmazza fel sem az intézményeket, sem a tagállamokat, hogy az Unió valamely céljának végrehajtásához szükséges közösségi hatáskör hiányát az EK 308. cikk „rugalmassági záradékára” hivatkozással leplezzék. Az ettől eltérő döntés végső

oron azt jelentené, hogy ezt a rendelkezést a KKBP és a büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés (IB) hatálya alá tartozó összes intézkedésre alkalmazhatóvá tenné. Egy ilyen eredmény megfosztaná alkalmazási körétől az EU-Szerződés számos rendelkezését, és nem állna összhangban a KKBP és az IB saját eszköztárának (KKBP: közös stratégiák, együttes fellépések, közös álláspontok; IB: közös álláspontok, határozatok, kerethatározatok) megteremtésével.

- 121 Arra a következtetésre kell tehát jutni, hogy önmagában az EK 308. cikk semmivel sem megfelelőbb jogalap a megtámadott rendelet alátámasztására, mint elszigetelten véve az EK 60. cikk és az EK 301. cikk.
- 122 A Tanács azonban mind a megtámadott rendelet preambulumbekzdéseiben, mind az Elsőfokú Bíróság kérdéseire adott írásbeli válaszában azt az álláspontot érvényesítette, hogy az EK 308. cikk, az EK 60. cikkel és az EK 301. cikkel együttesen alkalmazva, felhatalmazza őt olyan közösségi rendelet megalkotására, amely a nemzetközi terrorizmus pénzéle ellen az Unió és tagállamai által a KKBP alapján folytatott küzdelemre vonatkozik; az Unió e célból gazdasági és pénzügyi szankciókat rendel el magánszemélyekkel szemben anélkül, hogy valamely harmadik ország területével vagy politikai rendszerével bármiféle kapcsolatot megállapítana. Ezeket a megfontolásokat érdemes elfogadni.
- 123 Ebben az összefüggésben ugyanis figyelembe kell venni a Közösségnek az EK 60. cikk és az EK 301. cikk alapján elrendelt szankciókra vonatkozó tevékenységei és az EU-Szerződés külkapcsolatok területén megfogalmazott céljai között a maastrichti felülvizsgálat során sajátosan létrehozott áthidalást.
- 124 Ténylegesen meg kell állapítani, hogy az EK 60. és az EK 301. cikk az EK-Szerződés nagyon sajátos rendelkezései, amennyiben kifejezetten számolnak azzal, hogy a Közösség fellépésére lehet szükség, és pedig nem a Közösségnek az EK-Szerződésben meghatározott valamely célja, hanem az EU 2. cikkben kifejezetten az Unió részére előírt cél – tudniillik a közös kül- és biztonságpolitika – megvalósítására.

- 125 Az EK 60. cikk és az EK 301. cikk keretei között a Közösség fellépése tehát valójában az Unió fellépése, amelyet a közösségi pillérre alapozva hajtanak végre, miután a Tanács a KKBP alapján közös álláspontot vagy együttes fellépést fogadott el.
- 126 E tekintetben meg kell állapítani, hogy az EU 3. cikk értelmében az Unió egységes intézményi kerettel rendelkezik, amely – a közösségi vívmányokat tiszteletben tartva és továbbfejlesztve – biztosítja a céljai elérése érdekében végzett tevékenységek összhangját és folytonosságát. Az Unió különösen külső tevékenységei egészének összhangját biztosítja a kül-, a biztonság-, a gazdaság- és a fejlesztési politikája keretében. A Tanács és a Bizottság felel ezen összhang biztosításáért, és ennek érdekében együttműködnek egymással. Saját hatáskörüknek megfelelően biztosítják e politikák végrehajtását.
- 127 Márpedig, ahogyan az EK-Szerződésben biztosított cselekvési jogosultságok elégtelennek bizonyulhatnak arra, hogy az intézmények számára lehetővé tegyék a Közösség valamely céljának a közös piac működése keretében történő megvalósítását, ugyanúgy az EK 60. és az EK 301. cikkben foglalt gazdasági és pénzügyi szankciók (tudniillik az egy vagy több harmadik országgal fennálló gazdasági kapcsolatok felfüggesztésére vagy korlátozására, például a tőkemozgások és a fizetési műveletek tekintetében) elrendelésére szóló jogosultság is elégtelennek bizonyulhat ahhoz, hogy lehetővé tegye az intézmények számára a KKBP céljának az EU-Szerződés hatálya alá tartozó megvalósítását; e rendelkezéseket éppen emiatt iktatták be az EK-Szerződésbe.
- 128 El kell tehát fogadni, hogy az EK 60. és az EK 301. cikkben feltételezett sajátos összefüggésben az EK 308. cikkben biztosított kiegészítő jogalap felhasználása indokolt, az EU 3. cikkben foglalt összhang követelményére hivatkozással, amennyiben ezek a rendelkezések nem biztosítják a közösségi intézmények számára a gazdasági és pénzügyi szankciók vonatkozásában szükséges hatáskört ahhoz, hogy a KKBP alapján az Unió és tagállamai által kitűzött cél megvalósítása érdekében cselekedjenek.



- 129 Így előfordulhat, hogy a KKBP alapján elfogadott közös álláspont vagy együttes fellépés a Közösségtől az EK 60. és az EK 301. cikkben kifejezetten biztosított intézkedéseken (egy vagy több harmadik országgal fennálló gazdasági kapcsolatoknak a – többek között a tőkemozgások és fizetési műveletek vonatkozásában történő – felfüggesztése vagy korlátozása) túlmutató gazdasági és pénzügyi szankciós intézkedéseket igényel.
- 130 Ilyen esetben az EK 60., az EK 301. és az EK 308. cikk összesítése révén létrejövő jogalap felhasználása lehetővé teszi a gazdasági és pénzügyi szankciók terén a KKBP alapján az Unió és tagállamai által kitűzött – valamely közös álláspontban vagy együttes fellépésben kifejezett – cél megvalósítását, annak ellenére, hogy a Közösség nem kapott kifejezett felhatalmazást a valamely meghatározott harmadik országgal semmilyen elégséges kapcsolatot fel nem mutató egyénnel és szervezetekkel szembeni gazdasági és pénzügyi szankciók elrendelésére.
- 131 Jelen esetben a nemzetközi terrorizmus és annak pénzélése elleni küzdelem vitathatatlanul az Uniónak a KKBP-vel kapcsolatos – az EU 11. cikkben meghatározott – célkitűzései közé tartozik, még abban az esetben is, ha az nem vonatkozik konkrétan harmadik országokra vagy azok vezetőire.
- 132 Bizonyos egyébként, hogy a 2002/402 közös álláspontot a Tanács a terrorizmus elleni küzdelem keretében, egyhangúlag fogadta el, és az a Közösség számára gazdasági és pénzügyi szankciók elrendelését írja elő a nemzetközi terrorizmus pénzeléséhez való hozzájárulással gyanúsított magánszemélyekkel szemben anélkül, hogy bármiféle kapcsolatot állapítana meg valamely harmadik ország területével vagy politikai rendszerével.
- 133 Ebben az összefüggésben az EK 308. cikk – a Közösségnek az EK 60. és az EK 301. cikkben biztosított, gazdasági és pénzügyi szankciók elrendelésére vonatkozó hatáskörének kiegészítése végett történő – felhasználását indokolttá teszi az a megfontolás, hogy a jelenvaló világban az államokra nem lehet immár mint a

nemzetközi békét és biztonságot fenyegető egyetlen veszélyforrásra tekinteni. Akárcsak a nemzetközi közösség, az Unió és közösségi pillére sem akadályozható abban, hogy alkalmazkodjék eme új fenyegetésekhez azzal, hogy nemcsak harmadik országokkal szemben rendel el gazdasági és pénzügyi szankciókat, hanem nemzetközi terrorista tevékenységgel foglalkozó, vagy a nemzetközi békét és biztonságot másként veszélyeztető személyekkel, csoportokkal, vállalkozásokkal vagy ezekhez kapcsolódó szervezetekkel szemben is.

- 134 Ezért a Tanács azzal, hogy jelen esetben az EK 308. cikkben biztosított kiegészítő jogalaphoz folyamodott, nem szélesítette ki a Közösség hatáskörét oly mértékben, hogy az túllépjen a Szerződés összes rendelkezéséből, jelesen pedig a Közösség feladatait és tevékenységét meghatározó rendelkezésekből eredő általános kereten.
- 135 Ezért tehát az intézmények és az Egyesült Királyság joggal állítják azt, hogy a Tanács az EK 60., az EK 301. és az EK 308. cikk együttes olvasata alapján rendelkezett hatáskörrel a 2002/402 közös álláspontban előírt gazdasági és pénzügyi szankciókat a Közösségben végrehajtott megtámadott rendelet megalkotására.

### 3. *A felperes alapvető jogainak megsértésére alapított három jogalapról*

#### *A felek érvei*

- 136 Érvelésének ténybeli részében a felperes az Európai Unióban jelentős pénzügyi érdekekkel rendelkező, szaúd-arábiai illetőségű nemzetközi üzletembernek vallja magát. Előadása szerint a 2062/2001 rendelet, majd a megtámadott rendelet hatálybalépése óta pénzkészleteit és követeléseit az Európai Unióban befagyasztották, és ügyeit képtelen intézni. A megtámadott rendelet I. mellékletében található

listára történt felvétele ezenkívül személyes és szakmai hírnevét is hátrányosan érintette. A felperes azt állítja, hogy súlyos igazságszolgáltatási hiba áldozata, és kijelenti, hogy soha nem vett részt terrorista tevékenységben, sem az ilyen tevékenység bármilyen jellegű pénzbeli támogatásában, sem Oszáma bin Ládennel és al-Kaidával kapcsolatban, sem más formában.

137 A felperes hozzáteszi, hogy vele szemben a pénzkészletei befagyasztását elrendelő nemzeti intézkedéseket is hoztak az Egyesült Királyságban, az Egyesült Államokban és Svájcban; az összes ilyen intézkedés jogszerűségét bíróság előtt vitatja. Közelebbről, bírósági felülvizsgálat iránti kérelmet (judicial review) nyújtott be a brit pénzügyminisztériumnak a pénzkészletei befagyasztását elrendelő intézkedése ellen. Az ebben az eljárásban tartott egyik előzetes meghallgatáson az ügyben eljáró bíróság kimondta, hogy az ezen intézkedés jogszerűtlenségéből levezetett jogalap a nemzeti jogban nem nyilvánvalóan alaptalan. Az Egyesült Királyság kormánya azonban azt az álláspontot képviselte, hogy a közösségi jog közvetlen hatálya miatt a felperes által nemzeti szinten szorgalmazott eljárás érdektelen, hacsak nem lesz pernyertes a megtámadott rendelet vonatkozásában is. A felperes feltételezi egyébiránt, hogy a Szankcióbizottság listájára az Egyesült Királyság kormányának ugyanazon információja alapján került fel, mint amelyet az az előbb említett nemzeti eljárásban közölt.

138 Érvelésének jogi részében a felperes előljáróban kiemeli, hogy az ítélkezési gyakorlat szerint (a Bíróság 4/73. sz., Nold kontra Bizottság ügyben 1974. május 14-én hozott ítéletének [EBHT 1974., 491. o.] 13. pontja) a tagállamok alkotmányaiban elismert és szavatolt alapvető jogok, különösen pedig az EJEE-ban biztosított alapvető jogok, a közösségi jogrendszer szerves részét képezik.

139 Kereseti kérelmeinek alátámasztására ezután három jogalapra hivatkozik, amelyek közül az elsőt a meghallgatáshoz való jog sérelméből, a másodikat a tulajdonhoz való alapvető jog és az arányosság elvének megsértéséből, a harmadikat pedig a tényleges bírósági felülvizsgálathoz való jog sérelméből vezeti le.

- 140 A felperes szerint a Biztonsági Tanácsnak a Tanács és a Bizottság által hivatkozott határozatai nem jogosítják fel ezeket az intézményeket az említett alapvető jogok megsértésére anélkül, hogy ennek a sérelemnek a jogosságát az Elsőfokú Bíróság előtt a szükséges bizonyítékokkal igazolnák. Az Európai Uniónak, mint az Egyesült Nemzetektől független jogrendszernek, amelyre a saját jogszabályai vonatkoznak, az általa hozott intézkedéseket az e jogrendszer hatálya alá tartozó magánszemélyekkel kapcsolatos saját hatás- és feladatkörére hivatkozással kell alátámasztania.
- 141 Ami közelebről a meghallgatáshoz való jog állítólagos megsértését illeti, a felperes elismeri, hogy a követeléseinek befagyasztásában álló eredeti intézkedés végrehajtásához nem szükséges az előzetes értesítés.
- 142 Követeli azonban a Tanács és a Bizottság általi meghallgatáshoz való jogát annak elérése érdekében, hogy töröljék a szankciókkal érintett személyek és szervezetek listájáról a közösségi jog azon alapelve alapján, miszerint lehetőséget kell adni azon személyeknek álláspontjuk kifejtésére, akiknek érdekeit a hatóság határozata észlelhetően érinti (a Bíróság 17/74. sz., *Transocean Marine Paint kontra Bizottság* ügyben 1974. október 23-án hozott ítéletének [EBHT 1974., 1063. o.] 15. pontja). A felperes emlékeztet arra, hogy a védelemhez való jog, mint alapvető jogelv, tiszteletben tartását biztosítani kell minden olyan eljárásban, amely az illető személyt érintheti, és részére előnytelen következményekkel járhat (a Bíróság 85/87. sz., *Dow Benelux kontra Bizottság* ügyben 1989. október 17-én hozott ítélete [EBHT 1989., 3137. o.] és a C-49/88. sz., *Al-Jubail Fertilizer és Saudi Arabian Fertilizer kontra Tanács* ügyben 1991. június 27-én hozott ítélete [EBHT 1991., I-3187. o.]).
- 143 Jelen esetben, a megtámadott rendelet – a felperes szerint – világosan sérti ezeket az alapvető elveket, amennyiben lehetővé teszi a Tanács számára a felperes pénzkészleteinek meghatározatlan időre történő befagyasztását anélkül, hogy bármiféle meghallgatási lehetőséget biztosítana részére az állítólagos tények és körülmények valóságossága és helyállósága tekintetében, továbbá a vele szemben felhozott bizonyítékokkal kapcsolatosan.

- 144 Ami közelebbről a tulajdonhoz való – az EJEE első kiegészítő jegyzőkönyvében és a közösségi jog általános elvei által biztosított – alapvető jog állítólagos sérelmét, valamint az arányosság elvének állítólagos megsértését illeti, a felperes előadja, hogy a megtámadott rendelet lehetővé teszi pénzkészleteinek befagyasztását kizárólag a Szankcióbizottság által összeállított listára való felvétele alapján anélkül, hogy a közösségi intézmények a rendelkezésre álló bizonyítékok és a hasonló intézkedés indokolására szolgáló megfontolások értékelésével kapcsolatban a legkisebb mérlegelési jogkört gyakorolhatnák, illetve anélkül, hogy a fennálló érdekek összemérése megtörténnék.
- 145 Válaszában a felperes kiemeli, hogy maguk az intézmények elismerik, hogy nem mérték össze az érdekeket, és nem vizsgálták meg a terhelő bizonyítékokat. Ezen túlmenően, az intézmények nem terjesztettek az Elsőfokú Bíróság elé semmiféle olyan terhelő bizonyítékot, amely azt bizonyítaná, hogy amennyiben az ilyen mérlegelés megtörtént volna, indokolt lett volna a felperes követeléseinek befagyasztása. Ilyen körülmények között az Elsőfokú Bíróságnak semmilyen lehetősége nem lenne annak megítélésére, hogy a megtámadott rendelet igazolja-e a felperes vagyona ellen foganatosított drákói intézkedéseket.
- 146 Ami közelebbről a tényleges bírósági felülvizsgálathoz való jog állítólagos megsértését illeti, a felperes emlékeztet arra, hogy a Bíróság a 222/84. sz. Johnston-ügyben 1986. május 15-én hozott ítéletének (EBHT 1986., 1651. o.) 18. pontjában elismerte, hogy ez a jog a közösségi jog általános elvét képezi.
- 147 Jelen esetben a megtámadott rendelet nem rendelkezik a bírósági felülvizsgálat lehetőségéről, többek között a felperes terhére felhozott bizonyítékok vizsgálatáról, megsértve ezzel az említett általános jogelvet.
- 148 A felperes hozzáteszi, hogy amennyiben az ilyen felülvizsgálat lehetősége fennállna, bizonyítani tudná, hogy az ellene felhozott vádak alaptalanok.

- 149 A felperes a Tanácsnak arra az érvére, miszerint vele szemben csupán egyszerű igazgatási intézkedéseket – nem pedig az EJEE 6. cikkében foglalt védelmet kiváltó bármiféle büntetőjogi szankciót vagy vagyonekpozást – alkalmazott, kiemeli, hogy őt a legsúlyosabb bűncselekményekkel vádolták meg, és pedig azzal, hogy a 2001. szeptember 11-i terrorcselekményekért felelős terrorszervezettel áll kapcsolatban, jóhírnevét tönkretették, és vagyonát időbeli vagy összegre vonatkozó korlátozás nélkül befagyasztották, mindezt pedig olyan körülmények között, amelyekben, először: a Tanács nem vizsgálta az ellene szolgáltatott bizonyítékokat; másodsor: a Tanács nem szándékozik számára lehetőséget biztosítani vagyona befagyasztásának vitatására, amelyet így nem tehet meg; és harmadsor: a Tanács azon az állásponton van, hogy az Elsőfokú Bíróság nem vizsgálhatja felül azt, hogy a követeléseinek befagyasztására vonatkozó döntés helyes volt-e.
- 150 A felperes szerint a Közösség intézményei nem menthetik ki magukat az ezen alapvető jogok tiszteletben tartására vonatkozó felelősségük alól a Biztonsági Tanács által hozott határozatok mögé bújva, amennyiben e határozatok maguk sem tartják tiszteletben a védelemhez való jogot. A felperes álláspontja az, hogy közösségi rendeletről lévén szó, a Közösség keretében bírósági felülvizsgálatra jogosult. Az a tény, hogy a Tanács fenntartja, hogy ezen a területen semmiféle mérlegelési jogkörrel nem rendelkezik, és hogy az ENSZ előírásai szerint kell cselekednie, éppenséggel azt a fogyatékossgot bizonyítja, amelyben a megtámadott rendelet szenved.
- 151 Válaszában a felperes hozzáteszi, hogy megpróbálta közvetlenül felvenni a kapcsolatot a Szankcióbizottsággal annak érdekében, hogy nevét a szóban forgó listáról töröljék. Előadása szerint azt a választ kapta, hogy nem fogadnak el észrevételeket magánszemélyek részéről, és hogy a nemzeti szinten hozott szankciókkal kapcsolatos panaszokat a joghatósággal rendelkező bíróságnak kell címeznie. Ekkor kérte a szaúdi külügyminisztériumot, hogy segítse jogainak a Szankcióbizottság előtti érvényesítésében. Ezenkívül, a felperes – érdekeinek érvényesítése végett – eljárt az Office of Foreign Assets Control (OFAC) előtt. A közösségi intézmények nem vethetik a szemére azt, hogy ne tett volna meg minden elképzelhető intézkedést annak érdekében, hogy követeléseinek felszabadítását elérje.

- 152 Végül az az érv, miszerint a felperes elindíthatta a jelen eljárást, nem érvényes, ha az Elsőfokú Bíróságnak nincs lehetősége a kereset megalapozottságának vizsgálatára. Ahhoz, hogy a tényleges bírósági felülvizsgálat követelményeinek megfeleljen, az Elsőfokú Bíróságnak vagy vizsgálnia kell az elé tárt bizonyítékok megalapozottságát, vagy el kell tekintenie a megtámadott rendelet alkalmazásától azzal az indokkal, hogy az nem biztosít jogalapot az ilyen jellegű vizsgálatához.
- 153 Az Egyesült Nemzetek Alapokmánya 24. cikkének (1) bekezdésére, 25. és 41. cikkére, 48. cikkének (2) bekezdésére és 103. cikkére hivatkozó Tanács és Bizottság fő érvként előadják, hogy először is, hasonlóan az ENSZ tagállamaihoz, a Közösség a nemzetközi jog alapján köteles a hatáskörébe tartozó területeken a Biztonsági Tanács – különösen az Egyesült Nemzetek Alapokmánya VII. fejezetének keretében hozott – határozatait végrehajtani; másodsor azt, hogy a közösségi intézmények hatásköre e területen kötött, és hogy ezek az intézmények semmilyen önálló diszkrecionális jogkörrel, sem pedig bármiféle mérlegelési kerettel nem rendelkeznek; harmadszor azt, hogy ily módon a közösségi intézmények nem tudják e határozatok tartalmát módosítani, sem a határozatok tartalma módosításának elérésére alkalmas eljárásokat nem tudnak létrehozni, és negyedszer, hogy minden egyéb, e határozatok végrehajtását akadályozó nemzetközi megállapodás vagy belső jogszabály alkalmazásától el kell tekinteni.
- 154 E tekintetben, a Tanács és a Bizottság előadja, hogy a megtámadott rendelet átülteti a közösségi jogrendszerbe a Biztonsági Tanács 1267 (1999), 1333 (2000) és 1390 (2002) határozatait, amelyeket az Egyesült Nemzetek Alapokmányának VII. fejezete alapján fogadott el, az első időszakban az afganisztáni Tálibán-rendszerrel szemben, a második időszakban pedig válaszul a 2001. szeptember 11-én New York Cityben és Washington, D.C.-ben (Egyesült Államok) elkövetett merényletekhez kapcsolódó terrorista tevékenységre. Pontosabban, mivel a felperes nevét 2001. október 17-én felvették a Szankcióbizottság által összeállított listára, a 2062/2001 rendelettel – a 467/2001 rendelet 10. cikkének megfelelően – módosításra került, többek között a felperes nevének felvételével, azoknak a személyeknek a listája, akiknek követeléseit a Tálibánnal, Oszáma bin Ládennel és az al-Kaida-hálózattal való kapcsolatuk miatt befagyasztották.

- 155 A közösségi intézmények célja ezzel a Közösség tagállamait az Egyesült Nemzetek Alapokmánya 25. cikke alapján terhelő kötelezettségeknek a – Biztonsági Tanács vagy a Szankcióbizottság által, az alkalmazandó eljárásoknak megfelelően, magán-személyekről és szervezetekről összeállított listáknak a közösségi jogrendbe való automatikus átültetése révén történő – végrehajtása volt.
- 156 E tekintetben a Tanács és a Bizottság kiemeli, hogy a Közösség tagállamai az Egyesült Nemzetek tagjaiként elfogadták, hogy fenntartás nélkül végrehajtják, a nemzetközi béke és biztonság felsőbb érdekére tekintettel, a Biztonsági Tanácsnak az ő nevükben hozott határozatait (lásd az Egyesült Nemzetek Alapokmánya 24. cikkének (1) bekezdését és 25. cikkét). Véleményük szerint az ENSZ valamely tagjára az Egyesült Nemzetek Alapokmányának VII. fejezete alapján háruló köteleességek megelőznek minden egyéb olyan kötelezettséget, amely az illető államra vonatkozik. Az Alapokmány 103. cikke lehetővé teszi ily módon, hogy – a Biztonsági Tanács határozatainak alkalmazása érdekében – eltekintsenek a nemzetközi szerződési jog vagy nemzetközi szokásjog minden más rendelkezésének alkalmazásától, sőt ezáltal „jogszerűségi hatást” is keletkeztet.
- 157 Az említett közösségi intézmények szerint a nemzeti jogok előírásai sem akadályozhatják az Egyesült Nemzetek Alapokmánya alkalmazásával hozott végrehajtási intézkedéseket. Ha az ENSZ valamely tagállamának lehetősége lenne a Biztonsági Tanács határozatainak tartalmának módosítására, akkor nem lehetne fenntartani e határozatok végrehajtásának a hatékonyságuk biztosításához elengedhetetlen egységességét.
- 158 Jóllehet a Közösség maga nem tagja az ENSZ-nek, az intézmények szerint kötelessége azonban hatáskörében eljárni a tagállamaira az Egyesült Nemzetekhez való tartozásuk folytán háruló kötelezettségek végrehajtása érdekében. E tekintetben a Bizottság kiemeli, hogy a Közösség hatásköreit a nemzetközi jog tiszteletben tartásával kell gyakorolni (a Bíróság C-286/90. sz., Poulsen és Diva Navigation ügyben 1992. november 24-én hozott ítéletének [EBHT 1992., I-6019. o.] 9. pontja és a C-162/96. sz. Racke-ügyben 1998. június 16-án hozott ítéletének [EBHT 1998., I-3655. o.] 45. pontja). A Tanács és a Bizottság hivatkoznak továbbá az Elsőfokú Bíróság T-184/95. sz. Dorsch Consult kontra Tanács és Bizottság ügyben



1998. április 28-án hozott ítéletére (EBHT 1998., II-667. o.) is. Bár ez az ítélet egy kereskedelmi embargó bevezetésére vonatkozik, amely az EK 133. cikk értelmében a Közösség kizárólagos hatáskörébe tartozó közös kereskedelempolitikai intézkedés, a Tanács és a Bizottság úgy ítéli meg, hogy az abban kimondott elv megállja a helyét a tőkemozgásoknak és fizetési műveleteknek – mint jelen esetben – az EK 60. és az EK 301. cikk alapján elrendelt korlátozásai vonatkozásában is.

159 A Tanács általánosítja ezt a felvetést, előadva azt, hogy amikor a Közösség a tagállamait az ENSZ-hez való tartozásuk folytán terhelő kötelezettségek végrehajtása érdekében cselekszik, akár azért, mert a tagállamok átruházták rá a szükséges hatásköröket, akár azért, mert úgy ítéli meg, hogy beavatkozása politikai síkon szükséges, az Egyesült Nemzetek Alapokmánya 48. cikkének (2) bekezdését figyelembe véve gyakorlatilag minden szempontból úgy kell tekinteni, hogy ugyanabban a helyzetben van, mint az ENSZ tagjai.

160 A Közösségnek tehát – a Tanács és a Bizottság szerint – saját és tagállamai nemzetközi kötelezettségeinek megsértése nélkül nem volt lehetősége arra, hogy egyes személyeket a Szankcióbizottság által összeállított listáról töröljön, hogy őket előzetesen értesítse, vagy hogy – ennek hiányában – olyan felülvizsgálati eljárást engedélyezzen, amelynek végeredményeként egyes személyeket törölni lehetett volna e listáról. A Tanács véleménye szerint ez ellentétes lett volna ezen kívül az EK 10. cikkben foglalt, a tagállamok és a Közösség közötti jóhiszemű együttműködési kötelezettséggel.

161 A Tanács hozzáteszi, hogy noha a megtámadott rendeletet a felperes alapvető jogait sértőnek kellene tekinteni, a rendelet megalkotásának körülményei bármiféle jogellenes magatartást kizárnak a Tanács részéről, tekintettel az Egyesült Nemzetek Alapokmánya 48. cikkének (2) bekezdésére. A Tanács szerint, amikor a Közösség a tagállamai óhajának megfelelő célok érdekében fogad el intézkedéseket az Egyesült Nemzetek Alapokmánya alapján fennálló kötelezettségeik végrehajtására, akkor kiterjed rá az Alapokmány biztosította védelem, különösen pedig a „jogszerűségi hatás”. A Tanács úgy ítéli meg, hogy ez a hatás érvényes az alapvető jogok tekintetében is, amelyek – amint azt a megfelelő nemzetközi jogi okmányok előírják – sürgős esetben átmenetileg felfüggeszthetők.

- 162 Mindazonáltal a Tanács úgy ítéli meg, hogy az Elsőfokú Bíróság hatáskörének jelen esetben annak a kérdésnek a vizsgálatára kell korlátozódnia, vajon a közösségi intézmények nyilvánvaló hibát követtek-e el a Biztonsági Tanács 1390 (2002) határozatában foglalt kötelezettségek végrehajtásával. Bármilyen, ezt meghaladó hatáskörgyakorlás, ami a Biztonsági Tanácsnak a nemzetközi béke és biztonság fenntartására irányuló szerepkörében elrendelt kötelező erejű intézkedései közvetett és szelektív bírósági felülvizsgálatával lenne egyenlő, óriási zavarokat okozna a Közösség és tagállamai nemzetközi kapcsolataiban, vitatható lenne az EK 10. cikkre való tekintettel, és alááshatná annak a nemzetközi jogrendnek az egyik alapját, amelyet az államok 1945 után vezettek be. A Tanács úgy ítéli meg, hogy az ilyen természetű intézkedéseket nemzeti vagy regionális szinten nem, hanem kizárólag a Biztonsági Tanács előtt lehetséges vitatni.
- 163 A Bizottság is úgy véli, hogy a lista Biztonsági Tanács által elfogadott változatának eltörlését vagy módosítását tartalmazó határozat súlyosan megzavarná a Közösség és tagállamai nemzetközi kapcsolatait. Az ilyen helyzet azt eredményezné, hogy a Közösség megszegné a nemzetközi jog tiszteletben tartására irányuló általános kötelezettségét, a tagállamok pedig megszegnék az Egyesült Nemzetek Alapokmánya alapján fennálló saját kötelezettségeiket. Az ilyen helyzet veszélyeztetné a Biztonsági Tanács határozatainak – az azok hatékonyságához elengedhetetlen – egységes alkalmazását. A Bizottság előadja továbbá, hogy a nemzetközi udvariasság elve megköveteli, hogy a Közösség végrehajtsa ezeket az intézkedéseket, mivel azok minden államot védenek a terrortámadásokkal szemben.
- 164 Ez a Bizottság véleménye szerint kizárja, hogy az Elsőfokú Bíróság vizsgálja a megtámadott rendeletnek a felperes által hivatkozott jogokkal történő összeegyeztethetőségét. Még abban a feltételezett esetben is, ha e jogokat megsértették volna (amire nem került sor), a Közösségnek továbbra is kötelessége lenne a Biztonsági Tanács határozatainak végrehajtása, amennyiben pedig esetleg tartózkodna a cselekvéstől, a tagállamok kötelessége lenne ugyanezt megtenni.

- 165 Másodlagosan, arra az esetre, ha az Elsőfokú Bíróság úgy döntene, hogy elvégzi a felperes által hivatkozott három megsemmisítési jogalap megalapozottságának teljes vizsgálatát, a Tanács és a Bizottság előadják, hogy a megtámadott rendelet nem sérelmes azokra az alapvető jogokra és szabadságokra nézve, amelyek megsértését a felperes állítja.
- 166 Először is, a megtámadott rendelet – álláspontjuk szerint – nem sérti a felperesnek a meghallgatáshoz való jogát.
- 167 Jelen esetben ugyanis a közösségi intézmények nem rendelkeznek semmilyen vizsgálati jogosítvánnyal, a tények vonatkozásában semmiféle mérlegelési kerettel és semmiféle politikai értékelési szabadsággal. A nemzetközi béke és biztonság biztosítása érdekében egyszerűen kötelesek végrehajtani a Biztonsági Tanács határozatait anélkül, hogy felhatalmazásuk lenne az ezen intézkedések vizsgálatára irányuló eljárás beiktatására. Ezért a Tanács és a Bizottság úgy ítélik meg, hogy a meghallgatáshoz való jog, amely a közigazgatási eljárásokban nyilvánvalóan kötelező, nem alkalmazható a jelen ügghöz hasonló körülmények között.
- 168 Másodszor, a megtámadott rendelet által végrehajtott intézkedések nem sértik sem az arányosság elvét, sem a felperes tulajdonhoz való alapvető jogát, mivel ennek a jognak a védelme nem korlátlan, és gyakorlása közérdekű célokkal igazolt korlátozás alá eshet.
- 169 Jelen esetben teljesen világos az a közérdek, amelyet a Közösség és tagállamai számára a Biztonsági Tanács által azzal a céllal elrendelt kötelezettségek betartása jelent, hogy a magánszemélyek pénzköveteléseit ne lehessen a terrorizmus támogatására fordítani. A Közösség által hozott intézkedéseket, amelyek a Biztonsági Tanács kötelező határozatainak végrehajtására szorítkoznak, ennek a célnak a

fontossága indokolta, és nem teremtettek méltánytalan egyensúlyt a közérdekből fakadó követelmények és a magánszemélyek alapvető jogainak védelméhez kapcsolódó követelmények között. Ilyen körülmények között a Tanács úgy ítéli meg, hogy a szóban forgó intézkedéseket nem lehet alkalmatlannak vagy aránytalanoknak tekinteni, még akkor sem, ha azok a felperesre nézve szigorúak.

170 Azzal kapcsolatban, hogy a felperes tulajdonképpen felrója a közösségi intézményeknek valamilyen vizsgálati eljárás előírása elmulasztását, a Bizottság emlékeztet arra, hogy ezek az intézmények csupán a Biztonsági Tanács határozatainak végrehajtását biztosították, anélkül, hogy lehetőségük lett volna azok módosítására.

171 A felperes azon előadásával kapcsolatban, hogy a célok eléréséhez használt eszközök aránytalanok, a Bizottság kiemeli, hogy ezt a kifogást csak a Biztonsági Tanács határozataival szemben lehet emelni.

172 Harmadszor, a tényleges bírósági felülvizsgálathoz való jogot illetően a Tanács és a Bizottság előadják, hogy a felperes az EK 230. cikk alapján jelen keresettel az Elsőfokú Bírósághoz fordulhatott.

173 A Tanács szerint annak eldöntése, hogy vajon a jelen esetben mi a bírósági felülvizsgálat indokolt és megfelelő mértéke, ettől eltérő kérdés, amelyben az Elsőfokú Bíróságnak kell döntenie.

174 E tekintetben a Tanács előadja, hogy amikor a Közösség bármiféle diszkrecionális jogkör gyakorlása nélkül valamely olyan szerv által hozott határozat alapján cselekszik, amelyre a nemzetközi közösség jelentős hatásköröket ruházott át a

nemzetközi béke és biztonság megőrzése érdekében, a teljes bírósági felülvizsgálat alááshatná az ENSZ 1945-ben létrehozott rendszerét, súlyosan veszélyeztetné a Közösség és tagállamai nemzetközi kapcsolatait, valamint ellentmondásba kerülne a Közösségnek a nemzetközi jog tiszteletben tartására irányuló kötelességével.

- 175 A Tanács és a Bizottság észrevételezik továbbá, hogy a – szükség esetén Szaúd-Arábia által képviselt – felperes álláspontjának ismertetése végett a Biztonsági Tanácshoz vagy a Szankcióbizottsághoz fordulhat akár közvetlenül, akár az Egyesült Királyság kincstárának hivatalain keresztül. Kormányközi szervezatként az ENSZ bizonyára nem vizsgálná a felperesnek mint magánszemélynek a szempontjait. Mindazonáltal, az ENSZ nem veheti semmibe tagjainak véleményét. Így amennyiben a szaúdi hatóságok meg lennének győződve a felperes ártatlanságáról, semmi nem indokolná, hogy ne lehessen a felperesnek a Szankcióbizottság listájáról való felvételét újabb vizsgálat tárgyává tenni. A felperes nem adott tájékoztatást a Szankcióbizottság előtti eljárás kimeneteléről, sem arról a véleményről, amelyet kifejtetett, miközben a Szankcióbizottság listáján szereplő egyes személyek esetében erre volt lehetőség.

### *Az Elsőfokú Bíróság álláspontja*

#### Előzetes észrevételek

- 176 Az Elsőfokú Bíróság csak annyiban dönthet hatékonyan a felperes alapvető jogainak megsértésére alapított jogalapokról, amennyiben azok az általa végzett bírósági felülvizsgálat hatálya alá tartoznak, és amennyiben azok – feltéve, hogy megalapozottak – alkalmasak a megtámadott rendelet megsemmisítését maguk után vonni.

- 177 Márpedig jelen esetben a közösségi intézmények és az Egyesült Királyság lényegében azon az állásponton vannak, hogy e két feltétel egyike sem áll fenn, a Közösségnek és tagállamainak az Egyesült Nemzetek Alapokmánya értelmében fennálló kötelezettségei minden egyéb nemzetközi, közösségi és nemzeti jogi kötelezettségével szembeni elsőbbsége miatt. Az említett felek érveinek vizsgálata ily módon a felperes érvei megtárgyalásának előfeltétele.
- 178 E tekintetben az Elsőfokú Bíróság szükségesnek tartja elsősorban az Egyesült Nemzetek révén létrejött nemzetközi jogrend és a nemzeti vagy a közösségi jogrendszer összefüggésének, valamint annak vizsgálatát, hogy a Közösséget és tagállamait mennyiben kötik a Biztonsági Tanácsnak az Egyesült Nemzetek Alapokmánya VII. fejezete alapján elfogadott határozatai.
- 179 Ez a vizsgálat meghatározza ugyanis a jogszerűség vizsgálatának terjedelmét, különösen az alapvető jogok tekintetében, amelyet az Elsőfokú Bíróság köteles az ilyen határozatokat hatályba léptető közösségi jogi aktusokkal kapcsolatban gyakorolni, amelyre másodsorban kerül sor.
- 180 Végül harmadsorban, amennyiben megállapítja, hogy az általa végzett bírósági felülvizsgálat hatálya alá tartoznak és a megtámadott rendelet megsemmisítését eredményezhetik, az Elsőfokú Bíróság határozni fog a felperes alapvető jogainak állítólagos megsértéseiről.

Az Egyesült Nemzetek révén létrejött nemzetközi jogrend és a nemzeti vagy a közösségi jogrendszer közötti összefüggésről

- 181 Meg kell állapítani, hogy a nemzetközi jog szempontjából az ENSZ tagállamainak az Egyesült Nemzetek Alapokmánya alapján fennálló kötelezettségei vitathatatlanul

megelőznek minden más, belső jogi vagy nemzetközi szerződési jogi kötelezettséget, beleértve az EJEE alapján fennálló kötelezettségeket (közülük azok számára, akik az Európa Tanács tagjai) és az EK-Szerződés alapján fennálló kötelezettségeket (közülük azok számára, akik egyben a Közösség tagjai is).

- 182 Ami először is az Egyesült Nemzetek Alapokmánya és az ENSZ tagállamainak belső joga közötti viszonyt illeti, az említett elsőbbségi szabály a nemzetközi szokásjog elveiből ered. Az ezen elveket kodifikáló, a szerződések jogáról szóló, Bécsben az 1969. évi május hó 23. napján kelt egyezmény (amelynek 5. cikke úgy rendelkezik, hogy az egyezmény „minden olyan szerződésre vonatkozik, amely nemzetközi szervezetet hoz létre és azokra is, amelyeket nemzetközi szervezet keretében fogadnak el”) 27. cikke értelmében egyetlen részes fél sem hivatkozhat belső jogának rendelkezéseire annak igazolásául, hogy elmulasztotta a szerződést teljesíteni.
- 183 Ami másodsorban az az Egyesült Nemzetek Alapokmánya és a nemzetközi szerződési jog viszonyát illeti, ezt az elsőbbségi szabályt kifejezetten megerősíti az Alapokmány 103. cikke, amelynek értelmében „[h]a az Egyesült Nemzetek tagjainak a jelen Alapokmányból folyó és bármely egyéb nemzetközi megállapodásból eredő kötelezettségei összeütköznenek, az Alapokmányból folyó kötelezettségeiket illeti elsőbbség”. A szerződések jogáról szóló bécsi egyezmény 30. cikkének megfelelően, és ellentétben az egymást követő szerződések esetén rendszerint alkalmazandó szabályokkal, ez a szabály érvényes mind az Egyesült Nemzetek Alapokmányát megelőzően, mind pedig az azt követően kötött szerződésekre. A Nemzetközi Bíróság szerint a tagállamok által valaha is megkötött valamennyi regionális, kétoldalú, sőt többoldalú megállapodás, minden esetben az Egyesült Nemzetek Alapokmányának 103. cikke alá van rendelve (a *Katonai és félkatonai tevékenységek Nicaraguában és Nicaragua ellen* [Nicaragua kontra Amerikai Egyesült Államok] ügyben 1984. november 26-án hozott ítélet [Rec. 1984., 392. o.] 107. pontja).
- 184 Ez az elsőbbség kiterjed a Biztonsági Tanács valamely határozatában foglalt döntésekre, az Egyesült Nemzetek Alapokmánya 25. cikkének megfelelően, amelynek értelmében az ENSZ tagjai kötelesek elfogadni és végrehajtani a Biztonsági

Tanács határozatait. A Nemzetközi Bíróság szerint, az Alapokmány 103. cikkének megfelelően, a felek ezzel kapcsolatos kötelezettségei megelőzik a bármely egyéb nemzetközi megállapodás alapján fennálló kötelezettségeiket (*Az 1971-es Montreali Egyezmény alkalmazása és értelmezése a Lockerbie-nél történt légi incidens kapcsán* [Líbiai Arab Dzsamahirija kontra Amerikai Egyesült Államok] ügyben 1992. április 14-én hozott végzés [ideiglenes intézkedések] [Rec. 1992., 16. o.] 42. pontja, továbbá *Az 1971-es Montreali Egyezmény alkalmazása és értelmezése a Lockerbie-nél történt légi incidens kapcsán* [Líbiai Arab Dzsamahirija kontra Egyesült Királyság] ügyben 1992. április 14-én hozott végzés [ideiglenes intézkedések] [Rec. 1992., 113. o.] 39. pontja).

- 185 Ami közelebről a Közösség tagállamainak az Egyesült Nemzetek Alapokmánya alapján, illetőleg a közösségi jog alapján fennálló kötelezettségei közötti viszonyt illeti, hozzá kell tenni, hogy az EK 307. cikk első bekezdése értelmében „[a]z egyrészlől egy vagy több tagállam, másrészlől egy vagy több harmadik állam által egymás között 1958. január 1-je előtt, illetve a csatlakozó államok esetében a csatlakozásukat megelőzően kötött megállapodásokból eredő jogokat és kötelezettségeket e szerződés rendelkezései nem érintik”.
- 186 A Bíróság állandó ítélezési gyakorlata szerint ennek a rendelkezésnek az a célja, hogy a nemzetközi jog elveivel összhangban egyértelművé tegye, hogy az EK-Szerződés alkalmazása nem érinti az érintett tagállam arra vonatkozó kötelezettségvállalását, hogy tiszteletben tartsa harmadik országoknak egy korábban létrejött megállapodásból eredő jogait, valamint hogy teljesítse az abból következő kötelezettségeit (a Bíróság C-324/93. sz., *Evans Medical és Macfarlan Smith* ügyben 1995. március 28-án hozott ítéletének [EBHT 1995., I-563. o.] 27. pontja; lásd még a Bíróság 10/61. sz., *Bizottság kontra Olaszország* ügyben 1962. február 27-én hozott ítéletét [EBHT 1962., 1. o.]; a C-158/91. sz., *Levy*-ügyben 1993. augusztus 2-án hozott ítéletét [EBHT 1993., I-4287. o.] és a C-124/95. sz. *Centro-Com*-ügyben 1997. január 14-én hozott ítéletének [EBHT 1997., I-81. o.] 56. pontját).
- 187 Márpedig az Európai Gazdasági Közösség létrehozásáról szóló, Rómában az 1957. évi március hó 25. napján aláírt szerződés hat aláíró állama közül öt 1958. január 1-jén már tagja volt az ENSZ-nek. Ami a Németországi Szövetségi Köztársaságot illeti, igaz ugyan, hogy formálisan csak 1973. szeptember 18-án vették fel az ENSZ tagjai közé, az Egyesült Nemzetek Alapokmányából eredő kötelezettségeinek tiszteletben



tartására vonatkozó kötelezettségvállalása szintén 1958. január 1-jét megelőzően történt, amint az kitűnik a Londonban, 1954. október 3-án tartott konferencia (ún. „kilenchatalmi konferencia”) záróokmányából. Egyébiránt, a Közösséghez később csatlakozott összes állam csatlakozása előtt tagja volt az ENSZ-nek.

188 Sőt, az Európai Gazdasági Közösség létrehozásáról szóló Szerződés 224. cikkét (jelenleg EK 297. cikk) éppen a fent meghatározott elsőbbség tiszteletben tartása érdekében iktatták be a Szerződésbe. E rendelkezés értelmében „[a] tagállamok konzultálnak egymással annak érdekében, hogy közösen megtegyék a szükséges intézkedéseket annak megakadályozására, hogy a közös piac működését hátrányosan befolyásolják az olyan intézkedések, amelyek megtételére egy tagállam [...] a béke és nemzetközi biztonság fenntartása céljából vállalt kötelezettségei teljesítése érdekében kényszerül”.

189 A Biztonsági Tanácsnak az Egyesült Nemzetek Alapokmánya VII. fejezete alapján elfogadott határozatai ily módon a Közösség összes tagállamára nézve kötelező erejűek, amelyeknek tehát e minőségben meg kell tenniük a határozatok végrehajtása érdekében minden szükséges intézkedést (Jacobs főtanácsnok által a Bíróság 1996. július 30-án hozott ítéletével elbírált C-84/95. sz., Bosphorus-ügyben előterjesztett indítvány [EBHT 1996., I-3953. és I-3956. o.] 2. pontja és a Bíróság 1997. február 27-én hozott ítéletével elbírált C-177/95. sz., Ebony Maritime és Loten Navigation ügyben előterjesztett indítvány [EBHT 1997., I-1111. és I-1115. o.] 27. pontja).

190 Az előzőekből az is következik, hogy mind az általános nemzetközi jog szabályainak alkalmazásával, mind a Szerződés különös rendelkezéseinek alkalmazásával a tagállamoknak joguk, sőt kötelességük, hogy ne alkalmazzák a közösségi jog bármely olyan rendelkezését, amely az Egyesült Nemzetek Alapokmánya alapján fennálló kötelezettségeik megfelelő végrehajtását akadályozza, még akkor is, ha az az elsődleges joghoz tartozó rendelkezés vagy a közösségi jog valamely általános elve.

- 191 Így a Centro-Com-ügyben hozott ítéletben (hivatkozás a 186. pontban) a Bíróság kifejezetten kimondta, hogy az EK-Szerződés 113. cikkével ellentétes nemzeti intézkedések az EK-Szerződés 234. cikke (jelenleg, módosítást követően, EK 307. cikk) szempontjából csak abban az esetben igazolhatók, ha azok a tagállammal szemben az Egyesült Nemzetek Alapokmánya és a Biztonsági Tanács valamely határozata alapján fennálló kötelezettségeknek az érintett tagállam általi végrehajtása biztosításához szükségesek.
- 192 Ezzel szemben, az ítélkezési gyakorlatból (lásd a Dorsch Consult kontra Tanács és Bizottság ügyben hozott ítélet [hivatkozás a 158. pontban] 74. pontját) az következik, hogy tagállamaitól eltérően, az Egyesült Nemzetek Alapokmánya a Közösséget alapvetően közvetlenül nem köti, és ezért nem köteles valamely általános nemzetközi közjogi kötelezettség alapján, az Alapokmány 25. cikkének megfelelően, elfogadni és alkalmazni a Biztonsági Tanács határozatait. Ennek indoka az, hogy a Közösség sem nem tagja az ENSZ-nek, sem nem címzettje a Biztonsági Tanács határozatainak, sem nem jogutódja – nemzetközi közjogi értelemben – tagállamai jogainak és kötelezettségeinek.
- 193 Mindazonáltal abból kell kiindulni, hogy a Közösségre ugyanúgy vonatkoznak az Egyesült Nemzetek Alapokmányából eredő kötelezettségek, mint ahogyan – a Közösség létrehozásáról szóló szerződés alapján – tagállamaira.
- 194 E tekintetben bizonyos, hogy az Európai Gazdasági Közösség létrehozásáról szóló Szerződés megkötésekor a tagállamokra vonatkoztak az Egyesült Nemzetek Alapokmánya alapján tett kötelezettségvállalásai.
- 195 A tagállamok nem ruházhattak át valamely egymással kötött szerződéssel több jogot a Közösségre, mint amellyel ők is rendelkeztek, illetőleg nem mentesülhettek a harmadik országokkal szemben az Alapokmány alapján fennálló kötelezettségeik alól (lásd értelemszerűen a Bíróság 21/72.–24/72. sz., International Fruit Company és társai egyesített ügyekben 1972. december 12-én hozott ítéletének [EBHT 1972., 1219. o., a továbbiakban: az International Fruit-ügyben hozott ítélet] 11. pontját).

- 196 Ellenkezőleg, az Alapokmány alapján tett kötelezettségvállalásaik betartására irányuló akaratuk magából az Európai Gazdasági Közösség létrehozásáról szóló Szerződésből ered, és különösen kifejezi ezt a Szerződés 224. cikke és 234. cikkének első bekezdése (lásd értelemszerűen az International Fruit-ügyben hozott ítélet 12. és 13. pontját, valamint Mayras főtanácsnoknak az ebben az ügyben előterjesztett indítványát [EBHT 1972., 1231–1237. o.]).
- 197 Jóllehet ez utóbbi rendelkezés csupán a tagállamok kötelezettségeit rögzíti, a közösségi intézményeknek azt a kötelességét is magában foglalja, hogy a tagállamoknak az Alapokmány alapján vállalt kötelezettségei végrehajtását ne akadályozzák (a Bíróság 812/79. sz. Burgoa-ügyben 1980. október 14-én hozott ítéletének [EBHT 1980., 2787. o.] 9. pontja).
- 198 Ki kell emelni azt is, hogy amennyiben a tagállamoknak az Egyesült Nemzetek Alapokmánya alapján vállalt kötelezettségei végrehajtásához szükséges hatásköröket a tagállamok átruházták a Közösségre, a tagállamok nemzetközi közjogilag kötelezettséget vállaltak arra, hogy e hatásköröket a Közösség maga is ilyen célra gyakorolja.
- 199 Ebben az összefüggésben emlékeztetni kell egyrészt arra, hogy az Egyesült Nemzetek Alapokmánya 48. cikkének (2) bekezdése értelmében a Biztonsági Tanács határozatait az Egyesült Nemzetek tagjai „közvetlenül és olyan nemzetközi szervezetekben kifejtett tevékenységük útján hajtják végre, amelyeknek tagjai”, másrészt pedig az ítélkezési gyakorlat szerint (a Poulsen és Diva Navigation ügyben hozott ítélet [hivatkozás a 158. pontban] 9. pontja és a Racke-ügyben hozott ítélet [hivatkozás a 158. pont] 45. pontja; lásd úgyszintén a Bíróság 41/74. sz. Van Duyn-ügyben 1974. december 4-én hozott ítéletének [EBHT 1974., 1337. o.] 22. pontját) a Közösség hatásköreit a nemzetközi jog tiszteletben tartásával kell gyakorolni, és – következésképpen – a közösségi jog értelmezését és hatályának behatárolását a nemzetközi jog releváns szabályai alapján kell elvégezni.
- 200 A tagállamok azáltal, hogy ezeket a hatásköröket a Közösségre ruházták át, azt az akaratukat juttatták kifejezésre, hogy az Egyesült Nemzetek Alapokmánya alapján általuk vállalt kötelezettségeket a Közösségre nézve kötelezőnek tekintik (lásd értelemszerűen az International Fruit-ügyben hozott ítélet 15. pontját).

- 201 Az Európai Gazdasági Közösség létrehozásáról szóló Szerződés hatálybalépése óta a tagállamok és a Közösség közötti viszonyokban bekövetkezett hatáskör-átruházás különböző módokon konkretizálódott az Egyesült Nemzetek Alapokmánya alapján vállalt kötelezettségeik végrehajtása keretében (lásd értelemszerűen az International Fruit-ügyben hozott ítélet 16. pontját).
- 202 Az EK-Szerződés 228a. cikkét (jelenleg EK 301. cikk) például az Európai Unióról szóló szerződés iktatta be ily módon a Szerződésbe annak érdekében, hogy különös jogcímet biztosítson azokhoz a gazdasági szankciókhoz, amelyeket a – közös kereskedelempolitika területén egyedül hatáskörrel rendelkező – Közösség esetleg kénytelen alkalmazni harmadik országokkal szemben a tagállamai által a KKBP keretében meghatározott politikai okokból, leggyakrabban a Biztonsági Tanácsnak a tagállamok számára efféle szankciók alkalmazását elrendelő valamely határozata alkalmazásával.
- 203 Úgy tűnik ezért, hogy annyiban, amennyiben az EK-Szerződés értelmében a Közösség olyan hatásköröket vett át, amelyeket az Egyesült Nemzetek Alapokmányának hatálya alá tartozó körben korábban a tagállamok gyakoroltak, az Alapokmány rendelkezései a Közösséget kötelező hatállyal rendelkeznek [lásd értelemszerűen, azzal a kérdéssel kapcsolatban, hogy vajon a Közösségre kötelező-e az 1947. évi Általános Vám- és Kereskedelmi Egyezmény (GATT), az International Fruit-ügyben hozott ítélet 18. pontját; lásd, úgyszintén, amennyiben elismeri, hogy a Közösség kötött hatáskört gyakorol, amikor a Biztonsági Tanács határozatával elrendelt kereskedelmi embargós intézkedést hajt végre, a Dorsch Consult kontra Tanács és Bizottság ügyben hozott ítélet [hivatkozás a 158. pontban] 74. pontját].
- 204 Ennek az érvelésnek a végén meg kell állapítani egyrészt, hogy a Közösség nem sértheti meg a tagállamait az Egyesült Nemzetek Alapokmánya alapján terhelő kötelezettségeket, és nem akadályozhatja azok végrehajtását sem, másrészt pedig, hogy a Közösség – hatáskörei gyakorlása során – a létrehozásáról szóló szerződés alapján köteles meghozni minden szükséges rendelkezést ahhoz, hogy tagállamai számára lehetővé tegye az említett kötelezettségeknek való megfelelést.

- 205 Jelen esetben azonban, az EU-Szerződés V. Címe rendelkezéseinek alkalmazásával elfogadott 2002/402 közös álláspontban a Tanács megállapította, hogy – az EK-Szerződésben a Közösség részére biztosított hatáskörök keretei között – a Közösség fellépésére van szükség a Biztonsági Tanács 1267 (1999), 1333 (2000) és 1390 (2002) határozatainak megfelelően Oszáma bin Ládennel, az al-Kaida-szervezet tagjaival, a Tálibánnal, valamint a velük összeköttetésben álló személyekkel, csoportokkal, vállalkozásokkal és szervezetekkel szembeni bizonyos korlátozó intézkedések végrehajtása érdekében.
- 206 A Közösség ezeket az intézkedéseket a megtámadott rendelet megalkotásával hajtotta végre. Ahogyan azt az Elsőfokú Bíróság már a fenti 135. pontban kimondta, a Közösség az EK 60., az EK 301. és az EK 308. cikk alapján rendelkezett hatáskörrel e jogi aktus elfogadására.
- 207 Ennélfogva el kell ismerni az intézmények által előadott érveknek a – fenti 153. pontban összefoglaltak szerinti – megalapozottságát azzal a fenntartással, hogy nem az általános nemzetközi jog, amint azt e felek állítják, hanem maga az EK-Szerződés alapján volt köteles a Közösség a Biztonsági Tanács szóban forgó határozatait a saját hatáskörében hatályba léptetni.
- 208 Ezzel szemben a felperesnek arra a megfontolásra alapított érveit, hogy a közösségi jogrendszer az Egyesült Nemzetektől különálló, saját jogszabályainak hatálya alá tartozó jogrendszer, el kell utasítani.

## Az Elsőfokú Bíróságra háruló jogszerűségi vizsgálat terjedelméről

- 209 Előljáróban emlékeztetni kell arra, hogy az Európai Közösség jogközösség, amelyben mind tagállamai, mind intézményei jogi aktusait a Közösség alkotmányos alapjának, azaz a Szerződésnek való megfelelés szempontjából kell vizsgálni, és hogy

a Szerződés a keresetek és eljárások olyan teljes rendszerét hozta létre, melynek célja, hogy a Bíróság számára biztosítsa az intézmények jogi aktusainak jogszerűségére vonatkozó felülvizsgálat lehetőségét (a Bíróság 294/83. sz., Les Verts kontra Parlament ügyben 1986. április 23-án hozott ítéletének [EBHT 1986., 1339. o.] 23. pontja; a 314/85. sz. Foto-Frost-ügyben 1987. október 22-én hozott ítéletének [EBHT 1987., 4199. o.] 16. pontja és a C-314/91. sz., Weber kontra Parlament ügyben 1993. március 23-án hozott ítéletének [EBHT 1993., I-1093. o.] 8. pontja; az Elsőfokú Bíróság T-222/99., T-327/99. és T-329/99. sz., Martinez és társai kontra Parlament egyesített ügyekben 2001. október 2-án hozott ítéletének [EBHT 2001., II-2823. o.] 48. pontja; lásd, úgyszintén, a Bíróság 1/91. sz. 1991. december 14-i véleményének [EBHT 1991., I-6079. o.] 21. pontját).

210 Amint azt a Bíróság több alkalommal kimondta (a Johnston-ügyben hozott ítélet [hivatkozás a 146. pontban] 18. pontja; lásd, úgyszintén, a Bíróság C-97/91. sz., Oleifici Borelli kontra Bizottság ügyben 1992. december 3-án hozott ítéletének [EBHT 1992., I-6313. o.] 14. pontját; a C-1/99. sz., Kofisa Italia ügyben 2001. január 11-én hozott ítéletének [EBHT 2001., I-207. o.] 46. pontját; a C-424/99. sz., Bizottság kontra Ausztria ügyben 2001. november 27-én hozott ítéletének [EBHT 2001., I-9285. o.] 45. pontját és a C-50/00. P. sz., Unión de Pequeños Agricultores kontra Tanács ügyben 2002. július 25-én hozott ítéletének [EBHT 2002., I-6677. o.] 39. pontját) „a bírósági felülvizsgálat [...] a tagállamok közös alkotmányos hagyományainak alapját képező általános jogelvek egyike [...] és amelyet] az [EJEE] 6. és 13. cikk[e] is megerősített”.

211 Jelen esetben ez az elv abban a jogban fejeződik ki, amelyet az EK 230. cikk negyedik bekezdése biztosít a felperesnek arra, hogy az Elsőfokú Bíróság elé terjessze felülvizsgálatra a megtámadott rendelet jogszerűségét abban a részében, amelyben az őt közvetlenül vagy személyében érinti, és hogy keresetének alátámasztására a hatáskörhiányra, a lényeges alakszerűségek, az EK-Szerződés vagy az alkalmazásával kapcsolatos bármely jogszabály megsértésére, illetőleg hatáskörrel való visszaélésre alapított bármely jogalpra hivatkozhat.

212 Jelen esetben az a kérdés merül azonban fel, hogy vannak-e az Elsőfokú Bíróság által e rendelet tekintetében gyakorolt bírósági felülvizsgálatnak az általános nemzetközi jog vagy maga az EK-Szerződés által megszabott strukturális korlátjai.

- 213 Emlékeztetni kell ugyanis arra, hogy a – 2002/402 közös álláspontra való tekintettel alkotott – megtámadott rendelet a Közösség tagállamaira háruló azon kötelezettségnek a Közösség szintjén történő végrehajtása, hogy – adott esetben valamely közösségi jogi aktus révén – hatályba léptessék a Biztonsági Tanácsnak az Egyesült Nemzetek Alapokmánya VII. fejezete alapján elfogadott több határozatával elhatározott majd megerősített, Oszáma bin Ládennel, az al-Kaida-szervezettel, a Tálibánnal, valamint a velük összeköttetésben álló személyekkel, csoportokkal, vállalkozásokkal és szervezetekkel szembeni szankciókat. E rendelet preambulum-bekezdései kifejezetten utalást tesznek az 1267 (1999), az 1333 (2000) és az 1390 (2002) határozatra.
- 214 Ebben az összefüggésben, amint arra a közösségi intézmények joggal hivatkoztak, ezek az intézmények kötött hatáskör alapján cselekedtek, ezért semmilyen önálló mérlegelési kerettel nem rendelkeztek. Közelebbről, a kérdéses határozatok tartalmát sem nem módosíthatták közvetlenül, sem nem hozhattak létre valamely ilyen módosításnak eleget tevő eljárást.
- 215 A megtámadott határozat belső jogszerűségének bármiféle – különösen a közösségi jognak az alapvető jogok védelmével kapcsolatos rendelkezései vagy általános elvei tekintetében történő – vizsgálata azzal járna tehát, hogy az Elsőfokú Bíróságnak kapcsolódó jelleggel vizsgálnia kellene az említett határozatok jogszerűségét. A vizsgált esetben a felperes által hivatkozott jogszerűtlenség forrását ugyanis nem a megtámadott rendelet megalkotásában kell keresni, hanem a Biztonsági Tanácsnak a szankciókat elrendelő határozataiban (lásd értelemszerűen a Dorsch Consult kontra Tanács és Bizottság ügyben hozott ítélet [hivatkozás a 158. pontban] 74. pontját).
- 216 Közelebbről, amennyiben – noha úgy tűnik, hogy a rendelet nemzetközi rendelkezés eredménye – az Elsőfokú Bíróság a felperes kereseti kérelmeinek megfelelően megsemmisítené a megtámadott rendeletet azzal az indokkal, hogy az sérti a felperesnek a közösségi jogrend szerint védett alapvető jogait, az ilyen megsemmisítés közvetetten azt jelentené, hogy maguk a Biztonsági Tanács szóban forgó határozatai sértik az említett alapvető jogokat. Más szóval a felperes azt kéri az Elsőfokú Bíróságtól, hogy áttételesen nyilvánítsa ki, hogy a szóban forgó nemzetközi jogi norma sérti az egyénnek a közösségi jogrend által védett alapvető jogait.

- 217 A közösségi intézmények és az Egyesült Királyság felkérlik az Elsőfokú Bíróságot, hogy elvi szinten hárítson el bármiféle hatáskört e határozatok jogszerűségének közvetett felülvizsgálata végett történő eljárásra; e határozatok ugyanis, mint a tagállamokra és a Közösségre kötelező nemzetközi jogi szabályok – véleményük szerint – az Elsőfokú Bíróságra nézve is kötelezők, ugyanúgy, ahogy a Közösség minden intézményére. Ezek a felek lényegében úgy ítélik meg, hogy az Elsőfokú Bíróság felülvizsgálatának egyrészt a közösségi intézményekre jelen esetben kötelezően vonatkozó alaki, eljárási és hatásköri szabályok betartásának vizsgálatára, másrészt pedig a szóban forgó közösségi intézkedések célszerűségének és arányosságának az általuk végrehajtott biztonsági tanácsi határozatok vonatkozásában történő vizsgálatára kell korlátozódnia.
- 218 El kell ismerni, hogy az Egyesült Nemzetek révén létrejött nemzetközi jogrend és a közösségi jogrend közötti kapcsolatok összefüggése vizsgálatának keretében az ilyen hatásköri korlátozás a fentebb kifejtett jogelvek szükségszerű következménye.
- 219 Amint az már említésre került, a Biztonsági Tanács szóban forgó határozatainak elfogadására az Egyesült Nemzetek Alapokmányának VII. fejezete alapján került sor. Ebben az összefüggésben annak megállapítása, hogy mi jelent fenyegetést a nemzetközi békére és biztonságra nézve, valamint hogy melyek az azok megőrzéséhez vagy helyreállításához szükséges intézkedések, a Biztonsági Tanács kizárólagos hatáskörébe tartozik, és ily módon nem tartozik a nemzeti és közösségi hatóságok és bíróságok hatáskörébe, az Alapokmány 51. cikkében foglalt egyéni vagy kollektív önvédelem természetes jogának egyedüli kivételével.
- 220 Annálfogva, hogy a Biztonsági Tanács a Szankcióbizottságon keresztül az Egyesült Nemzetek Alapokmányának VII. fejezete alapján eljárva, úgy határoz, hogy bizonyos magánszemélyek vagy szervezetek pénzeszközeit be kell fagyasztani, döntése az Alapokmány 48. cikkének megfelelően kötelező az Egyesült Nemzetek összes tagjára nézve.



- 221 A fenti 193–204. pontokban kifejtett megfontolásokra tekintettel, az Elsőfokú Bíróság hatáskörének megállapítása az ilyen határozat jogszerűségének kapcsolódó és az emberi jogok védelme közösségi jogrendben elismert követelményeinek mércéjével történő vizsgálata végett nem lenne igazolható sem a nemzetközi, sem pedig a közösségi jog alapján.
- 222 Egyrészt, az ilyen hatáskör összeegyeztethetetlen lenne a tagállamoknak az Egyesült Nemzetek Alapokmánya – különösen annak 25., 48. és 103. cikke – alapján vállalt kötelezettségeivel ugyanúgy, mint a szerződések jogáról szóló bécsi egyezmény 27. cikkével.
- 223 Másrészt, az ilyen hatáskör ellentétes lenne mind az EK-Szerződés rendelkezéseivel, különösen az EK 5., EK 10., EK 297. cikkel és az EK 307. cikk első bekezdésével, mind pedig az EU-Szerződés rendelkezéseivel, különösen az EU 5. cikkel, amelynek értelmében a közösségi bíróság jogosítványait az EK-Szerződésben és az EU-Szerződésben foglalt feltételekkel és célok érdekében gyakorolja. Ez a hatáskör méginkább összeegyeztethetetlen lenne azzal a joggal, miszerint a Közösség – és ebből következőleg az Elsőfokú Bíróság – hatásköreit a nemzetközi jog tiszteletben tartásával kell gyakorolni (a Poulsen és Diva Navigation ügyben hozott ítélet [hivatkozás a 158. pontban] 9. pontja és a Racke-ítélet [hivatkozás a 158. pontban] 45. pontja).
- 224 Hozzá kell tenni, hogy tekintettel különösen az EK 307. cikkekre és az Egyesült Nemzetek Alapokmányának 103. cikkére, a közösségi jogrend szerint védett alapvető jogok vagy az ezen jogrend alapelveinek a sérelme nem érinti a Biztonsági Tanács határozatának érvényességét vagy a Közösség területére vonatkozó hatályát (lásd értelemszerűen a Bíróság 11/70. sz., Internationale Handelsgesellschaft-ügyben 1970. december 17-én hozott ítéletének [EBHT 1970., 1125. o.] 3. pontját; a 234/85. sz. Keller-ügyben 1986. október 8-án hozott ítéletének [EBHT 1986., 2897. o.] 7. pontját és a 97/87.–99/87. sz., Dow Chemical Ibérica és társai kontra Bizottság egyesített ügyekben 1989. október 17-én hozott ítéletének [EBHT 1989., 3165. o.] 38. pontját).

- 225 Meg kell tehát állapítani, hogy a Biztonsági Tanács szóban forgó 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, akár csak kapcsolódó jelleggel, megkérdőjelezze. Ellenkezőleg, az Elsőfokú Bíróság köteles megtenni lehetősége szerint mindent annak érdekében, hogy a közösségi jogot a tagállamoknak az Egyesült Nemzetek Alapokmánya fennálló kötelezettségeivel összeegyeztethetően értelmezze és alkalmazza.
- 226 Az Elsőfokú Bíróság jogosult azonban kapcsolódó jelleggel vizsgálni a Biztonsági Tanács szóban forgó határozatainak jogszerűségét, tekintettel a *ius cogens*-re, amely a nemzetközi jog összes jogalanyára (beleértve az ENSZ fórumait is) kötelező nemzetközi közrendként értendő, és amelytől az eltérés nem lehetséges.
- 227 E tekintetben meg kell említeni, hogy a szerződések jogáról szóló bécsi egyezmény, amely kodifikálja a nemzetközi szokásjogot (és amelynek 5. cikke úgy rendelkezik, hogy az „minden olyan szerződésre vonatkozik, amely nemzetközi szervezetet hoz létre és azokra is, amelyeket nemzetközi szervezet keretében fogadnak el”), 53. cikkében előírja a megkötésének időpontjában az általános nemzetközi jog valamely feltétlen alkalmazást igénylő szabályába (*ius cogens*) ütköző szerződés semmisségét, amely a meghatározás szerint „olyan normát jelent, amelyet az államok nemzetközi közössége – mint egész – olyanként fogadott el és ismert el, mint amelytől nem lehet eltérni, és amelyet csak a nemzetközi jognak az ugyanilyen jellegű későbbi szabályával lehet megváltoztatni. Hasonlóképpen, a bécsi egyezmény 64. cikke úgy rendelkezik, hogy „[h]a az általános nemzetközi jog új, feltétlen alkalmazást igénylő szabálya alakul ki, valamennyi, ezzel a szabállyal ellentétben fennálló szerződés semmissé válik és megszűnik”.
- 228 Végeredményben, maga az Egyesült Nemzetek Alapokmánya is feltételezi a nemzetközi jog feltétlen alkalmazást igénylő elveinek létezését, különösen pedig az ember alapvető jogainak védelmét. Az Alapokmány preambulumban az Egyesült Nemzetek népei kinyilvánították elhatározásukat „hogy újból hitet tesz[nek] az alapvető emberi jogok, az emberi személyiség méltósága és értéke [...] mellett. Ezenkívül az Alapokmány „Célok és elvek” címet viselő I. fejezetéből kitűnik, hogy az Egyesült Nemzetek célja többek között az emberi jogok és alapvető szabadságok tiszteletben tartásának előmozdítása.

- 229 Ezek az elvek az ENSZ-nek mind a tagjaira, mind a szerveire kötelezőek. Így az Egyesült Nemzetek Alapokmánya 24. cikkének (2) bekezdése értelmében a Biztonsági Tanácsnak a nemzetközi béke és biztonság fenntartásáért viselt fő felelőssége viseléséből adódó kötelességei teljesítése során „az Egyesült Nemzetek céljaival és elveivel összhangban kell eljárnia”. Azokat a jogosítványokat tehát, amelyekkel a Biztonsági Tanács ennek a felelősségének a gyakorlása során rendelkezik, a nemzetközi jog, közelebbről pedig az Egyesült Nemzetek céljainak és elveinek tiszteletben tartásával kell használni.
- 230 A nemzetközi jog alapján tehát arra a következtetésre lehet jutni, hogy a Biztonsági Tanács határozatai kötelező hatálya elvének létezik egy korlátja: a határozatoknak tiszteletben kell tartaniuk a *ius cogens* cáfolhatatlan alapvető rendelkezéseit. Ellenkező esetben (bármennyire is valószínűtlen ez az eset) e határozatok nem kötelezőek a tagállamokra, sem pedig – ezáltal – a Közösségre nézve.
- 231 Az Elsőfokú Bíróság által – a Biztonsági Tanács valamely határozatának végrehajtása végett, bármiféle mérlegelési jogkör gyakorolhatósága nélkül elfogadott közösségi jogi aktus megsemmisítése iránti kereset elbírálásának keretében – gyakorolt kapcsolódó bírósági felülvizsgálat tehát, nagyon kivételes esetben kiterjedhet a nemzetközi jognak a *ius cogens*-hez, különösen pedig az emberi jogok egyetemes védelmét célzó, feltétlen alkalmazást igénylő szabályaihoz tartozó magasabb rendű szabályai betartásának vizsgálatára, amelyekről sem a tagállamok, sem az ENSZ fórumai nem térhetnek el, mivel azok „a nemzetközi szokásjog áthághatatlan elveit” képezik (a Nemzetközi Bíróság *A nukleáris fegyverekkel való fenyegetés vagy azok használatának jogszerűsége* ügyében 1996. július 8-án nyilvánított tanácsadó véleményének [Rec. 1996., 226. o.] 79. pontja; lásd, úgyszintén, ilyen értelemben, Jacobs főtanácsnok által a Bosphorus-ügyben előterjesztett indítvány [hivatkozás a 189. pontban] 65. pontját).
- 232 Ezeknek az általános megfontolásoknak az alapján kell vizsgálni a felperes alapvető jogainak megsértésére alapított jogalapokat.

## A felperes alapvető jogainak állítólagos megsértéseiről

233 Az Elsőfokú Bíróság úgy döntött, hogy mindenekelőtt a tulajdonhoz való alapvető jognak és az arányosság elvének az állítólagos megsértését, ezt követően a meghallgatáshoz való jog állítólagos megsértését, végül pedig a tényleges bírósági felülvizsgálathoz való jog állítólagos megsértését vizsgálja.

### – A tulajdonhoz való jog és az arányosság elvének állítólagos megsértéséről

234 A felperes hivatkozik az EJEE első kiegészítő jegyzőkönyvének 1. cikkében biztosított tulajdonhoz való jog megsértésére, valamint az arányosság elvének, mint a közösségi jog általános elvének sérelmére.

235 Mindazonáltal, amennyiben az állítólagos sérelmek kizárólag a felperes pénzeszközeinek a Biztonsági Tanács által a Szankcióbizottság útján elhatározott és a Közösségben a megtámadott rendelettel – bármiféle mérlegelési jogkör nélkül – végrehajtott befagyasztásából adódnának, akkor elvileg kizárólag az ember alapvető jogainak a *ius cogens* hatálya alá tartozó egyetemes védelme alapkövetelmény-szintje mércéjével, a fentebb meghatározott elveknek megfelelően kell a felperes sérelmeit vizsgálni.

236 Mivel a felperes pénzeszközei befagyasztásának terjedelme és mértéke az idők folyamán változott (lásd, egymást követően, a 467/2001 rendelet 2. cikkét, a 881/2002 rendelet eredeti szövege szerinti 2. cikkét, végül pedig a megtámadott rendeletnek az 561/2003 rendelet 1. cikkével beiktatott 2a. cikkét), meg kell azonban

jegyezni, hogy a jelen megsemmisítés iránti kereset elbírálása keretében az Elsőfokú Bíróság által végzett bírósági felülvizsgálatnak csupán a szabályozás jelenleg hatályban lévő állapotára kell irányulnia. A megsemmisítéssel kapcsolatos eljárásban a közösségi bíróság ugyanis rendszerint figyelembe veszi azokat az eseményeket, amelyek – mint például a megtámadott jogi aktus hatályon kívül helyezése, meghosszabbítása, másikkal történő felváltása vagy módosítása – az eljárás során magát a jogvita tárgyát érintik (lásd az Alpha Steel kontra Bizottság ítéleten [hivatkozás az 53. pontban], a Fabrique de fer de Charleroi és Dillinger Hüttenwerke kontra Bizottság ítéleten [hivatkozás az 53. pontban] és a CCRE kontra Bizottság ügyekben hozott ítéleten [a fenti 53. pont] kívül, a Bíróság C-123/92. sz., Lezzi Pietro kontra Bizottság ügyben 1993. március 8-án hozott végzésének [EBHT 1993., I-809. o.] 8–11. pontját). Az összes fél kifejezte ezirányú egyetértését a tárgyaláson.

237 Értékelni kell tehát, hogy az 561/2003 rendelettel módosított megtámadott rendeletben és közvetetten a Biztonsági Tanács határozataiban (amelyeket ezek a rendeletek végrehajtanak) előírt pénzeszköz-befagyasztás sérti-e a felperes alapvető jogait.

238 Az Elsőfokú Bíróság úgy ítéli meg, hogy az ember alapvető jogainak a *ius cogens* hatálya alá tartozó egyetemes védelme alapkövetelmény-szintje mércéjével mérve nem ez a helyzet.

239 E tekintetben már eleve ki kell emelni, hogy a Biztonsági Tanács 1452 (2002) határozatát követően alkotott, az 561/2003 rendelettel módosított szövegű megtámadott rendelet többek között kivételeket és felmentéseket tesz lehetővé azzal, hogy az érdekeltek kérelmére, és ha a Szankcióbizottság azt kifejezetten nem ellenzi, az illetékes nemzeti hatóságok a szankciókat az olyan pénzkészletek befagyasztására, amelyek az alapvető kiadások fedezésére szükségesek, beleértve az élelmiszerek, bérlet vagy jelzalog, gyógyszerek és orvosi kezelés, adók és közműdíjak költségeit, nem alkalmazhatónak nyilvánítják (lásd a fenti 36. pontot). Ezenkívül a bármely egyéb „rendkívüli kiadásra” szükséges pénzkészlet – a Szankcióbizottság kifejezett jóváhagyásával – ettől kezdve kivonható a befagyasztás hatálya alól.

- 240 A felmentések és kivételek kifejezett lehetőségei, amelyek a Szankcióbizottság listájára felvett személyek pénzeszközeinek befagyasztásával kapcsolatban rendelkezésre állnak, világosan mutatják, hogy ennek az intézkedésnek sem nem célja, sem nem következménye e személyeket embertelen vagy megalázó bánásmód alá vetni.
- 241 Ezenkívül meg kell állapítani, hogy az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata (amelyet az Egyesült Nemzetek Közgyűlése 1948. december 10-én fogadott el) 17. cikkének első bekezdése úgy rendelkezik, hogy „[m]inden személynek, mind egyénileg, mind másokkal együttesen joga van a tulajdonhoz”; az Nyilatkozat 17. cikkének második bekezdése hozzáteszi, hogy „[s]enkit sem lehet tulajdonától önkényesen megfosztani”.
- 242 Ily módon, amennyiben a tulajdonhoz való jogot az általános nemzetközi jog kötelező normáihoz tartozónak kell tekinteni, kizárólag az ettől a jogtól való önkényes megfosztást lehetne egyébként a *ius cogens*-szel ellentétesnek tekinteni.
- 243 Márpedig meg kell állapítani, hogy a felperest nem fosztották meg önkényesen ettől a jogától.
- 244 Elsősorban ugyanis ezeknek a pénzeszközöknek a befagyasztása a Biztonsági Tanács által Oszáma bin Ládennel, az al-Kaida-hálózattal, a Tálibánnal, valamint a velük összeköttetésben álló személyekkel, csoportokkal, vállalkozásokkal és szervezetekkel szemben elhatározott szankciók egyik megnyilvánulása.
- 245 E tekintetben ki kell emelni a nemzetközi terrorizmus elleni küzdelem jelentőségét és az Egyesült Nemzeteknek a terrorszervezetek üzelmei elleni védelmének jogszerűségét.

- 246 Az 1390 (2002) határozatának preambulumban a Biztonsági Tanács határozottan elítélte a 2001. szeptember 11-én elkövetett terrortámadásokat, és kinyilvánította elhatározottságát minden ilyen jellegű cselekmény megelőzésére; rögzítette, hogy Oszáma bin Láden és az al-Kaida-hálózat folytatja a nemzetközi terrorizmus támogatására irányuló tevékenységét; elítélte az al-Kaida-hálózatot és a vele összeköttetésben álló terroristacsoportokat az általuk elkövetett számos bűnözői terrorcselekményért, és akiknek céljuk számos ártatlan polgári személy megölése és anyagi javak megsemmisítése, továbbá ismételten kijelentette, hogy a nemzetközi terrorizmus cselekményei fenyegetést jelentenek a nemzetközi békére és biztonságra.
- 247 A szankciók célja, ami a Biztonsági Tanács 2001. szeptember 28-i 1373 (2001) számú határozatának a szövege – amelyre a megtámadott rendelet (3) preambulumbekzdése utal – szerint jelesül a terrorcselekmények által a nemzetközi béke és biztonság elleni fenyegetéssel szemben az Egyesült Nemzetek Alapokmányának megfelelően folytatott küzdelem, erre való tekintettel kap rendkívüli jelentőséget. A szóban forgó intézkedések tehát a nemzetközi közösség számára alapvető közérdekű célra irányulnak.
- 248 Másodsorban, a pénzeszközök befagyasztása biztosítási intézkedés, amely az elkobzástól eltérően nem sérti az érintetteknek a pénzköveteléseiken fennálló tulajdonjoga lényegét, csupán azok használatát korlátozza.
- 249 Harmadsorban, a Biztonsági Tanács szóban forgó határozatai a szankciók általános rendszerének időszakos felülvizsgálatára irányuló eljárásról rendelkeznek (lásd a fenti 16., 25. és 33., valamint az alábbi 266. pontot).
- 250 Negyedsorban, amint annak kifejtésére az alábbiakban sor kerül, a szóban forgó szabályozás olyan eljárást vezet be az érintettek számára, amely lehetővé teszi, hogy ügyüket – az állampolgárságuk vagy a lakóhelyük szerinti tagállamon keresztül – felülvizsgálatra bármikor a Szankcióbizottság elé terjesszék.

251 Tekintettel ezekre a körülményekre, azon személyek és szervezetek pénzeszközeinek befagyasztása, akiket az Egyesült Nemzetek tagállamai által közölt és a Biztonsági Tanács által ellenőrzött információk alapján Oszáma bin Ládénhez, az al-Kaidahálózathoz és a Tálibánhoz való kötődéssel, valamint terrorcselekmények pénz-elésében, kitervelésében, előkészítésében vagy elkövetésében való részvétellel gyanúsítanak, nem valósítja meg az érintettek alapvető jogainak önkényes, nem megfelelő vagy aránytalan sérelmét.

252 Az előzőekből az következik, hogy a felperes által a tulajdonához való jogának és az arányosság általános jogelvének állítólagos megsértésére alapított érveket el kell utasítani.

– A meghallgatáshoz való jog állítólagos megsértéséről

253 Bár a felperes elismeri, hogy a követeléseinek befagyasztásában álló eredeti intézkedés végrehajtásához nem szükséges az előzetes értesítés, felrója a Tanácsnak, hogy az részére nem biztosított semmilyen meghallgatási lehetőséget a vele szemben felhozott tényekkel, körülményekkel és bizonyítékokkal kapcsolatosan (lásd a fenti 141–143. pontot). A felperes egyébként – úgy tűnik – magukat a Biztonsági Tanács határozatait is kifogásolja, amennyiben azok nem tartják tiszteletben a védelemhez való jogot (lásd a fenti 150. pontot).

254 E tekintetben különbséget kell tenni a felperesnek a Tanács által a megtámadott rendelet megalkotásával összefüggésben történő meghallgatáshoz való állítólagos joga, és a Biztonsági Tanács szóban forgó határozatainak alkalmazásával pénzeszköz-befagyasztás hatálya alá eső személyek listájára való felvételével összefüggésben a Szankcióbizottság által történő meghallgatáshoz való állítólagos joga között.



- 255 Ami először is a felperesnek a Tanács által a megtámadott rendelet megalkotása során történő meghallgatáshoz való jogát illeti, a közösségi jog alapelvei közé tartozik a védelemhez való jog minden eljárásban történő tiszteletben tartása, amely valamely személlyel szemben indult, és e személyre nézve hátrányos intézkedéshez vezethet, és ezt a jogot még a szóban forgó eljárásra vonatkozó szabályozás teljes hiánya esetén is biztosítani kell. Ez a jogelv megköveteli, hogy minden olyan személy számára, akire joghátrányt szabhatnak ki, lehetővé tegyék a joghátrány alátámasztására ellene felhozott bizonyítékokkal kapcsolatos álláspontjának hatékony ismertetését (a Bíróság C-135/92. sz., Fiskano kontra Bizottság ügyben 1994. június 29-én hozott ítéletének [EBHT 1994., I-2885. o.] 39. és 40. pontja; a C-32/95. P. sz., Bizottság kontra Lisrestal és társai ügyben 1996. október 24-én hozott ítéletének [EBHT 1996., I-5373. o.] 21. pontja és a C-462/98. P. sz., Mediocurso kontra Bizottság ügyben 2000. szeptember 21-én hozott ítéletének [EBHT 2000., I-7183. o.] 36. pontja).
- 256 A Tanács és a Bizottság azonban joggal hivatkozik arra, hogy ez a bírósági gyakorlat a versenyjog, a dömpingellenes harc és az állami támogatások, továbbá a fegyelmi jog vagy a pénzügyi támogatások csökkentése területén fejlődött ki, amelyekben a közösségi intézmények kiterjedt vizsgálati és eljárási jogosítványokkal, valamint széles körű diszkrecionális jogkörrel rendelkeznek.
- 257 Tulajdonképpen, az ítélezési gyakorlat szerint, a közösségi jogrend által nyújtott biztosítékok tiszteletben tartása és különösen az érintettnek álláspontja ismertetésére vonatkozó joga a kérdéses jogi aktust kibocsátó hatóság által gyakorolt mérlegelési jogkörötől függ (a Bíróság C-269/90. sz., Technische Universität München ügyben 1991. november 21-én hozott ítéletének [EBHT 1991., I-5469. o.] 14. pontja).
- 258 Márpedig jelen esetben, amint az az Egyesült Nemzetek révén létrejött nemzetközi jogrend és a közösségi jogrendszer közötti összefüggéssel kapcsolatban fentebb ismertetett előzetes észrevételekből kitűnik, a közösségi intézmények kötelesek voltak a Biztonsági Tanács és a Szankcióbizottság határozatait a közösségi jogrendszerbe átültetni, amelyek – konkrét végrehajtásuk szakaszában – nem hatalmazták fel őket az egyéni helyzetek vizsgálatára vagy felülvizsgálatára szolgáló bármilyen közösségi eljárás megteremtésére, minthogy mind a szóban forgó intézkedések érdemi része, mind pedig a felülvizsgálati eljárások (lásd az alábbi

262. és azt követő pontokat) teljesen a Biztonsági Tanács és Szankcióbizottsága jogkörébe tartoznak. Következésképpen a közösségi intézmények nem rendelkeztek a Biztonsági Tanács és a Szankcióbizottság által elfogadott tényekre vonatkozólag semmiféle vizsgálati jogosítvánnyal, illetőleg felülvizsgálati lehetőséggel, e tények tekintetében semmilyen mérlegelési kerettel és a felperessel szembeni szankciók elfogadásának célszerűségére vonatkozólag semmilyen mérlegelési szabadsággal. A meghallgatáshoz való jogra vonatkozó közösségi jogi jogelvet ilyen körülmények között, amelyben az érintett meghallgatása semmilyen esetben nem indíthatja az intézményt álláspontjának felülvizsgálatára, nem kell alkalmazni.

259 Ebből következik, hogy a Tanács nem volt köteles a megtámadott rendelet megalkotásával és végrehajtásával összefüggésben a felperest a szankciókkal érintett személyek és szervezetek listáján való további szerepeltetésével kapcsolatban meghallgatni.

260 Következésképpen a felperesnek a megtámadott rendelet megalkotásával összefüggésben történő meghallgatáshoz való joga állítólagos megsértésére alapított érveit el kell utasítani.

261 Ami, másodsorban, a felperesnek a Biztonsági Tanács szóban forgó határozatai alkalmazásával a pénzeszköz-befagyasztás hatálya alá tartozó személyek listájára való felvételével összefüggésben a Szankcióbizottság által történő meghallgatáshoz való állítólagos jogát illeti, meg kell állapítani, hogy ilyen jogot a kérdéses határozatok nem biztosítanak.

262 Ki kell azonban emelni, hogy bár a Biztonsági Tanács szóban forgó határozatai és a Közösségben azokat végrehajtó, egymást követő rendeletek nem biztosítanak személyes meghallgatási jogot, az egyéni helyzetek felülvizsgálatára szolgáló eljárást vezetnek be azzal, hogy az érintettek nemzeti hatóságaikon keresztül a Szankció-

bizottsághoz fordulhatnak vagy a szankciókkal érintett személyek listájáról való levételük, vagy pedig a pénzeszköz-befagyasztás alóli kivételük elérése érdekében (lásd különösen a fenti 20., 32. és 34–36. pontokat).

- 263 A Szankcióbizottság a Biztonsági Tanács alárendelt szerve, amely biztonsági tanácsi tagsággal rendelkező tagállamok képviselőiből áll. Jelentős állandó szervvé fejlődött, amely a szankciók alkalmazásának mindennapi ellenőrzéséért felelős, továbbá működésével elérheti, hogy a nemzetközi közösség a határozatokat egységes módon értelmezze és alkalmazza (Jacobs főtanácsnok által a Bosphorus-ügyben előterjesztett indítvány [hivatkozás a 189. pontban] 46. pontja).
- 264 Ami közelebbről, a valamely egyéni eset felülvizsgálatára irányuló – az érdekeltnek a szankcióval érintett személyek listájáról való törlése végett előterjesztett – kérelmet illeti, a 2002. november 7-én elfogadott és 2003. április 10-én módosított „[a Szankcióbizottság] eljárását szabályozó irányelvek” (lásd a fenti 50. pontot) 7. pontjukban az alábbiak szerint rendelkeznek:

- „a) A hatályban lévő eljárások sérelme nélkül, a kérelmező [a bizottság összefoglaló listáján szereplő személy(ek), csoportok, vállalkozások és/vagy szervezetek] a lakóhelye és/vagy állampolgársága szerinti ország kormányához az esetének felülvizsgáltatására irányuló kérelmet nyújthat be. Ehhez a kérelmezőnek meg kell indokolnia a listáról való törlése iránti kérelmét, rendelkezésre kell bocsátania a szükséges információt és kérnie kell kérelmének támogatását.
- b) Annak a kormánynak, amely a kérelem címzettje (»kérelmezett kormány«) meg kell vizsgálnia minden jelentőséggel bíró információt, majd kétoldalú viszonylatban fel kell vennie a kapcsolatot a listára való felvételt javasló kormánnyal

(kormányokkal) (»azonosító kormány[ok]«) kiegészítő információ kérése és a listáról való törléssel kapcsolatos egyeztetés végett.

- c) A listára való felvételt eredetileg kérő kormány(ok) információkiegészítést is kérhet(nek) a kérelmező tartózkodása vagy állampolgársága szerinti országtól. A kérelmezett kormány és az azonosító kormány(ok) a kétoldalú egyeztetések során szükség szerint konzultálhatnak a bizottság elnökével.
- d) Amennyiben, miután megvizsgálta az információkiegészítéseket, a kérelmezett kormány helyt kíván adni a listáról való törlés iránti kérelemnek, meg kell kísérelnie az azonosító kormány(ok) meggyőzését, hogy együttesen vagy külön-külön törlési kérelmet terjesszenek elő a bizottságnak. A kérelmezett kormány, a hallgatólagos jóváhagyási eljárás keretében, törlési kérelmet terjeszthet a bizottság elé anélkül, hogy a kérelemhez mellékelné az azonosító kormány(ok) kérelmét.
- e) A bizottság határozatait egyhangúlag hozza. Amennyiben a bizottság valamely különös kérdéssel kapcsolatban nem jut megegyezésre, az elnök a megegyezést elősegíteni hivatott további egyeztetéseket folytat. Amennyiben ezeket az egyeztetéseket követően még mindig nem születik megegyezés, a kérdés a Biztonsági Tanács elé vihető. Az információ sajátos jellegére tekintettel az elnök – döntését megelőzően – ösztönözheti az érintett államok közötti, a kérdések tisztázását célzó kétoldalú egyeztetéseket.”

265 Az Elsőfokú Bíróság megállapítása szerint ezeknek az irányelveknek az elfogadásával a Biztonsági Tanács lehetőség szerint figyelembe kívánta venni a Szankcióbizottság listájára felvett személyek alapvető jogait, különösen a védelemhez való jogot.

266 Az e jogok tiszteletben tartásának tulajdonított jelentőség világosan kitűnik a Biztonsági Tanács 2004. január 30-i 1526 (2004) határozatából, amely egyrészt az 1267 (1999) határozat (4) bekezdésének b) pontjában, az 1333 (2000) határozat (8) bekezdésének c) pontjában és az 1390 (2002) határozat (1) és (2) bekezdésében elrendelt intézkedések végrehajtásának javítását, másrészt pedig a Szankcióbizottság megbízatásának megerősítését célozza. Az 1526 (2004) határozat (18) bekezdése értelmében a Biztonsági Tanács „erőteljesen bátorít minden államot arra, hogy lehetőség szerint tájékoztassa a [Szankcióbizottság] listá[já]ra felvett személyeket vagy szervezeteket az ellenük foganatosított intézkedésekről, az [Szankcióbizottság] irányelveiről és az 1452 (2002) határozatról”. Az 1526 (2004) határozat (3) bekezdésének megfelelően ezeket az intézkedéseket 18 hónapon belül vagy szükség szerint azt megelőzően még módosítják.

267 Igaz, az előbbieken ismertetett eljárás közvetlenül nem adja meg az érintetteknek a Szankcióbizottság előtti meghallgatáshoz való jogot; ez az egyetlen szerv, amely hatáskörrel rendelkezik, hogy valamely állam kérésére határozzon ügyük felülvizsgálatairól. Ily módon tehát az érintettek lényegében az államok által állampolgáraiknak nyújtott diplomáciai védelemtől függenek.

268 Az illetékes hatóság általi közvetlen és személyes meghallgatáshoz való jog ilyen korlátozása azonban nem megengedhetetlen a nemzetközi közrenddel kapcsolatos, feltétlen alkalmazást igénylő szabályokra való tekintettel. Ellenkezőleg, ami a Biztonsági Tanács által a Szankcióbizottsága révén az Egyesült Nemzetek Alapokmányának VII. fejezete alapján, az államok és a regionális szervezetek által közölt információkra támaszkodva elfogadott, a nemzetközi terrorizmus pénzeléséhez való hozzájárulással gyanúsított magánszemélyek és szervezetek pénzeszközeinek befagyasztását elrendelő határozatok megalapozottsága megkérdőjelezését illeti, természetesen, hogy az érintetteknek a meghallgatáshoz való jogát többszintű közigazgatási eljárás keretében oldják meg, amelyben a megtámadott rendelet II. mellékletében felsorolt nemzeti hatóságok lényeges szerepet játszanak.

- 269 A közösségi jog – a magánszemélyeket érintő gazdasági szankciókkal összefüggésben – maga is elismeri egyébként az ilyen eljárásjogi megoldások jogszerűségét (lásd értelemszerűen az Elsőfokú Bíróság második tanácsa elnöke által a T-189/00. R. sz., „Invest” Import und Export és Invest Commerce kontra Bizottság ügyben 2000. augusztus 2-án hozott végzést [EBHT 2000., II-2993. o.]).
- 270 Hozzá kell tenni, hogy – amint arra az Egyesült Királyság a tárgyaláson rámutatott – az érdekelteknek megvan a lehetőségük arra, hogy a nemzeti jogra, vagy akár közvetlenül a megtámadott rendeletre, illetőleg a rendelettel végrehajtott biztonsági tanácsi határozatokra alapított bírósági jogorvoslati kérelmet nyújtsanak be, amennyiben ügyüknek a Szankcióbizottsághoz felülvizsgálatra való előterjesztését az illetékes nemzeti hatóság esetleg visszaélésszerűen megtagadná (lásd értelemszerűen az Elsőfokú Bíróság elnöke által a T-47/03. R. sz., Sison kontra Tanács ügyben 2003. május 15-én hozott végzés [EBHT 2003., II-2047. o.] 39. pontját).
- 271 Jelen esetben az iratanyagból kitűnik, hogy a felperes, ügyvédjeinek 2002. március 1-jei levele útján, a Szaúd-Arábiai Királyságnak az Egyesült Nemzetek melletti állandó képviselőjéhez fordult, jogainak a Szankcióbizottság előtti érvényesítése érdekében. A tárgyaláson adott kiegészítő magyarázatok szerint a felperes soha nem kapott választ erre a levélre.
- 272 Mindazonáltal, ezek a körülmények semmilyen összefüggésben sincsenek a Közösséggel, így nem tartoznak a jelen eljáráshoz, amelynek egyedüli tárgya a megtámadott rendelet jogszerűségének felülvizsgálata.
- 273 Mindenesetre az igaz, hogy a felperes arra vonatkozó lehetősége, hogy a pénzeszközei befagyasztásának alapjául szolgáló tények valóságtartalmáról és helyállóságáról, méginkább pedig az ellene felhozott bizonyítékokról hatékonyan nyilatkozhassék, teljességgel kizártnak tűnik. Ezeket a tényeket és bizonyítékokat,

mivel az azokat a Szankcióbizottság tudomására hozó állam bizalmassá vagy titkossá minősítette, vele – teljesen nyilvánvalóan – nem közlik, ahogyan egyébként a Biztonsági Tanács szóban forgó határozatainak ENSZ-tagállam címzettjeivel sem.

274 A jelen ügy körülményei között, amelyben a felperes vagyónával való rendelkezést korlátozó biztosítási intézkedésről van szó, az Elsőfokú Bíróság mindazonáltal úgy ítéli meg, hogy az érintett alapvető jogainak tiszteletben tartása nem követeli meg, hogy közöljék vele az ellene felhozott tényeket és bizonyítékokat, amennyiben a Biztonsági Tanács vagy Szankcióbizottsága úgy ítéli meg, hogy a nemzetközi közösség biztonságával kapcsolatos indokok ezzel ellentétben állnak.

275 Ebből az következik, hogy a felperesnek a Biztonsági Tanács szóban forgó határozatainak alkalmazásával pénzeszköz-befagyasztás hatálya alá tartozó személyek listájára való felvételével összefüggésben a Szankcióbizottság által történő meghallgatáshoz való állítólagos joga megsértésére alapított érveit el kell utasítani.

276 Az előzőekből az következik, hogy a felperesnek a meghallgatáshoz való jogra alapított érveit el kell utasítani.

– A tényleges bírósági felülvizsgálathoz való jog állítólagos megsértéséről

277 A felperesnek a tényleges bírósági felülvizsgálathoz való joga állítólagos megsértésével kapcsolatos érvei vizsgálatánál figyelembe kell venni azokat az általános érvényű megfontolásokat, amelyeket az Elsőfokú Bíróság szentelt ezen érveknek a jogszerűségi felülvizsgálat terjedelmének előzetes – különösen az alapvető jogokra tekintettel történő – vizsgálata során, amelyet az Elsőfokú Bíróságnak kell végeznie a Biztonsági Tanács által az Egyesült Nemzetek Alapokmánya VII. fejezete alapján elfogadott határozatait végrehajtó közösségi jogi aktusokkal kapcsolatban.

- 278 Jelen esetben a felperesnek lehetősége volt az EK 230. cikk alapján az Elsőfokú Bírósághoz megsemmisítés iránti kereset benyújtására.
- 279 E kereset elbírálása során az Elsőfokú Bíróság a megtámadott 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.
- 280 Az Elsőfokú Bíróság a megtámadott rendelet jogszerűségét 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.
- 281 Az Elsőfokú Bíróság e felülvizsgálati jogkörében eljárva megállapítja, hogy nem vitatott az, hogy a felperes a Szankcióbizottság listájára 2001. október 19-én felvett természetes személyek egyike (lásd a fenti 23. pontot).
- 282 A megsemmisítés iránti jelen kereset elbírálása keretében az Elsőfokú Bíróság ezenfelül megállapította hatáskörét a megtámadott rendelet jogszerűségének felülvizsgálatára és – közvetett módon – a Biztonsági Tanács szóban forgó határozatai jogszerűségének a nemzetközi jog *ius cogens*-hez, különösen pedig az emberi jogok egyetemes védelmét célzó, feltétlen alkalmazást igénylő szabályaihoz tartozó magasabb rendű szabályaira tekintettel történő felülvizsgálatára is.
- 283 Ezzel szemben, amint az a fenti 225. pontban kifejtésre került, az Elsőfokú Bíróságnak nem feladata, hogy közvetetten felülvizsgálja maguknak a Biztonsági Tanács szóban forgó határozatainak a közösségi jogrendben védett alapvető jogokkal való összhangját.



- 284 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, sem pedig az, hogy – a fenti 282. pontban meghatározott korlátozott keretek között – közvetetten vizsgálja ezeknek az intézkedéseknek a célszerűségét és arányosságát. Ilyen felülvizsgálat gyakorlására nem kerülhetne sor a Biztonság Tanácsnak az Egyesült Nemzetek Alapokmánya VII. fejezete alapján egyrészt a nemzetközi béke és biztonság fenyegetése, másrészt pedig az azzal szemben való fellépéshez vagy a helyzet megoldásához szükséges megfelelő intézkedés meghatározásával kapcsolatos jogosítványainak csorbítása nélkül. Végeredményben, annak a kérdésnek a megítélése, hogy vajon valamely személy vagy szervezet fenyegetést jelent-e a nemzetközi békére és biztonságra, hasonlóképpen annak eldöntése, hogy e fenyegetéssel szembeni fellépés érdekében az érintettekkel szemben milyen intézkedéseket kell tenni, politikai értékelést és olyan értékelvű megítélést igényel, amely elvileg annak a hatóságnak a kizárólagos hatáskörébe tartozik, amelyre a nemzetközi közösség a nemzetközi béke és biztonság fenntartásának fő felelősségét ruházta.
- 285 Így meg kell állapítani, hogy a fenti 284. pontban előbb meghatározottak szerint a felperesnek nem áll rendelkezésére semmilyen bírósági jogorvoslat, 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.
- 286 Azt is el kell azonban ismerni, hogy a felperes bírói jogvédelmének ilyenén hiánya önmagában nem ellentétes a *ius cogens*-szel.
- 287 E tekintetben az Elsőfokú Bíróság leszögezi, hogy a bírósághoz való fordulás joga, amelynek elvét mind az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának 8. cikkében, mind az Egyesült Nemzetek Közgyűlése által 1966. december 16-án elfogadott Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 14. cikkében elismerésre került, nem korlátlan jog. Egyrészt e jogtól el lehet térni a nemzet létét fenyegető rendkívüli közveszély esetén, amint arra bizonyos feltételekkel az Egyezségokmány 4. cikkének (1) bekezdése lehetőséget ad. Másrészt, e rendkívüli körülményeken kívül is, bizonyos korlátozásokat, mint a nemzetek közössége által általában az államok (lásd e tekintetben az EJEB II. János Ádám liechtensteini herceg kontra Németország ügyben 2001. július 12-én hozott ítéletének [*Recueil des arrêts et décisions*, 2001-

VIII.] 52., 55., 59. és 68. pontját, valamint a McElhinney kontra Írország ügyben 2001. november 21-én hozott ítéletének, [*Recueil des arrêts et décisions*, 2001-XI.] különösen 34–37. pontját) és nemzetközi szervezetek (lásd e tekintetben az EJEB Waite és Kennedy kontra Németország ügyben 1999. február 18-án hozott ítéletének [*Recueil des arrêts et décisions*, 1999-I.] 63. és 68–73. pontját) mentessége elméletének körében megengedett korlátozásokat, e jog belső sajátosságának kell tekinteni.

288 Jelen esetben az Elsőfokú Bíróság úgy ítéli meg, hogy a felperes bírósághoz fordulásra vonatkozó jogának – a Biztonsági Tanács által az Egyesült Nemzetek Alapokmánya VII. fejezete alapján a nemzetközi jog releváns elveinek (különösen az Alapokmány 25. és 103. cikke) megfelelően elfogadott határozatoknak az Egyesült Nemzetek tagállamai belső jogrendszerében elvileg élvezett joghatóság alóli mentességéből eredő – korlátozása ennek a *ius cogens* által garantált jognak a természetéből fakadó belső sajátosságát képezi.

289 Az ilyen korlátozás igazolható mind azoknak a határozatoknak a természetével, amelyeket a Biztonsági Tanács kénytelen az Egyesült Nemzetek Alapokmányának VII. fejezete alapján meghozni, mind pedig a követett legitim céllal. A jelen ügy körülményei között a felperesnek az az érdeke, hogy ügyét valamely bíróság érdemben vizsgálja, nem elegendő a nemzetközi békének és biztonságának a Biztonsági Tanács által – az Egyesült Nemzetek Alapokmánya rendelkezéseinek megfelelően – világosan azonosított fenyegetésével szembeni fenntartására irányuló lényeges közérdek meghaladására. E tekintetben kiemelt jelentőséget kell tulajdonítani annak a körülménynek, hogy a Biztonsági Tanács egymást követően elfogadott határozatai messze nem rendelkeztek korlátlan vagy határozatlan idejű intézkedésekről, hanem mindig tartalmaztak az ezen intézkedések 12 vagy legfeljebb 18 hónap elteltét követő fenntartása szükségességének felülvizsgálatára szolgáló eljárást (lásd e tekintetben a fenti 16., 25., 33. és 266. pontokat).

290 Végül, az Elsőfokú Bíróság úgy ítéli meg, hogy a Biztonsági Tanács jogi aktusai jogszerűségének vizsgálatára hatáskörrel rendelkező nemzetközi bírói fórum hiányában, az olyan szerv létrehozása, mint a Szankcióbizottság, és az elfogadott

határozatokban biztosított lehetőség arra, hogy bármikor a Szankcióbizottsághoz lehet fordulni minden egyéni eset újbóli vizsgálata iránt, mind a „kérelmezett kormány”, mind az „azonosító kormány” részvételét biztosító alakszerű eljárásban (lásd a fenti 263. és 264. pontot), a felperesnek a *ius cogens* által elismert alapvető jogai megfelelő védelmének egy másik ésszerű útját képezi.

- 291 Az előzőekből az következik, hogy a felperesnek a tényleges bírósági felülvizsgálathoz való jog megsértésére alapított érveit el kell utasítani.
- 292 Minthogy a felperes egyetlen jogalapja és érve sem állta meg a helyét, a keresetet el kell utasítani.

## A költségekről

- 293 Az eljárási szabályzat 87. cikkének 2. §-a alapján az Elsőfokú Bíróság a peresztes felet kötelezi a költségek viselésére, ha a pernyertes fél ezt kérte. A 87. cikk 4. §-ának első bekezdése szerint az eljárásba beavatkozó tagállamok és intézmények maguk viselik saját költségeiket. A 87. cikk 6. §-a értelmében, ha az eljárás okafogyottá válik, a költségekről az Elsőfokú Bíróság szabad mérlegelése szerint határoz.
- 294 Tekintettel a jelen ügy körülményeire és a felek kérelmeire, az Elsőfokú Bíróság az előbbi rendelkezéseket akkor alkalmazza helyesen, ha úgy határoz, hogy kötelezi a felperest a saját költségein kívül a Tanács költségeinek, valamint a Bizottságnál 2002. július 1-jéig felmerült költségek viselésére. Az Egyesült Királyság és a Bizottság (az utóbbi a 2002. július 1-jét követő időszak tekintetében) maguk viselik saját költségeiket.

A fenti indokok alapján,

**AZ ELSŐFOKÚ BÍRÓSÁG (második kibővített tanács)**

a következőképpen határozott:

- 1) **Az egyes termékek és szolgáltatások Afganisztánba történő kivételének tilalmáról, a repülési tilalom megerősítéséről és az afganisztáni Tálibánt illető pénzkészletek és egyéb pénzügyi források befagyasztásáról, valamint a 337/2000/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2001. március 6-i 467/2001/EK tanácsi rendelet és a 467/2001 rendelet harmadszori módosításáról szóló, 2001. október 19-i 2062/2001/EK bizottsági rendelet részleges megsemmisítésére irányuló kereseti kérelemről már nem szükséges határozni.**
  
- 2) **Az Elsőfokú Bíróság a keresetet az Oszáma bin Ládennel, az al-Kaidahálózattal és a Tálibánnal összeköttetésben álló egyes személyekkel és szervezetekkel szemben meghatározott szigorító intézkedések bevezetéséről, valamint a 467/2001 rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2002. május 27-i 881/2002/EK tanácsi rendelet ellen irányuló részében elutasítja.**
  
- 3) **Az Elsőfokú Bíróság kötelezi a felperest a saját költségein kívül a Tanács költségeinek, valamint a Bizottságnál 2002. július 1-jéig felmerült költségek viselésére.**

- 4) Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága és a Bizottság (az utóbbi a 2002. július 1-jét követő időszak tekintetében) maguk viselik saját költségeiket.

Forwood

Pirrung

Mengozzi

Meij

Vilaras

Kihirdetve Luxembourgban, a 2005. szeptember 21-i nyilvános ülésen.

H. Jung

J. Pirrung

hivatalvezető

elnök

## Tartalomjegyzék

Jogi háttér .....	II - 3661
A jogvita előzményei .....	II - 3664
Az eljárás és a felek kérelmei .....	II - 3674
A megtámadott rendelet megalkotásának eljárásjogi következményeiről .....	II - 3677
Az ügy érdeméről .....	II - 3679
1. Előzetes megfontolások .....	II - 3679
2. A Tanácsnak a megtámadott rendelet megalkotására vonatkozó hatásköre hiányából levezetett jogalapról .....	II - 3681
Az Elsőfokú Bíróság kérdései és a felek válaszai .....	II - 3681
Az Elsőfokú Bíróság álláspontja .....	II - 3688
3. A felperes alapvető jogainak megsértésére alapított három jogalapról .....	II - 3700
A felek érvei .....	II - 3700
Az Elsőfokú Bíróság álláspontja .....	II - 3711
Előzetes észrevételek .....	II - 3711
Az Egyesült Nemzetek révén létrejött nemzetközi jogrend és a nemzeti vagy a közösségi jogrendszer közötti összefüggésről .....	II - 3712
Az Elsőfokú Bíróságra háruló jogszerűségi vizsgálat terjedelméről .....	II - 3719
A felperes alapvető jogainak állítólagos megsértéseiről .....	II - 3726
– A tulajdonhoz való jog és az arányosság elvének állítólagos megsértéséről .....	II - 3726
– A meghallgatáshoz való jog állítólagos megsértéséről .....	II - 3730
– A tényleges bírósági felülvizsgálathoz való jog állítólagos megsértéséről .....	II - 3737
A költségekről .....	II - 3741