

M. POIARES MADURO

FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA

Az ismertetés napja: 2008. január 16.¹

1. A jelen eljárás fellebbezőjét az Egyesült Nemzetek Biztonsági Tanácsának Szankcióbizottsága a terrorizmus támogatásával gyanúsított személyként azonosította, akinek pénzeszközeit és egyéb pénzügyi forrásait be kell fagyasztani. A fellebbező az Elsőfokú Bíróság előtt vitatta annak a rendeletnek a jogszerűségét, amellyel a Tanács végrehajtotta a befagyasztásról rendelkező határozatot a Közösségben. Ennek alátámasztására – sikertelenül – úgy érvelt, hogy a Közösségnek nem volt hatásköre e rendelet elfogadására, továbbá a rendelet több alapvető jogát is megsértette. Lényegében hasonló jogalapon kéri most a Bíróságtól, hogy helyezze hatályon kívül az Elsőfokú Bíróság ítéletét. A Tanács és a Bizottság egyik pontban sem ért egyet a fellebbezővel. A legfontosabb ugyanakkor, hogy azt állítják, a rendelet a kötelező tartalmú biztonsági tanácsi határozatok végrehajtásához szükséges, és hogy ennek megfelelően a közösségi bíróságok nem vizsgálhatják annak összeegyeztethetőségét az alapvető jogokkal. Érvelésük lényege szerint, amennyiben a Biztonsági Tanács megnyilvánult, a Bíróságnak csendben kell maradnia.

I – A fellebbezés háttere

2. Y. A. Kadi (a továbbiakban: fellebbező) szaúd-arábiai lakos. 2001. október 19-én felvették a 467/2001 rendelet² I. mellékletében szereplő listára, mint a terrorizmus támogatásával gyanúsított személyt. Ennek következtében a Közösség területén található valamennyi pénzeszközét és egyéb pénzügyi forrását befagyasztották. 2002. május 27-én a rendeletet hatályon kívül helyezték, és azt a 881/2002/EK tanácsi rendelet (a továbbiakban: vitatott rendelet)³ váltotta fel. A fellebbező ugyanakkor továbbra is szerepelt a vitatott rendelet I. mellékletében található listán, mint olyan, a terrorizmus támogatásával gyanúsított személy, akinek pénzeszközeit be kell fagyasztani.

2 – Az egyes termékek és szolgáltatások Afganisztánban 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 2001. L 67., 1. o.). A fellebbező nevét a 467/2001 rendelet harmadszori módosításáról szóló, 2001. október 19-i 2062/2001/EK bizottsági rendelet (HL 2001. L 277., 25. o.) iktatta be.

3 – Az Oszáma bin Ládennel, az Al-Qaida [helyesen: al-Kaida] hálózattal és a Tálibánnal összekötésben álló egyes személyekkel és szervezetekkel szemben meghatározott szigorító intézkedések bevezetéséről, valamint az egyes termékek és szolgáltatások Afganisztánban történő kivitelének tilalmáról, a repülési tilalom megerősítéséről és az afganisztáni Tálibánt illető pénzkészletek és egyéb pénzügyi források befagyasztásáról szóló 467/2001/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2002. május 27-i 881/2002/EK tanácsi rendelet (HL 2002. L 139., 9. o.; magyar nyelvű különkiadás 18. fejezet, 1. kötet, 294. o.).

1 – Eredeti nyelv: angol.

3. A vitatott rendeletet az EK 60., EK 301. és EK 308. cikk alapján fogadták el, hogy ezzel érvényt szerezzenek a Közösségben a 2002/402/KKBP tanácsi közös álláspontnak⁴. E közös álláspont pedig az Egyesült Nemzetek Biztonsági Tanácsa 1267. (1999) számú⁵, 1333. (2000) számú⁶ és 1390. (2002)⁷ számú határozatainak felelt meg. Figyelemmel arra, hogy a nemzetközi terrorizmus visszaszorítása lényeges a nemzetközi béke és biztonság fenntartása szempontjából, a Biztonsági Tanács e határozatokat az Egyesült Nemzetek Alapokmányának VII. fejezete alapján fogadta el.

4. A határozatok többek között arról rendelkeznek, hogy valamennyi államnak intézkedéseket kell tennie az Oszáma bin Ládénhez, az al-Kaida hálózathoz és a Tálibánhoz kapcsolódó, a Biztonsági Tanács valamennyi tagjából álló bizottság (a továbbiakban: Szankcióbizottság) által azonosított személyek és szervezetek pénzeszközeinek és egyéb pénzügyi forrásainak befagyasztására. 2001. március 8-án a Szankcióbizottság közzétette a pénzeszközök befagyasztásával érintett személyek és szervezetek első, egységes szerkezetbe foglalt listáját. A listát azóta több alkalommal kiegészítették és módosították.

4 – Az Oszáma Bin Ládénnel, az Al-Qaida [helyesen: 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. május 27-i 2002/402/KKBP közös álláspont (HL L 139, 4. o.; magyar nyelvű különkiadás 18. fejezet, 1. kötet, 292. o.). Lásd különösen a 3. cikket és a kilencedik preambulumbekendést.

5 – S/RES/1267(1999), 1999. október 15.

6 – S/RES/1333(2000), 2000. december 19.

7 – S/RES/1390(2002), 2002. január 16.

A fellebbező nevét a Szankcióbizottság 2001. október 19-én vette fel a listára.

5. 2002. december 20-án a Biztonsági Tanács elfogadta a terrorizmus elleni küzdelemre vonatkozó kötelezettségek betartásának elősegítését célzó 1452. (2002) számú határozatot. E határozat a pénzeszközöknek az 1267. (1999), 1333. (2000) és 1390. (2002) számú határozatokkal elrendelt befagyasztása alól néhány esetben felmentést tesz lehetővé, amelyet emberiességi megfontolásból az államok engedélyezhetnek, feltéve hogy a Szankcióbizottságot értesítették, és az nem tett ellenvetést, illetve bizonyos esetekben jóváhagyta azt. Emellett 2003. január 17-én a Biztonsági Tanács elfogadta az 1455. (2003) számú határozatot, amely a pénzeszközök befagyasztására irányuló intézkedések végrehajtásának elősegítését célozta.

6. E határozatok fényében a Tanács elfogadta a 2003/140/KKBP közös álláspontot⁸, annak érdekében, hogy rendelkezzen a Biztonsági Tanács által engedélyezett kivételekről. Emellett 2003. március 27-én a Tanács a pénzkészletek és egyéb pénzügyi források

8 – A 2002/402/KKBP közös álláspont által meghatározott korlátozó intézkedések alóli kivételekről szóló, 2003. február 27-i 2003/140/KKBP közös álláspont (HL L 53, 62. o.; magyar nyelvű különkiadás 18. fejezet, 2. kötet, 80. o.).

befagyasztása alóli kivételek tekintetében módosította a vitatott rendeletet⁹.

véggett beavatkozzék. A 467/2001 rendelet hatályon kívül helyezését követően az Elsőfokú Bíróság úgy határozott, hogy az ügyet a vitatott rendelet megsemmisítésére irányuló, kizárólag a Tanács ellen indított eljárásként kezeli, amelyben utóbbi mellett a Bizottság és az Egyesült Királyság támogatóként lép fel.

7. A vitatott rendelet módosított változatának 2. cikke kimondja, hogy „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”. A 2a. cikk rendelkezik bizonyos kivételekről, amilyenek például az élelmiszerek, orvosi költségek, illetve a jogi szolgáltatások ésszerű díjai, feltéve hogy a Szankcióbizottságot értesítették, és az nem tett ellenvetést.

8. 2001. december 18-án benyújtott keresetlevelével a fellebbező keresetet indította az Elsőfokú Bíróság előtt a Tanács és a Bizottság ellen, azt kérve, hogy az Elsőfokú Bíróság az őt érintő részeiben semmisítse meg a 2062/2001 rendeletet és a 467/2001 rendeletet. Az Egyesült Királyság engedélyt kapott arra, hogy az alperesek támogatása

9. Az Elsőfokú Bíróság előtt a fellebbező azzal érvelt, hogy a Tanácsnak nem volt hatásköre a vitatott rendelet elfogadására. A fellebbező legfontosabb érvként azt állította, hogy a rendelet több alapvető jogát is megsértette, különösen a tulajdonhoz való jogát és a tisztességes eljáráshoz való jogát. A T-315/01. sz., Kadi kontra Tanács és Bizottság ügyben 2005. szeptember 21-én hozott ítéletében¹⁰ (a továbbiakban: megtámadott ítélet) az Elsőfokú Bíróság fenntartotta a vitatott rendeletet és elutasította a fellebbező valamennyi kereseti kérelmét. A fellebbező 2005. november 17-én a jelen fellebbezést terjesztette elő az Elsőfokú Bíróság ítélete ellen. A fellebbezőn kívül a jelen fellebbezési eljárás résztvevői a Tanács, a Bizottság, az Egyesült Királyság, valamint Spanyolország, Franciaország és Hollandia, mint a fellebbezési eljárás beavatkozói. A tömörség kedvéért a Tanácsra, a Bizottságra és az Egyesült Királyságra alkalmanként ellenérdekű feleként fogok utalni.

9 – A 881/2002 rendeletnek a pénzkészletek és egyéb pénzügyi források befagyasztása alóli kivételek tekintetében történő módosításáról szóló, 2003. március 27-i 561/2003/EK rendelet (HL L 82., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 18. fejezet, 2. kötet, 91. o.).

10 – EBHT 2005., II-3649. o.

10. Elemzésem a fellebbezést illetően a következők szerint fogom elvégezni. Elsőként a vitatott rendelet jogalapjára vonatkozó kifogásokat vizsgálom. Ezt követően a közösségi bíróságok joghatóságával kapcsolatos jogalapokkal foglalkozom annak megállapítása érdekében, hogy a vitatott rendelet sérti-e az alapvető jogokat. Végül a felülvizsgálat megfelelő mércéjének kérdését vizsgálom meg, és értékelem, hogy a vitatott rendelet sérti-e a fellebbező által hivatkozott alapvető jogokat vagy nem.

II – A vitatott rendelet jogalapja

11. A fellebbező első kifogása a vitatott rendelet jogalapjára vonatkozik. A megtámadott ítélet jelentős figyelmet szentel ennek a kérdésnek. A különböző alternatívák mérlegelése alapján az Elsőfokú Bíróság arra a következtetésre jutott, hogy az EK 60., az EK 301. és az EK 308. cikk együttes hatálya hatáskört biztosított a Közösség számára a vitatott rendelet elfogadására.¹¹ A fellebbező érvelése szerint ez a megállapítás jogilag hibás, továbbá fenntartja, hogy a Közösségnek mindent összevetve nem volt hatásköre a vitatott rendelet elfogadására. Kissé

eltérő igazolások alapján ugyan, de mind a Tanács, mind az Egyesült Királyság egyetért az Elsőfokú Bírósággal abban, hogy a vitatott rendelet jogalapját az EK 60., az EK 301. és az EK 308. cikk képezi. A Bizottság véleménye ugyanakkor eltér, mivel arra a következtetésre jut, hogy az EK 60. és az EK 301. cikk önmagában megteremti a kellő jogalapot.

12. Egyetértek ezzel az érveléssel. Az Elsőfokú Bíróság úgy vélte, hogy az EK 60. és az EK 301. cikkben szereplő, gazdasági és pénzügyi szankciók kiszabására vonatkozó hatáskörök – vagyis az egy vagy több harmadik országgal fennálló gazdasági kapcsolatok felfüggesztése, korlátozása vagy teljes megszakítása – nem foglalják magukban a gazdasági kapcsolatok felfüggesztését, korlátozását vagy teljes megszakítását az adott országbeli egyénekkal, csak azok kormányával. E vélemény nehezen egyeztethető össze az idézett rendelkezések megszővegezésével, illetve céljával. Az EK 301. cikk lehetővé teszi a Tanács számára, hogy megtegye az „egy vagy több harmadik országgal fennálló gazdasági kapcsolatok felfüggesztésére, korlátozására vagy teljes megszakítására” irányuló, azon – pontosabban meg nem határozott – „sürgős intézkedéseket”, amelyek az Unió közös kül- és biztonságpolitikájának (a továbbiakban: KKBP) megvalósításához szükségesek. Az EK 301. cikk tehát alapvetően ezen intézkedések céljaival, vagyis a KKBP céljaival foglalkozik, amelyek úgy érhetők el, hogy érintik a Közösség harmadik országokkal fennálló gazdasági kapcsolatait. Az EK 60. cikk (1) bekezdése lehetővé teszi a Tanács számára, hogy ilyen intézkedéseket fogadjon el „a tőkemozgásokra és fizetési műveletekre vonatkozóan”. E cikk tehát megállapítja a fent megjelölt célok elérésének eszközeit: ezen eszközök közé tartozik a pénzeszközök Közösségbe való beáramlásának, illetve az onnan való kiáramlásának korlátozása is. E két rendelkezésen kívül az EK-Szerződés nem rendelkezik az intézkedések formájáról, az azok által célzott

¹¹ – A megtámadott ítélet 87–135. pontja.

személyekről, illetve arról, hogy ki köteles az intézkedések terheit viselni. Az egyedi követelmény az, hogy az intézkedések a harmadik országokkal fennálló gazdasági kapcsolatok „felfüggesztésére, korlátozására vagy teljes megszakítására” irányuljanak a tőkemozgások és fizetési műveletek területén.

13. A vitatott rendeletben szereplő pénzügyi szankciók megfelelnek ennek az előírásnak: főként harmadik országbeli személyeket és csoportokat céloznak. Mivel érintik az adott országbeli jogalanyokkal fennálló gazdasági kapcsolatokat, a szankciók szükségképpen kihatnak a Közösség és az adott ország közötti gazdasági kapcsolatok összességére is. A harmadik országbeli személyekkel és csoportokkal fennálló gazdasági kapcsolatok részét képezik az adott országgal fennálló gazdasági kapcsolatoknak: az előbbiekre irányuló intézkedések szükségképpen érintik az utóbbiakat. A harmadik országbeli személyekkel és csoportokkal fennálló gazdasági kapcsolatok kizárása a „harmadik országgal fennálló gazdasági kapcsolatok” köréből a nemzetközi gazdasági élet alapvető tényeinek, vagyis annak figyelmen kívül hagyását jelentené, hogy a legtöbb ország kormánya nem „kapuórként” működik a határain belüli egyes jogalanyok gazdasági kapcsolatai és tevékenysége tekintetében.

14. Emellett az Elsőfokú Bíróság által az EK 301. cikk vonatkozásában alkalmazott

megszorító értelmezés megfosztja e rendelkezést gyakorlati alkalmazhatóságának nagy részétől. A KKBP keretében az Unió a nemzetközi béke és biztonság fenntartása érdekében dönthet úgy, hogy gazdasági és pénzügyi szankciókat alkalmaz harmadik országokban található nem állami szereplőkkel szemben. Nem világos számomra, hogy miért kellene az EK 301. cikket ennél szűkebben értelmezni. Ahogy maga az Elsőfokú Bíróság is elismerte, „az Unió és közösségi pillére sem akadályozható abban, hogy alkalmazkodjék eme új [a nemzetközi békét és biztonságot érintő] 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”¹².

15. Az Elsőfokú Bíróság megállapítása szerint az EK 308. cikk beiktatására azért volt szükség, hogy pénzügyi szankciókat lehessen alkalmazni olyan személyekkel szemben, akik nem gyakorolnak kormányzati hatalmat. Ugyanakkor a kormányzati hatalom fogalmának megkülönböztető tényezőként való alkalmazása rámutat az Elsőfokú Bíróság indokolása mögött meghúzódó feszültségre. Az Elsőfokú Bíróság az EK 308. cikket „hídként” értelmezte, amely a KKBP és a közösségi pillér között feszül. Ugyanakkor bár az EK 301. cikk pilléreken átívelő hídnak tekinthető, az EK 308. cikk semmiképpen nem tölthet be ilyen szerepet. Az EK 308. cikk, ahogy az EK 61. cikk

12 – A megtámadott ítélet 133. pontja.

(1) bekezdése is, tisztán felhatalmazó rendelkezés: csak az eszközöket határozza meg, a célt nem. Bár utal „a Közösség célkitűzéseire”, e célkitűzések az EK 308. cikkben kívül találhatók, vagyis azokat nem alapozhatja meg maga az EK 308. cikk. Ennélfogva, ha a nem állami szereplőkkel fennálló gazdasági kapcsolatok megszakítását kizárjuk az EK 301. cikkben engedélyezett célok elfogadható eszközei közül, az EK 308. cikk sem használható fel ezek visszahozására. A nem állami szereplők ellen irányuló intézkedés vagy illeszkedik a KKBP céljai közé, amelyek elérésére a Közösség az EK 301. cikk alapján törekedhet, vagy nem, mely esetben az EK 308. cikk sem nyújthat segítséget.

16. Következtetésem tehát az, hogy az Elsőfokú Bíróság ítélete jogi szempontból hibás. Amennyiben a Bíróság követné a jogalappal kapcsolatos elemzésemet, az kellően megalapozná a megtámadott ítélet hatályon kívül helyezését. Ugyanakkor úgy vélem, hogy annyiban, amennyiben a jogalapok az alapvető jogok állítólagos megsértését kifogásolják, a Bíróság szempontjából helyesebb, ha kihasználja a lehetőséget e jogalapok felülvizsgálatára is, egyrészt a jogbiztonság, másrészt annak érdekében, hogy megakadályozza az alapvető jogok állítólagos sérelmének továbbélését a közösségi jogrendben, ha azt esetleg más formát öltő vagy más jogalapon nyugvó intézkedés okozza. Ennek megfelelően a továbbiakban a fellebbező által hivatkozott egyéb jogalapokat vizsgálom.

III – A közösségi bíróságok annak megállapítására vonatkozó hatásköre, hogy a vitatott rendelet sérti-e az alapvető jogokat

17. Az Elsőfokú Bíróság előtt folytatott eljárásban a fellebbező azt állította, hogy a vitatott rendelet megsértette a meghallgatáshoz való jogát, a tulajdonhoz való jogát és az arányosság elvét, valamint a tényleges bírósági felülvizsgálathoz való jogát.¹³ Ugyanakkor ezen állítások érdemének vizsgálata előtt az Elsőfokú Bíróság megvizsgálta saját hatáskörének terjedelmét a vitatott rendelet alapvető jogokkal való összeegyeztethetőségének értékelése tekintetében.¹⁴ A bírósági felülvizsgálat megfelelő terjedelmének megállapítása érdekében az Elsőfokú Bíróság megvizsgálta a közösségi jogrend és az Egyesült Nemzetek Alapokmánya alapján létrejött jogrend viszonyát. Az Elsőfokú Bíróság érvelése alapos és elmélyült, ugyanakkor a következők szerint foglalható össze.

18. Először, az Elsőfokú Bíróság azonosította, hogy mit foglal magában az az EK-Szerződésből következő elsőbbségi szabály, mely szerint az Egyesült Nemzetek Alapokmányának VII. fejezete alapján elfogadott biztonsági tanácsi határozatokat elsőbbség illeti meg a közösségi joggal szemben. Az Elsőfokú Bíróság lényegében véve azt állapította meg, hogy a közösségi jog elismeri és elfogadja, hogy összhangban az Egyesült Nemzetek Alapokmányának 103. cikkével, a Biztonsági Tanács határo-

13 – A megtámadott ítélet 59. pontja.

14 – A megtámadott ítélet 181–232. pontjában.

zatai megelőzik a Szerződést.¹⁵ Másodszor, az Elsőfokú Bíróság megállapította, hogy ennek következtében nincs hatásköre arra, hogy akár csak közvetve felülvizsgálja a Biztonsági Tanács határozatait annak érdekében, hogy értékelje azok összeegyeztethetőségét a közösségi jogrend által védett alapvető jogokkal. Megállapította azt is, hogy a szóban forgó biztonsági tanácsi határozatok nem hagynak mérlegelési lehetőséget, ezért nem vizsgálhatja a vitatott rendeletet, anélkül hogy ne végezne ilyen közvetett felülvizsgálatot. Az Elsőfokú Bíróság ugyanakkor harmadszorban úgy vélte, hogy jogosult a szóban forgó biztonsági tanácsi határozatok felülvizsgálatára abban a tekintetben, hogy azok összhangban állnak-e az alapvető jogok védelmével, amennyiben e jogok a *ius cogens* részét képezik.

a bíróságok felülvizsgálják a nemzeti végrehajtási intézkedéseket abból a szempontból, hogy azok összeegyeztethetők-e az alapvető jogokkal. Viszonzásában, illetve a tárgyaláson a fellebbező finomított érvelésén, úgy alakítva át azt, hogy jobban illeszkedjen a közösségi joghoz, illetve a Bíróság ítélkezési gyakorlatához. A fellebbező fenntartja, hogy amennyiben az Egyesült Nemzetek Szervezete nem gondoskodott olyan független bírósági felülvizsgálati mechanizmusról, amely biztosítja a Biztonsági Tanács és a Szankcióbizottság által hozott határozatok alapvető jogokkal való összhangját, a közösségi bíróságoknak felül kell vizsgálniuk a közösségi intézmények által e határozatok végrehajtása érdekében hozott intézkedéseket, azoknak a közösségi jogrend által elismert alapvető jogokkal való összeegyeztethetősége tekintetében. A fellebbező precedensként a Bíróság Bosphorus-ügyben hozott ítéletére¹⁶ hivatkozik.

19. A fellebbező a nemzetközi jogból és a közösségi jogból levezetett összetett érvekkel vitatja a megtámadott ítéletnek ezt a részét. Fellebbezésében többek között úgy érvel, hogy az Elsőfokú Bíróság indokolása a kötelező hatály, illetve a vonatkozó biztonsági tanácsi határozatok értelmezése tekintetében nemzetközi jogi szempontból hibás. A fellebbező azt állítja, hogy sem az Egyesült Nemzetek Alapokmányának 103. cikke, sem a határozatok nem zárják ki azt, hogy

20. Az Egyesült Királyság elfogadhatatlansági kifogást terjesztett elő a kifejezetten a közösségi jogra alapított érveléssel szemben, azon az alapon, hogy az új jogalapot eredményezne. Ezzel nem értek egyet. Az Elsőfokú Bíróság érvelése jogosan vet fel értelmezési nehézséget abban a tekintetben, hogy miként támasztható alá a biztonsági tanácsi határozatok elsőbbsége a közösségi jogban egy, a nemzetközi jogból származó előírás alapján. E tekintetben a nemzetközi jogból, illetve a közösségi jogból levezetett érvelés lényegében véve ugyanannak az éremnek a két oldala. Kétségtelen, hogy a fellebbező

15 – Az Egyesült Nemzetek Alapokmányának 103. cikke a következőket mondja ki: „Ha az Egyesült Nemzetek tagjainak a jelen Alapokmányból folyó és bármely egyéb nemzetközi megállapodásból eredő kötelezettségei összeütköznenek, az Alapokmányból folyó kötelezettségeiket illeti elsőbbség.” Általánosan elismert, hogy ez a kötelezettség kiterjed a kötelező biztonsági tanácsi határozatokra is. Lásd a Nemzetközi Bíróság Questions of Interpretation and Application of the 1971 Montreal Convention arising from the Aerial Incident at Lockerbie (Libyan Arab Jamahiriya v. United Kingdom) ügyben 1992. április 14-én hozott végzésének 39. pontját (Provisional Measures, Order of 14 April 1992, I.C.J. Reports 1992, 3. o.).

16 – A C-84/95. sz. Bosphorus-ügyben 1996. július 30-án hozott ítélet (EBHT 1996., I-3953. o.).

megfontoltabban járt volna el, ha kezdettől fogva mindkét érveléssel alátámasztotta volna kérelmét. Ugyanakkor, bár eredetileg a nemzetközi jog irányából érvelt, a felek között nem volt félreértés a kereset csapásirányát, vagyis azt illetően, hogy az Elsőfokú Bíróság hibásan ragadta meg a Közösség nemzetközi jog szerinti kötelezettségeinek jellegét, illetve e kötelezettségek kapcsolatát a közösségi bíróságok Szerződés szerinti feladataival. Valójában a Bírósághoz intézett írásbeli előterjesztéseikben és szóbeli előadásaikban mind a Tanács, mind a Bizottság, mind pedig az Egyesült Királyság jelentős terjedelemben vizsgálta a fellebbező által felvetett alapvető kérdést: a nemzetközi jogrend és a közösségi jogrend között fennálló viszonyt. Ennélfogva nem világos számomra, hogy miért kellene a Bíróságnak a fellebbező érveinek egy részét kiegészítő jögalapnak tekintenie. Ezzel szemben úgy vélem, hogy a Bíróságnak a jögalap egészét elfogadhatónak kell tekintenie.

21. Mindez annak a kérdéséhez vezet, hogy miként kell leírni a nemzetközi jogrend és a Közösség belső jogrendje között fennálló kapcsolatot. A vizsgálat logikus kiindulópontja természetesen a Van Gend en Loos-ügyben hozott alapvető jelentőségű ítélet, amelyben a Bíróság megerősítette a közösségi jogrend autonóm jellegét.¹⁷ A Bíróság ebben

kimondta, hogy a Szerződés nem pusztán egy államok között, hanem az európai népek között létrejött megállapodás. A Bíróság álláspontja szerint a Szerződés olyan „új jogrendet” hozott létre, amely bár a létező nemzetközi közjog jogrendjéből eredeztethető, azonban elkülönül attól. Másként fogalmazva, a Szerződés olyan transznacionális léptékű belső jogot hozott létre, amelynek maga a Szerződés az „alkotmányos alapja”¹⁸.

22. Ez ugyanakkor nem jelenti azt, hogy a Közösség belső jogrendje és a nemzetközi jogrend ne találkozna soha. Éppen ellenkezőleg, a Közösség hagyományosan aktív és konstruktív szerepet játszott a nemzetközi szintéren. A közösségi jog értelmezését és alkalmazását ennek megfelelően az a vélelem vezette, hogy a Közösség eleget kíván tenni nemzetközi kötelezettségeinek.¹⁹ A közösségi bíróságok ezért alaposan megvizsgálják

17 – A 26/62. sz. Van Gend en Loos-ügyben 1963. február 5-én hozott ítélet (EBHT 1963., 1. o.) 11. pontja.

18 – A 294/83. sz. Les Verts ügyben 1986. április 23-án hozott ítélet (EBHT 1986., 1339. o.) 23. pontja.

19 – Lásd például a 41/74. sz. Van Duyn-ügyben 1974. december 4-én hozott ítélet (EBHT 1974., 1337. o.) 22. pontját, valamint a C-286/90. sz., Poulsen és Diva Navigation ügyben 1992. november 24-én hozott ítélet (EBHT 1992., I-6019. o.) 9–11. pontját.

a Közösség nemzetközi szintű kötelezettségeit és jogi szempontból figyelembe veszik azokat.²⁰

23. Ugyanakkor a végső elemzés szerint a közösségi bíróságok határozzák meg a nemzetközi kötelezettségek hatályát a közösségi jogrendben belül, a közösségi jog által meghatározott feltételek alapján. Az ítélezési gyakorlat erre számos példát kínál. Vannak olyan ítéletek, amelyekben a Bíróság kizárta egy-egy nemzetközi szerződés hatályát a közösségi jogrendben, azon az alapon, hogy a szerződést hibás jogalapon kötötték meg. A Bíróság ezt legutóbb a Parlament kontra Tanács és Bizottság ügyben²¹ mondta ki. A Bíróság megközelítését könnyű megérteni, ha elfogadjuk, hogy „alapvető intézményi következményekkel járna a Közösség és a tagállamok számára”, ha a megfelelő jogalap nélkül – vagy hibás döntéshozatali eljárás alapján – elfogadott szerződés joghatásokat váltana ki a közösségi jogrendben.²² Hasonló aggodalmak húzódnak meg azon ítéletek mögött is, amelyekben a Bíróság kimondta, hogy a nemzetközi szintű köte-

lezettségvállalások során a tagállamok és a Közösség jóhiszemű együttműködésre kötelesek.²³ Amennyiben egy nemzetközi szerződést e kötelezettség megszegésével kötnek meg, annak a közösségi jogrendben nem lehet joghatása. A jelen ügy kapcsán ennél is nagyobb jelentőséggel bír, hogy a Bíróság esetenként ellenőrzi, hogy a Közösség által a nemzetközi kötelezettségvállalások belső jogi joghatásának előidézése céljával elfogadott aktusok összhangban állnak-e a közösségi jog általános elveivel. A Németország kontra Tanács ügyben például a Bíróság hatályon kívül helyezte a Tanács WTO-egyezmény megkötésére vonatkozó határozatának azon részét, amely jóváhagyta a banán-keretegyezményt.²⁴ A Bíróság megítélése szerint a keretegyezmény rendelkezései sértették a közösségi jog egyik általános elvét: a hátrányos megkülönböztetés tilalmát.

24. Valamennyi ilyen ítélet közös vonása, hogy bár a Bíróság nagy hangsúlyt fektet a Közösségre a nemzetközi jog alapján háruló kötelezettségek tiszteletben tartására, mindekelőtt arra törekszik, hogy megőrizze a

20 – Lásd például a ítéletet (C-431/05. sz. Merck Genéricos-Produtos Farmacêuticos ügyben 2007. szeptember 11-én hozott EBHT 2007., I-7001. o.); a C-300/98. sz., Dior és társai ügyben 2000. december 14-én hozott ítélet (EBHT 2000., I-11307. o.) 33. pontját; a C-162/96. sz. Racke-ügyben 1998. június 16-án hozott ítéletet (EBHT 1998., I-3655. o.); a 21/72–24/72. sz., International Fruit Company és társai egyesített ügyekben 1972. december 12-én hozott ítéletet (EBHT 1972., 1219. o.) és a 19. lábjegyzetben hivatkozott Poulsen és Diva Navigation ügyben hozott ítéletet.

21 – A C-317/04. sz. és C-318/04. sz. egyesített ügyekben 2006. május 30-án hozott ítélet (EBHT 2006., I-4721. o.). Lásd még a C-327/91. sz., Franciaország kontra Bizottság ügyben 1994. augusztus 9-én hozott ítéletet (EBHT 1994., 3641. o.).

22 – Az 1996. március 28-i 2/94. sz. vélemény (EBHT 1996., I-1759. o.) 35. pontja.

23 – Lásd például az 1/78. sz. Kenny-ügyben 1978. november 14-én hozott ítélet (EBHT 1978., 2151. o.) 33. pontját, az 1993. március 19-i 2/91. sz. vélemény (EBHT 1993., I-1061. o.) 36–38. pontját és a C-25/94. sz., Bizottság kontra Tanács ügyben 1996. március 19-én hozott ítélet (EBHT 1996., I-1469. o.) 40–51. pontját.

24 – A C-122/95. sz., Németország kontra Tanács ügyben 1998. március 10-én hozott ítélet (EBHT 1998., I-973. o.).

Szerződés által kialakított alkotmányos keretrendszer.²⁵ Ezért téves lenne azt feltételezni, hogy amennyiben a Közösséget a nemzetközi jog valamelyik szabálya kötelezi, a közösségi bíróságok kötelesek az előtt teljes mértékben fejet hajtani és feltétel nélkül alkalmazni a közösségi jogrendben. A nemzetközi jog és a közösségi jogrend viszonyát maga a közösségi jogrend szabályozza, a nemzetközi jog pedig e jogrendet csak a Közösség alkotmányos elvei által meghatározott feltételek szerint hathatja át.

25. Mindebből következően a jelen fellebbezés alapvetően azt a kérdést veti fel, hogy a Szerződésben van-e bármilyen alapja annak az állításnak, mely szerint a vitatott rendelet mentesül a közösségi jog által egyébként előírt alkotmányos kötelezettségek alól, mivel az a biztonsági tanácsi határozatok által előírt szankciókat hajtja végre. Vagy másként fogalmazva: a közösségi jogrend alkotmány feletti státuszt biztosít azon intézkedéseknek, amelyek a Biztonsági Tanács által elfogadott határozatok végrehajtásához szükségesek?

26. A fellebbező érvelése szerint erre a kérdésre a választ a Bíróság Bosphorus-

ügyben hozott ítéletéből²⁶ lehet levezetni. E döntésben a Bíróság azt vizsgálta, hogy egy biztonsági tanácsi határozat végrehajtása céljából elfogadott rendelet, amely kereskedelmi embargót vezetett be a Jugoszláv Szövetségi Köztársasággal szemben, megsértette-e az alapvető jogokat, valamint az arányosság elvét. A Bíróság kimondta, hogy az az érdek, hogy „a régióban véget vessenek a hadiállapotnak és az emberi jogok, valamint a humanitárius jog tömeges megsértésének Bosznia-Hercegovina Köztársaságban” jelentősebb, mint egy ártatlan fél azon érdeke, hogy olyan eszközöket felhasználva folytathassa gazdasági tevékenységét, amelyeket egy, a Jugoszláv Szövetségi Köztársaság területén bejegyzett társaságtól bérelt.²⁷ A Bíróság semmilyen utalást nem tett arra, hogy ne lenne felülvizsgálati hatásköre, mivel a rendelet olyan szankciórendszer végrehajtásához szükséges, amelyet a Biztonsági Tanács alakított ki.²⁸

27. A Tanács, a Bizottság és az Egyesült Királyság szerint azonban a Bosphorus-ügyben hozott ítéletnek nincs olyan joghatása, amelyet a fellebbező tulajdonítani kíván neki. Érvelésük szerint az ítélet nem szól a Bíróság hatáskörének kérdéséről, mivel a rendelet semmiképpen nem sérti az alapvető jogokat. Véleményem szerint ez az érv nem igazán meggyőző. Az igaz, hogy míg a főtanácsnok mintegy mellékesen elvetette ezt az elképzelést, a Bíróság kifejezetten nem vizsgálta, hogy a tény, hogy a

25 – Lásd például a 22. lábjegyzetben hivatkozott 2/94. sz. vélemény 30., 34. és 35. pontját.

26 – Hivatkozás a 16. lábjegyzetben.

27 – A 16. lábjegyzetben hivatkozott Bosphorus-ügyben hozott ítélet 26. pontja.

28 – A Bosphorus Airways repülőgépének lefoglalása a 820. (1993) számú biztonsági tanácsi határozattal összhangban történt. Az Egyesült Nemzetek Szankcióbizottsága úgy döntött, hogy ha a hatóságok elmulasztják a repülőgép lefoglalását, az a határozat megsértését jelenti.

rendelet egy biztonszági tanácsi határozatot hajtott végre, kizárhatja-e saját felülvizsgálati jogkörét. Ugyanakkor feltételezhető, hogy a Bíróság nem szándékosan hagyta eldöntetlenül a kérdést, hanem nyilvánvalónak tekintette azt, amit a főtanácsnok hasznosnak tartott kimondani, vagyis azt, hogy „az alapvető jogok tiszteletben tartása [...] a közösségi aktusok jogszerűségének feltétele”²⁹.

28. Mindenesetre, még ha el is fogadjuk azt a felvetést, hogy a Bíróság a Bosphorus-ügyben kikerülte hatáskörének kérdését, az a tény fennáll, hogy a Tanács, a Bizottság és az Egyesült Királyság nem azonosított semmilyen olyan alapot a Szerződésben, amelyből logikusan az következne, hogy a biztonszági tanácsi határozatok végrehajtása érdekében elfogadott intézkedéseknek alkotmány feletti státusza lenne, és ezáltal mentesülnének a bírósági felülvizsgálat alól.

29. Az Egyesült Királyság szerint a bírósági felülvizsgálat alóli mentesség az

EK 307. cikkből vezethető le. E cikk első bekezdése a következőket rögzíti: „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.” Az Egyesült Királyság úgy véli, hogy e rendelkezés, az EK 10. cikkel összefüggésben értelmezve arra kötelezi a Közösséget, hogy ne akadályozza a tagállamok biztonszági tanácsi határozatoknak való megfelelését. Ennek következtében a Bíróságnak tartózkodnia kell a vitatott rendelet bírósági felülvizsgálatától. Előjáróban le kell szögezmem, hogy ezt az érvelést nem találok meggyőzőnek, ugyanakkor a dolog részletesebb vizsgálatot érdemel, különösen mivel az EK 307. cikk jelentős szerepet játszott az Elsőfokú Bíróság indokolásában.³⁰

30. Első ránézésre nem egészen világos, hogy miért akadályozná meg a tagállamokat az Egyesült Nemzetek Alapokmányából fakadó kötelezettségeik teljesítésében az, ha a Bíróság hatályon kívül helyezné a vitatott rendeletet. Valójában közösségi intézkedés hiányában a tagállamok főszabály szerint meghozhatnák saját végrehajtási intézkedéseiket, mivel a Szerződés szerint jogosultak olyan intézkedések elfogadására, amelyek bár érintik a közös piac működését, de szükségesek lehetnek a nemzetközi béke

29 – Jacobs főtanácsnok 16. lábjegyzetben hivatkozott Bosphorus-ügyben ismertetett indítványának 53. pontja. Lásd még a 22. lábjegyzetben hivatkozott 2/94. sz. véleményt 34. pontját.

30 – A megtámadott ítélet 185–191. és 196. pontja.

és biztonság fenntartásához.³¹ Ugyanakkor a biztonságpolitika területén a tagállamok számára fenntartott hatásköröket a közösségi joggal összhangban álló módon kell gyakorolni.³² A Bíróság ERT-ügyben hozott ítéletének³³ fényében feltételezhető, hogy amennyiben cselekvéseik a közösségi jog hatálya alá tartoznak, a tagállamok ugyanazokat az alapvető jogok védelmére vonatkozó közösségi szabályokat kötelesek követni, mint maguk a közösségi intézmények. E feltételezés alapján kimondható, hogy ha a Bíróság hatályon kívül helyezi a vitatott határozatot, mivel az megsértette az alapvető jogok védelmére vonatkozó közösségi szabályokat, akkor ez azt is magával vonja, hogy a tagállamok sem fogadhatnak el ugyanilyen intézkedéseket – már amennyiben azok a közösségi jog hatálya alá tartoznak –, anélkül hogy megsértenék az alapvető jogokat, ahogy azokat a Bíróság védelemben részesíti. Mindezek alapján az EK 307. cikkre alapozott érvelés csak közvetetten releváns.

és a jogállamiság elvein alapul”. Nem látom megalapozottnak az EK 307. cikk ilyen értelmezését. Emellett az nem állna összhangban az EU 49. cikkel sem, amely az Unióra való belépés feltételeként az EU 6. cikk (1) bekezdésében foglalt elvek tiszteletben tartását írja elő. Ez az értelmezés továbbá lehetővé tenné a nemzeti hatóságok számára, hogy a Közösséget a nemzeti jogrendszereikben garantált alapvető jogok kijátszására használják fel, akár a nemzetközi kötelezettségek végrehajtását szolgáló aktusok esetében is.³⁴ Ez nyilvánvalóan ellentétes lenne a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlatával, amely szerint a Közösség teljes körű bírósági védelmi rendszert biztosít, amelyben az alapvető jogokat a tagállamok alkotmányos hagyományaival összhangban tiszteletben tartják. Ahogy a Bíróság a Les Verts ügyben hozott ítéletében megállapította, „az Európai [...] Közösség jogközösség, amennyiben sem a tagállamok, sem pedig az intézmények nem mentesek annak vizsgálata alól, hogy jogi aktusaik megfelelnek-e az alkotmányos alapchartának,

31. Az Egyesült Királyság által kifejtett érveléssel ugyanakkor az az alapvető probléma, hogy az EK 307. cikket az EU 6. cikk (1) bekezdése alóli lehetséges eltérés alapjaként tünteti fel, mely utóbbi kimondja, hogy „az Unió a szabadság, a demokrácia, az emberi jogok és az alapvető szabadságok tiszteletben tartása

- 31 – Az EK 297. cikk és az EK 60. cikk (2) bekezdése. Lásd még a C-70/94. sz. Werner-ügyben 1995. október 17-én hozott ítéletet (EBHT 1995., I-3189. o.); a C-83/94. sz., Leifer és társai ügyben 1995. október 17-én hozott ítéletet (EBHT 1995., I-3231. o.) és Jacobs főtanácsnok C-120/94. sz., Bizottság kontra Görögország ügyben ismertetett indítványát (EBHT 1996., I-1513. o.).
- 32 – A C-124/95. sz. Centro-Com ügyben 1997. január 14-én hozott ítélet (EBHT 1997., I-81. o.) 25. pontja.
- 33 – A C-260/89. sz. ERT/DEP ügyben 1991. június 18-án hozott ítélet (EBHT 1991., I-2925. o.). Lásd még a C-368/95. sz. Familiapress-ügyben 1997. június 26-án hozott ítéletet (EBHT 1997., I-3689. o.) és a C-60/00. sz. Carpenter-ügyben 2002. július 11-én hozott ítéletet (EBHT 2002., I-6279. o.).

- 34 – Bizonyos jogrendszerekben igen valószínűtlennek tűnik, hogy a biztonsági tanácsi határozatok végrehajtását szolgáló intézkedések mentesülnének a bírósági felülvizsgálat alól (ami egyébként azt is mutatja, hogy ha a Bíróság az olyan intézkedéseket, mint a vitatott rendelet, kizárná a bírósági felülvizsgálat hatálya alól, az bizonyos jogrendekben nehézségeket okozhatna a közösségi jog átvétele terén). Lásd például a következő forrásokat. Németország: Bundesverfassungsgericht, az 1481/04. sz. Görgülü-ügyben 2004. október 14-én hozott végzés (NJW 2004, 3407–3412. o.). Cseh Köztársaság: Ústavní soud, 2003. április 15. (I. ÚS 752/02); Ústavní soud, 2007. február 21. (I. ÚS 604/04). Olaszország: Corte Costituzionale, 2001. március 19. 73. sz. Magyarország: 4/1997. (I. 22.) AB határozat. Lengyelország: Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego (zbiór urzędowy), 2005. április 27., P 1/05, pkt 5.5, Seria A, 2005 Nr 4, poz. 42; és Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego (zbiór urzędowy), 2007. július 2., K 41/05, Seria A, 2007 Nr 7, poz. 72.

azaz a Szerződésnek”³⁵. A Schmidberger-ügyben hozott ítéletben a Bíróság határozottabban is megerősítette, hogy az „olyan intézkedések, amelyek nem tartják tiszteletben az emberi jogokat [...], nem fogadhatóak el a Közösségben”³⁶. Röviden tehát az Egyesült Királyság által az EK 307. cikknek tulajdonított értelmezés éppen azoktól az elvektől válna el, amelyek alapján az Uniót létrehozták, miközben a Szerződésben semmi sem utal arra, hogy az EK 307. cikknek különleges státusza lenne – vagy akár ilyen léptékben különleges státusza lenne – a Közösség alkotmányos keretrendszerében.

tanúsítanak”. E kötelezettség azt igényli a tagállamoktól, hogy az olyan nemzetközi szervezetek keretében, mint az Egyesült Nemzetek Szervezete, úgy gyakorolják jogaikat, illetve teljesítsék kötelezettségeiket, hogy az összeegyeztethető legyen a közösségi jog elsődleges szabályaiban és általános elveiben megállapított feltételekkel.³⁸ Az Egyesült Nemzetek Szervezetének tagjaként a tagállamok – a jelen ügy vonatkozásában különösen azon tagállamok, amelyek tagjai a Biztonsági Tanácsnak – úgy kötelesek eljárni, hogy lehetőleg megakadályozzák olyan határozatok elfogadását az Egyesült Nemzetek szervei részéről, amelyek összeütközésbe kerülhetnek a közösségi jogrend magját alkotó elvekkel. Maguk a tagállamok tehát felelősek a közösségi jogrend és a nemzetközi jog közötti kollízió veszélyének minimálisra szorításáért.

32. Emellett az EK 307. cikkből fakadó kötelezettségek és az ahhoz kapcsolódó jóhiszemű együttműködés kötelezettsége kétirányú: vonatkozik a Közösségre is, és a tagállamokra is.³⁷ Az EK 307. cikk második bekezdése kimondja, hogy a Szerződésből fakadó elsődleges kötelezettségeik és a közösségi jogi kötelezettségek ütközése esetén „az érintett tagállam vagy tagállamok megteszik a megfelelő lépéseket [...] [az] összeegyeztetlenség kiküszöbölésére”. E célból a tagállamok „segítséget nyújtanak egymásnak, és amennyiben indokolt, egységes magatartást

33. Amennyiben az EK 307. cikk nem mentesíti a vitatott rendeletet a bírósági felülvizsgálat alól, akkor elképzelhető, hogy a közösségi jog valamely másik szabálya teszi meg ezt? A Tanács, a Bizottság és az Egyesült Királyság érvelése szerint főszabályként nem a Bíróság hatáskörébe tartozik az olyan határozatokat végrehajtó közösségi intézkedések megkérdőjelezése, amelyeket a Biztonsági Tanács szükségesnek ítélt a nemzetközi

35 – A 18. lábjegyzetben hivatkozott *Les Verts* ügyben hozott ítélet 23. pontja.

36 – A C-112/00. sz. Schmidberger-ügyben 2003. június 12-én hozott ítélet (EBHT 2003., I-5659. o.) 73. pontja.

37 – A tagállamoknak az EK 307. cikk alapján fennálló kötelezettségei kérdéséhez lásd újabbán a C-203/03. sz., Bizottság kontra Ausztria ügyben 2005. február 1-jén hozott ítélet (EBHT 2005., I-935. o.) 59. pontját.

38 – A Közösség nemzetközi képviselete kapcsán az egységesség követelményét illetően hasonló megközelítésben lásd az 1994. november 15-i 1/94. sz. vélemény (EBHT 1994., I-5267. o.) 106–109. pontját és a 23. lábjegyzetben hivatkozott Bizottság kontra Tanács ügyben hozott ítélet 40–51. pontját.

béke és biztonság fenntartása érdekében. Ezzel kapcsolatban a Bizottság a „politikai kérdések” fogalmára hivatkozik.³⁹ Röviden azt lehet tehát mondani, hogy a Bizottság, a Tanács és az Egyesült Királyság szerint maga a jelen ügy konkrét tárgya nem tartozik bírósági felülvizsgálat alá. Azt állítják, hogy az Emberi Jogok Európai Bírósága is hasonló állásponton van.

tőségű érdekekkel ütközhetnek, és amelyek védelme a bíróságok feladata. Ahogy Murphy bíró is helyesen megállapította az Egyesült Államok Legfelsőbb Bírósága által elbírált Korematsu-ügyhöz fűzött különvéleményében:

„Ahogy más, az egyén állítólagos alkotmányos jogaival összeütköző igények esetében is, [ezt az] igényt is meg kell vizsgálni a bírósági eljárásban, hogy megállapítsák ésszerűségét, és rendezzék a más érdekekkel való összeütközését. Az, hogy mik a [mérleget] elfogadható határai, és hogy azokat túllép-ték-e, vagy sem, bírósági kérdés”⁴⁰.

34. Az a hallgatólagos állítás, miszerint a jelen ügy „politikai kérdést” érint, amelynek vonatkozásában még a legalacsonyabb fokú bírósági beavatkozás is helytelen lenne, véleményem szerint tarthatatlan. Az az állítás, hogy intézkedés szükséges a nemzetközi béke és biztonság fenntartásához, nem eredményezheti a közösségi jog általános elveinek kikapcsolását, illetve az egyének alapvető jogaiktól való megfosztását. Mindez nem csökkenti a nemzetközi béke és biztonság fenntartásához fűződő érdek jelentőségét; pusztán azt jelenti, hogy a bíróságok feladata az olyan intézkedések jogszerűségének elbírálása, amelyek más, hasonlóan nagy jelen-

35. Kivételes körülmények nyilvánvalóan igazolhatják az egyéni szabadság olyan korlátozásait, amelyek rendes körülmények között elfogadhatatlanok lennének. Ugyanakkor ez nem vezethet minket arra a következtetésre, hogy „vannak esetek, amikor egy időre fátylat kell vetni a szabadságra, ahogy el szokás takarni az istenek szobrait is”⁴¹. Azt sem jelenti mindez, ahogy azt az Egyesült Királyság előadja, hogy ilyen esetekben a bírósági felülvizsgálatnak „a lehető legjelentéktelenebbnek” kell lennie. Éppen ellenkezőleg, ha úgy véljük, hogy a közbiztonságot fenyegető veszély rendkívül nagyfokú,

39 – A „politikai kérdés” fogalmát Taney főbíró, az Egyesült Államok Legfelsőbb Bíróságának bírója dolgozta ki a Luther kontra Bordon ügyben (48 U.S. 1 (1849), 46–47. o.). A fogalom pontos jelentése a Közösségen belül messze nem világos. A Bizottság nem részletezte a tárgyaláson felhozott érvét, de feltehető, hogy úgy érti, a Bíróságnak tartózkodnia kell a bírósági felülvizsgálat gyakorlásától, mivel nincsenek olyan jogi kritériumok, amelyek alapján a jelenleg vizsgált kérdések eldönthetők lennének.

40 – Az Egyesült Államok Legfelsőbb Bírósága, Korematsu kontra Egyesült Államok (323 U.S. 214, 233–234. (1944)) (Murphy bíró különvéleménye) (a belső idézőjelek elhagyása tölem).

41 – Montesquieu: A törvények szelleméről, XII. könyv („Il y a des cas où il faut mettre, pour un moment, un voile sur la liberté, comme l'on cache les statues des dieux”).

különösen erős nyomás áll fenn arra, hogy olyan intézkedéseket fogadjanak el, amelyek nem tartják tiszteletben az egyének jogait, különösen olyan egyének esetében, akik nem vagy csak kis mértékben hathatnak a politikai folyamatra. Ezért ilyen esetekben a bíróságoknak fokozott éberséggel kell teljesíteniük a joguralom fenntartását illető feladatukat. Azok a körülmények tehát, amelyek igazolhatják az alapvető jogok kivételes korlátozását, azt is szükségessé teszik, hogy a bíróságok gondosan megvizsgálják, e korlátozások nem haladják-e meg a szükséges mértéket. Ahogy az alábbiakban kifejtem, a Bíróságnak ellenőriznie kell, hogy megalapozott-e az az állítás, mely szerint különösen magas biztonsági kockázatok állnak fenn, és biztosítania kell, hogy az elfogadott intézkedések megfelelő egyensúlyt teremtsenek a biztonsági kockázat jellege, illetve azon mérték között, amilyen mértékű beavatkozást ezek az intézkedések az egyének alapvető jogaira jelentenek.

36. A Tanács, a Bizottság és az Egyesült Királyság szerint az Emberi Jogok Európai Bírósága lemond felülvizsgálati hatásköréről, amennyiben egy vitatott intézkedés valamely biztonsági tanácsi határozat végrehajtásához

szükséges. Komolyan kétlem azonban, hogy az Emberi Jogok Európai Bírósága ilyen módon korlátozná saját hatáskörét.⁴² Emellett pedig, ha esetleg így is tenne, annak véle-

42 – Az Emberi Jogok Európai Bírósága megállapította, hogy „a szerződő államok a terrorizmus elleni küzdelem nevében nem fogadhatnak el bármilyen, általuk megfelelőnek ítélt intézkedést” (az 1978. szeptember 6-i Klass és társai ítélet, A. sorozat, 28. szám, 49. §). Emellett a Bosphorus Airways ítéletben a bíróság hosszasan vizsgálta hatáskörének kérdését, anélkül hogy akárcsak utalt volna arra a lehetőségre, hogy ne gyakorolhatja felülvizsgálatot azon az alapon, hogy a megtámadott intézkedések egy biztonsági tanácsi határozat végrehajtását szolgálták (a Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi [Bosphorus Airways] kontra Írország ügyben hozott ítélet [GC 45036/98. sz.]. Ennélfogva a Bosphorus Airways ügyben hozott ítélet inkább a bírósági felülvizsgálat melletti érveket támasztja alá. Ugyanakkor a Tanács, a Bizottság és az Egyesült Királyság szerint a Behrami-ügyben hozott elfogadhatósági határozatból az következik, hogy a biztonsági tanácsi határozatok végrehajtásához szükséges intézkedések automatikusan kiesnek az Egyezmény hatálya alól (lásd az EJE, 2007. május 2-i Behrami és Behrami kontra Franciaország ítéletet [71412/01. sz.] és a 2007. május 2-i Saramati kontra Franciaország, Németország és Norvégia ítéletet [dec., GC 78166/01. sz.], lásd még a 2007. július 5-én hozott elfogadhatósági határozatot a Kasumaj kontra Görögország [dec., 6974/05. sz.] és a 2007. augusztus 28-án hozott elfogadhatósági határozatot a Gajic kontra Németország [dec., 31446/02. sz.]) ügyekben. Ez azonban a bírósági döntés túlságosan kiterjesztő értelmezésének tűnik. A Behrami-ügy az alapvető jogok olyan állítólagos megsértésére vonatkozott, amelyet az Egyesült Nemzetek égisze alatt Koszovóban bevett biztonsági erők okoztak. Az alperes államok a biztonsági erőhöz szolgáltattak csapatokat. Az Emberi Jogok Európai Bírósága ugyanakkor személyi joghatósága hiányát állapította meg, elsősorban azért, mert a biztonsági küldetés feletti végső felügyelet és ellenőrzés a Biztonsági Tanács kezében volt, így a kifogásolt cselekvések és mulasztások az Egyesült Nemzeteknek voltak betudhatók, nem pedig az alperes államoknak (lásd a határozat 121., és 133–135. pontját). E tekintetben a bíróság valójában körültekintően elkülönítette az ügyet a Bosphorus Airways ügyben hozott ítéletől (lásd különösen a határozat 151. pontját). Mindezek alapján tehát az Emberi Jogok Európai Bíróságának álláspontja úgy foglalható össze, hogy amennyiben a nemzetközi közjog alapján a megtámadott aktusok az Egyesült Nemzeteknek tudhatók be, a bíróságnak nincs személyi joghatósága, mivel az Egyesült Nemzetek nem szerződő fele az Egyezménynek. Ezzel szemben, ha egy szerződő állam hatóságai eljárási cselekményeket végeztek valamely biztonsági tanácsi határozat nemzeti jogrendben való végrehajtása érdekében, az így meghozott intézkedések az adott államnak tudhatók be, és ezért az Egyezmény alapján bírósági felülvizsgálat alá vonhatók (lásd még a Beric és társai kontra Bosznia-Hercegovina ügyben 2007. október 16-án hozott elfogadhatósági határozat 27–29. pontját).

ményem szerint nem lenne a jelen ügyre nézve semmilyen következménye.

tehát éppen ott próbál meg párhuzamot vonni, ahol a két bíróság közötti hasonlóság végződik.

37. Az mindenképpen helytálló, hogy az alapvető jogok Közösségen belüli tiszteletben tartásának biztosítása során a Bíróság merít az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítélezési gyakorlatából.⁴³ Ugyanakkor jelentős különbségek vannak a két bíróság között. Az Emberi Jogok Európai Bíróságának az a feladata, hogy biztosítsa a részes államok által az Egyezményben vállalt kötelezettségek tiszteletben tartását. Bár az Egyezmény célja az egyént megillető emberi jogok és alapvető szabadságok fenntartása és további megvalósítása, azt alapvetően államközi megállapodásnak szánták, amely nemzetközi szintű kötelezettségeket hoz létre a részes felek között.⁴⁴ Erre utal az Egyezmény kormányközi végrehajtási mechanizmusa is.⁴⁵ Az EK-Szerződés ezzel szemben egy autonóm jogrendet hozott létre, amelyben az államoknak és az egyéneknek közvetlen jogai és kötelezettségei vannak. A Bíróság feladata, hogy alkotmánybírósként járjon el a belső jogrend által létrehozott Közösségben. Az Emberi Jogok Európai Bírósága és a Bíróság tehát egyedülálló személyi joghatósága, valamint jogrendszerének a nemzetközi közjoggal fennálló kapcsolata tekintetében. A Tanács, a Bizottság és az Egyesült Királyság

38. A Tanács a tárgyaláson azt állította, hogy amennyiben a közösségi intézmények biztonsági tanácsi határozatokon alapuló jogi aktusai tekintetében bírósági feladatkörét gyakorolná, a Bíróság túllépne saját rendeltetésén, és „a nemzetközi közösség nevében nyilvánulna meg”. Ez az állítás azonban nyilvánvalóan túlságosan messzire vezet. Egyértelmű, hogy amennyiben a Bíróság azt állapítaná meg, hogy a vitatott rendelet nem alkalmazható a közösségi jogrendben, annak feltehetően meglénnének a hatásai a nemzetközi szinten. Meg kell azonban jegyezni, hogy nem biztos, hogy ezek a hatások szükségképpen negatívak lennének. E hatások annak a ténynek lennének a közvetlen következményei, hogy az Egyesült Nemzetek működését jelenleg szabályozó rendszer állása szerint az olyan egyének számára rendelkezésre álló egyetlen lehetőség, akik független bírósághoz kívánnak fordulni alapvető jogaik megfelelő védelme érdekében, az, ha a nemzeti bíróság előtt támadják meg a nemzeti végrehajtási intézkedéseket.⁴⁶ A sikeres megtámadás

43 – Lásd például a C-36/02. sz. Omega Spielhallen ügyben 2004. október 14-én hozott ítélet (EBHT 2004., I-9609. o.) 33. pontját.

44 – Lásd az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló egyezmény preambulumát, valamint az Egyezmény 19. cikkét és 46. cikkének (1) bekezdését.

45 – Lásd az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló egyezmény 46. cikkének (2) bekezdését.

46 – Lásd a terrorizmus elleni küzdelem során az emberi jogok előmozdításával és védelmével foglalkozó ENSZ különmegbízott 2006. augusztus 16-i jelentésének (A/61/267) 39. pontját: „Mivel [a listára való] felvétel következménye a pénzeszközök befagyasztása, a felkerülés megtámadhatósága mindenképpen szükséges. Nemzetközi szinten ezek az eljárások jelenleg nem léteznek. Bizonyos esetekben léteznek viszont nemzeti szinten. A különmegbízott úgy véli, hogy amennyiben nem áll rendelkezésre megfelelő nemzetközi szintű felülvizsgálat, nemzeti szintű felülvizsgálati eljárás szükséges, még a nemzetközi listák vonatkozásában is. Ezeknek rendelkezésre kell állniuk a szankciókat alkalmazó államokban”.

lehetősége valójában nem érné egészen váratlanul a Biztonsági Tanácsot, mivel azt a Szankcióbizottság elemző-támogató és szankciófelügyeleti csoportja kifejezetten fontolóra vette.⁴⁷

39. Emellett a Bíróság ítéletének joghatásai a Közösség belső jogrendjének határai között maradnak. Amennyiben egy ilyen ítélet meggátolná a Közösséget és tagállamait a biztonsági tanácsi határozatok végrehajtásában, a nemzetközi jogrendben beálló jogkövetkezményeket a nemzetközi közjog szabályai határoznák meg. Bár igaz, hogy azok a korlátozások, amelyeket a közösségi jog általános elvei határoznak meg az intézmények cselekvései tekintetében, nehézségeket okozhatnak a Közösség, illetve tagállami számára nemzetközi szintű kapcsolataikban, ezen elvek Bíróság általi alkalmazása nem sérti az állami felelősség nemzetközi szabályainak alkalmazását, illetve az Egyesült Nemzetek Alapokmányának 103. cikkében megállapított szabályt. Téves tehát a Tanács azon állítása, mely szerint a vitatott rendelet felülviz-

gálatával a Bíróság a közösségi jogrend határain túlmutatató hatáskört gyakorolna.

40. Ennek megfelelően úgy vélem, hogy az Elsőfokú Bíróság tévesen alkalmazta a jogot, amikor azt állapította meg, hogy nincs hatásköre a vitatott rendelet felülvizsgálatára a közösségi jog általános elveinek részét képező alapvető jogok vonatkozásában. Következésképpen a Bíróságnak megalapozottnak kell találnia a fellebbező második jogalapját, és hatályon kívül kell helyeznie a megtámadott ítéletet.

IV – Az alapvető jogok állítólagos megsértése

41. Ahelyett, hogy visszautalná az ügyet az Elsőfokú Bírósághoz, azt javaslom, hogy a Bíróság használja ki a lehetőséget, és hozzon érdemi döntést.⁴⁸ Célszerűségi megfontolásokból úgy vélem, hogy e tekintetben helyes lenne az ügy fő kérdésére koncentrálni, vagyis arra, hogy a vitatott rendelet megsértette-e a fellebbező alapvető jogait.

47 – Lásd különösen az elemző-támogató és szankciófelügyeleti csoport második jelentését (S/2005/83), amelynek 54. pontja kiemeli, hogy „az a mód, ahogy a szervezeteket vagy egyéneket felveszik a Tanács által fenntartott, terroristákat megnevező listára, valamint a felülvizsgálat és a fellebbezés lehetőségének hiánya a listára kerültek vonatkozásában komoly elszámolhatósági kérdéseket vet fel és lehetővé teszi az alapvető jogok, az ezekre vonatkozó normák és egyezmények megsértését”, az 58. pont pedig, hogy „az eljárás felülvizsgálata elősegítheti az esetlegesen negatív bírósági döntések lehetőségének csökkentését”. Ezzel kapcsolatban a jelentés kifejezetten megemlíti az Európai Közösségek Bíróságát. A szankcióprogram bizonyos aspektusait érintő jogi kihívások áttekintésére lásd még az elemző-támogató és szankciófelügyeleti csoport hatodik jelentésének (S/2007/132) I. mellékletét.

48 – A Bíróság alapokmányának 61. cikkével összhangban.

42. A fellebbező alapvető jogainak többrendbeli sérelmére hivatkozik, és ennek alapján a vitatott rendelet hatályon kívül helyezését kéri az őt érintő részében. Az ellenérdekű felek – különösen a Bizottság és az Egyesült Királyság – úgy érvelnek, hogy a vitatott rendeletnek az a része, amely érintheti a fellebbező alapvető jogait, a nemzetközi terrorizmus felszámolásával összefüggő okokkal igazolható. Ezzel kapcsolatban azt is kifejtik, hogy a Bíróság nem alkalmazhatja a felülvizsgálat rendes mércéit, hanem ehelyett – figyelemmel a nemzetközi biztonság kockán forgó érdekeire – kevésbé szigorú kritériumokat kell alkalmaznia az alapvető jogok védelme érdekében.

43. Nem értek egyet az ellenérdekű felekkel. Olyan típusú bírósági felülvizsgálatot javasolnak, amely alapjában véve igen hasonló az Elsőfokú Bíróság által *ius cogens* címen alkalmazott megközelítéshez. Érvelésük bizonyos értelemben újabb kifejeződése annak a véleménynek, mely szerint a jelen ügy „politikai kérdést” érint, a Bíróság pedig, szemben a politikai intézményekkel, nincs abban a helyzetben, hogy megfelelően kezelni tudjon ilyen kérdéseket. Ennek oka az, hogy a szóban forgó kérdések nemzetközi jelentőségűek, és a Bíróság bármilyen beavatkozása megzavarná a terrorizmus leküzdését célzó, globális szinten összehangolt erőfeszítéseket. Az érvelés emellett szorosan kapcsolódik ahhoz a nézethez, mely szerint a bíróságoknak nincsenek meg az eszközeik annak eldöntéséhez, hogy mely intézkedések szükségesek a nemzetközi terrorizmus megakadályozásához. A Biztonsági Tanács ezzel szemben feltehetően rendelkezik az ennek

megállapításához szükséges szakértelemmel. Ezért az ellenérdekű felek arra a következtetésre jutnak, hogy a Bíróságnak a legmesszebbmenőkig tiszteletben kell tartania a Biztonsági Tanács ilyen tárgyú értékelését, és ha egyáltalán eljár, akkor az ezen értékeléseken alapuló közösségi jogi aktusok tekintetében minimális körben kell gyakorolnia a felülvizsgálatot.

44. Igaz, hogy a bíróságok nem lehetnek szervezetenként vakok. Ezért a Bíróságnak figyelembe kell venni azokat a nemzetközi összefüggéseket, amelyek között eljár, és tudatában kell lennie saját határainak. Tudatában kell lennie azoknak a kihatásoknak is, amelyekkel döntése a Közösség határain kívül járhat. Egy egyre inkább az egymástól való függésen alapuló világban a különböző jogrendeknek törekedniük kell arra, hogy alkalmazkodjanak egymás joghatósági igényeihez. Ennek következtében a Bíróság nem mindig vindikálhatja magának a monopóliumot annak megállapítására, hogy bizonyos alapvető érdekek miként egyeztethetők össze. Amennyiben erre lehetőség van, el kell ismernie az olyan intézmények hatáskörét, mint a Biztonsági Tanács, amelyeket egy másik, a sajátjától eltérő jogrend alapján hoztak létre, és amelyek időnként kedvezőbb helyzetben vannak ezen alapvető érdekek mérlegelése szempontjából. A Bíróság ugyanakkor az ezen intézmények véleményéhez való alkalmazkodás érdekében sem fordíthat háttal azoknak az alapvető értékeknek, amelyek a közösségi jogrend alapját képezik, és amelyek védelme a Bíróság feladata. Az egyéb intézmények figyelembe vételének csak akkor van értelme, ha az ezen értékek kölcsönös megértésén, és az azok védelmére vonatkozó kölcsönös kötelezettségvállaláson alapul. Mindennek következtében tehát olyan helyzetekben, amikor a Közösség alapvető

értékeit kell mérlegelni, a Bíróságnak adott esetben újra meg kell vizsgálnia, illetőleg esetlegesen hatályon kívül kell helyeznie a közösségi intézmények által elfogadott intézkedéseket, még akkor is, ha azok a Biztonsági Tanács kívánságait tükrözik.

45. Az a tény, hogy a szóban forgó intézkedések célja a nemzetközi terrorizmus felszámolása, nem gátolhatja meg a Bíróságot a jog uralmának megőrzésére irányuló feladata teljesítésében. Ennek során a Bíróság nem téved a politika területére, hanem megerősíti azokat a korlátokat, amelyeket a jog állít bizonyos politikai döntések elé. Ez soha nem könnyű feladat, és ténylegesen nagy kihívást jelent egy bíróság számára az, hogy bölcsen tudjon eljárni a terrorista fenyegetésekhez kapcsolódó ügyekben. Azonban ugyanez a politikai szervezetekre is igaz. Különösen a közbiztonsághoz kapcsolódó ügyekben a politikai eljárás gyakran túlzottan is megfeleltethető az aktuálisan népszerű igényeknek, ami arra vezetheti a hatóságokat, hogy a kevesek jogai sérelme árán enyhítsék sokak félelmét. Éppen ez az a pont, ahol szükség van a bíróságok bevonására, hogy biztosítani lehessen azt, hogy a ma politikai szükségletei ne válhassanak a holnap jogi valóságává. A bíróságok felelőssége annak biztosítása, hogy ami politikailag célszerű lehet egy adott pillanatban, az megfeleljen a jog uralmának is, amely nélkül hosszú távon egy demokratikus társadalom sem virágozhat igazán. Aharon Barak, az izraeli Legfelsőbb Bíróság korábbi elnökének szavai szerint:

„Amikor az ágyúk dörögnek, akkor különösen szükségünk van a jogra [...]. Az állam minden harcát – folyjon az akár a terrorizmus,

akár más ellenség ellen – a szabályok és a jog szerint vívja. Mindig van olyan jogszabály, amelyhez az államnak igazodnia kell. Nincsenek »fekete lyukak«. [...] E megközelítés alapján az okát nem pusztán a politikai és normatív környezet gyakorlati következményei képezik. Annak gyökerei sokkal mélyebben vannak. Ez fejezi ki a különbséget az életéért küzdő demokratikus állam és az ellene fellépő terroristák harca között. Az állam a jog nevében harcol, és annak fenntartásáért. A terroristák a jog ellen küzdenek, miközben megsértik azt. A terrorizmus elleni küzdelem egyben a jog küzdelme is azok ellen, akik ellene láznak»⁴⁹.

46. Nincs tehát ok arra, hogy a Bíróság a jelen ügyben eltérjen a fellebbező által hivatkozott, szokásos értelmezésétől az alapvető jogok terén. Az egyetlen új kérdés az, hogy a nemzetközi terrorizmus megelőzése által felvetett konkrét szükségletek igazolják-e a fellebbező alapvető jogainak olyan korlátozását, amely egyébként nem lenne elfogadható. Ez nem jár az alapvető jogok és a vonatkozó felülvizsgálati mérce eltérő felfogásával. Egyszerűen arról van szó, hogy a szóban forgó alapvető jogok alkalmazása során mindig mérlegelendő különböző érdekeknek

49 – Az Izraeli Legfelsőbb Bíróság által a Nyilvános Bizottság a Kínzás ellen Izraelben és társai kontra Izrael állam kormánya és társai ügyben hozott ítélet (HCJ 769/02 [2006]) 61. és 62. pontja (a belső idézőjelek elhagyása tölem).

tulajdonított súly a nemzetközi terrorizmus megelőzése által felvetett különleges szükségletek következtében eltérő lehet. Ezt azonban a Bíróság által végzett rendes felülvizsgálat során kell értékelni. A jelen körülmények az alapvető jogok védelmét érintő értékek eltérő mérlegelését eredményezhetik, védelmük szintje azonban nem változhat meg.

megelőzése igazolhatja a tulajdonhoz való jog korlátozását. Ugyanakkor ez *ipso facto* nem mentesíti a hatóságokat azon követelmény alól, hogy bizonyítsák, e korlátozások az érintett személy tekintetében is igazolhatók. Az eljárási garanciák éppen azért szükségesek, hogy biztosítsák azt, hogy ez a helyzet fennáll. E garanciák hiányában a pénzeszközök határozatlan időre történő befagyasztása sérti a tulajdonhoz való jogot.

47. A fellebbezőt érintő probléma az, hogy a Közösség területén található pénzügyi érdekeltségei évek óta be vannak fagyasztva, időbeli korlátozás nélkül és olyan körülmények között, amelyek alapján úgy tűnik, hogy nincs számára megfelelő lehetőség arra, hogy vitassa azt az állítást, mely szerint valamilyen cselekményben bűnös. Hivatkozott a tulajdonhoz való jogára, a meghallgatáshoz való jogára és a hatékony bírósági felülvizsgálathoz való jogára. A jelen ügy vonatkozásában ezek a jogok szorosan összefüggenek. Nyilvánvaló, hogy a pénzeszközök határozatlan időre történő befagyasztása nagymértékben beleavatkozik a tulajdon békés élvezetébe. Az érintett személy számára ennek következményei pusztítóak lehetnek, még akkor is, ha alapvető szükségleteit és kiadásait megpróbálja fedezni. Ez természetesen azt is mutatja, hogy miért rendelkezik az intézkedés jelentős kényszerítő erővel és miért tekinthetők az ilyen jellegű „intelligens szankciók” a terrorista cselekmények megelőzésére alkalmas, vagy adott esetben szükséges eszközöknek. Ugyanakkor mindez rámutat az eljárási garanciák szükségességére is, amelyek azt igénylik a hatóságoktól, hogy igazolják az ilyen intézkedéseket és bizonyítsák arányos jellegüket, nem csak absztrakt módon, hanem az adott eset konkrét körülményei között is. A Bizottság helyesen mutatott rá, hogy a nemzetközi terrorizmus

48. A fellebbező állítása szerint a vele szemben alkalmazott szankciók tekintetében ilyen garanciák nem léteznek. Fenntartja, hogy nem volt lehetősége arra, hogy meghallgassák az állítólagos tényekkel és körülményekkel, illetve az ellene felhozott bizonyítékokkal kapcsolatban. Azt állítja, hogy kedvezőbb helyzetben lett volna, ha büntetőügyben vádat emeltek volna ellene, mivel akkor legalább a büntetőtárgyalás által nyújtott védelmet élvezhette volna. E tekintetben a közigazgatási hatóságok általi meghallgatásához való jogára hivatkozik, valamint a független bíróság által végzett hatékony bírósági felülvizsgálathoz való jogára.

49. Mind a meghallgatáshoz való jog, mind a hatékony bírósági felülvizsgálathoz való jog olyan alapjog, amely a közösségi jog általános elveinek részét képezi. Az állandó ítélkezési gyakorlatnak megfelelően „a meghallgatáshoz

való jog tiszteletben tartása a közösségi jog alapvető elve minden olyan, egy adott személy ellen indított eljárásban, amelynek eredménye az adott személyt hátrányosan érintő intézkedés lehet, amely elvet akkor is garantálni kell, ha a szóban forgó eljárásra semmilyen szabály nem vonatkozik. [...] Ez az elv megköveteli, hogy az olyan határozatok címzettjeit, amelyek jelentősen érintik érdekeiket, olyan helyzetbe hozzák, amelyben hatékonyan ismertethetik álláspontjukat”⁵⁰. A hatékony bírósági felülvizsgálathoz való jog kapcsán a Bíróság kimondta, hogy „az Európai Közösségek olyan jogközösség, amelyben az intézmények jogi aktusai felülvizsgálat alá tartoznak abban a tekintetben, hogy azok a Szerződéssel és az alapvető jogokat magában foglaló általános jogelvekkel összeegyeztethetők-e. [...] a magán-személyek tényleges bírói jogvédelemre jogosultak azon jogukat illetően, amelyeket a közösségi jogrendből származtatnak, mivel e védelemhez fűződő jog a tagállamok közös alkotmányos hagyományaiból eredő általános jogelvek részét képezi”⁵¹.

50. Az ellenérdekű felek ugyanakkor úgy érvelnek, hogy amennyiben sor került a meghallgatáshoz való jog és a hatékony bírósági felülvizsgálathoz való jog korlátozására, e

50 – A C-32/95. P. sz., Lisrestal és társai ügyben 1996. október 24-én hozott ítélet (EBHT 1996., I-5373. o.) 21. pontja. Lásd még az Európai Unió Alapjogi Chartája 41. cikkének (2) bekezdését.

51 – A C-50/00. P. sz., Unión de Pequeños Agricultores kontra Tanács ügyben 2002. július 25-én hozott ítélet (EBHT 2002., I-6677. o.) 38. és 39. pontja. Lásd még az Európai Unió Alapjogi Chartája 47. cikkét és az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló egyezmény 6. és 13. cikkét.

korlátozások igazolhatók. Fenntartják, hogy a Közösség vagy tagállamai által a vitatott rendelet által kiszabott szankciók jogszerűségének vitatását lehetővé tévő közigazgatási vagy bírósági eljárások kialakítására tett bármilyen erőfeszítés ellentétben állna az azok alapját képező biztonsági tanácsi határozatokkal, és így veszélyeztetné a nemzetközi terrorizmus elleni küzdelmet. E véleménnyel összhangban nem tettek olyan előterjesztést, amely lehetővé tenné a Bíróság számára, hogy a fellebbező konkrét helyzete kapcsán gyakorolja felülvizsgálati jogkörét.

51. Nem időzők sokat a meghallgatáshoz való jog állítólagos sérelménél. Ezzel kapcsolatban elegendő annyit mondani, hogy bár e jog bizonyos korlátozásai közbiztonsági okokból elképzelhetők, a jelen ügyben a közösségi intézmények semmilyen lehetőséget nem biztosítottak a fellebbező számára, hogy ismertethesse álláspontját abban a tekintetben, hogy a vele szemben alkalmazott szankciók igazolhatók-e, illetve azokat hatályban kell-e tartani. Az, hogy a listáról való törlésre irányuló eljárás az Egyesült Nemzetek szintjén létezik, e tekintetben nem jelent megoldást. Ez az eljárás lehetővé teszi a kérelmezők számára, hogy igényeljék a Szankcióbizottságtól, illetve saját kormányuktól a listáról való eltávolí-

tásukat.⁵² Ugyanakkor e kérelem elbírálása teljes mértékben kormányközi konzultációk révén történik. A Szankcióbizottság ténylegesen nem köteles figyelembe venni a kérelmező álláspontját. Emellett a listáról való törlésre irányuló eljárás minimálisan sem biztosít hozzáférést azokhoz az információkhoz, amelyeken a kérelmezőt a listára felvevő határozat alapult. Valójában az ilyen információkhoz való hozzáférést a megalapozott kérelmekre tekintet nélkül megtagadják, figyelemmel bizalmassága megőrzésének szükségességére. Az egyik alapvető ok, amely miatt a meghallgatáshoz való jogot tiszteletben kell tartani, annak lehetővé tétele, hogy az érintett felek hatékonyan meg tudják védeni jogaikat, különösen olyan jogi eljárásokban, amelyeket a közigazgatási ellenőrzési eljárás lezárása után indítanak. Ebben az értelemben a meghallgatáshoz való jog közvetlenül releváns a hatékony bírósági felülvizsgálathoz való jog biztosítása érdekében. A közigazgatási szintű eljárási garanciák soha nem szüntethetik meg az azt követő bírósági felülvizsgálat szükségességét. Ugyanakkor az ilyen közigazgatási garanciák hiánya jelentős hátrányos hatásokkal járhat a fellebbező hatékony bírósági védelemhez való joga kapcsán.

52. A hatékony bírósági felülvizsgálathoz való jog jelentős szerepet játszik az alapvető jogok területén. Bár e jog bizonyos korlátozásai egyéb kényszerítő érdekek fennállása esetén lehetségesek, egy demokratikus társadalomban elfogadhatatlan e jog lényes tartalmának lerontása. Ahogy az Emberi Jogok Európai Bírósága a Klass és társai ügyben hozott ítéletében kimondta, „a jog uralma többek között arra is kiterjed, hogy az egyén jogainak végrehajtó hatóságok általi megsértése esetén hatékony ellenőrzésnek kell rendelkezésre állnia, amit rendes körülmények között a bírói hatalom végez, legalább végső eszközként, mivel a bírósági ellenőrzés garantálja leginkább a függetlenséget, a pártatlanságot és a megfelelő eljárást”⁵³.

52 – A listáról való törlésre irányuló eljárás a fellebbezővel szembeni intézkedések eredeti elfogadása óta többször módosult. A kezdeti rendszerben az érintett személy csak az állampolgársága vagy lakóhelye szerinti államhoz nyújthatott be törlési kérelmet. A jelenlegi eljárás szerint a listáról lekerülés érdekében törlési kérelmet benyújtani kívánó kérelmezők ezt vagy az Egyesült Nemzetek „fókuszpontjain” tehetik meg, vagy az állampolgárságuk vagy lakóhelyük szerinti államnál. Ugyanakkor a listáról való lekerülésre irányuló eljárás alapvetően kormányközi jellege nem változott. Lásd a 2006. december 19-i 1730. (2006) számú határozatot és a Szankcióbizottság működési szabályzatát, amely elérhető a <http://www.un.org/sc/committees/1267/index.shtml> internetcímen.

53. A fellebbező több éve szerepel a vitatott rendelet I. mellékletében meghatározott listán, a közösségi intézmények azonban még mindig nem biztosítanak számára lehetőséget arra, hogy vitassa a listán való folyamatos szereplésének alapját. Valójában igen súlyos állításokat fogalmaztak meg vele szemben, és ezek alapján szigorú szankciókat alkalmaztak ellene. Teljes mértékben elutasítják azonban azt, hogy egy független bíróság értékelje ezen állítások helyességét, és a szankciók ésszerűségét. Az elutasítás következtében fennáll annak reális lehetősége, hogy a fellebbezővel szemben a Közösség területén alkalmazott szankciók aránytalanok, vagy tévesek, ugyanakkor határozatlan

53 – A 42. lágjegyzetben hivatkozott EJEB, Klass és társai kontra Németország ítélet, 55. §.

időre hatályban maradnak. A Bíróság nem tudhatja, hogy valóban ez-e a helyzet, ugyanakkor a lehetőség pusztán léte is elítélendő egy olyan társadalomban, amely tiszteletben tartja a jog uralmát.

54. Amennyiben az Egyesült Nemzetek szintjén lett volna nyílt és hatékony bírósági felülvizsgálati mechanizmus, az mentesíthette volna a Közösséget azon kötelezettség alól, hogy gondoskodik a közösségi jogrendben alkalmazandó végrehajtási intézkedések bírósági felülvizgálatairól. Ugyanakkor jelenleg nem létezik ilyen mechanizmus. Ahogy a Bizottság és a Tanács maga is hangsúlyozta beadványaiban, az a döntés, hogy eltávolítanak-e egy adott személyt az Egyesült Nemzetek szankciós listáiról, vagy

nem, a Szankcióbizottság, vagyis egy diplomáciai testület teljesen szabad mérlegelési jogkörébe tartozik. Ilyen körülmények között ki kell mondani, hogy a független bíróság általi felülvizsgálathoz való jogot az Egyesült Nemzetek szintjén nem biztosítják. Ennek következtében a közösségi intézmények nem mellőzhetik a megfelelő bírósági felülvizsgálati eljárást a Biztonsági Tanács szóban forgó határozatainak végrehajtása során a közösségi jogrendben.

55. Mindebből következik, hogy a fellebbező állítása, mely szerint a vitatott rendelet sérti meghallgatáshoz való jogát, bírósági felülvizsgálathoz való jogát és a tulajdonhoz való jogát, megalapozott. A Bíróságnak a fellebbezőt érintő részében hatályon kívül kell helyezni a vitatott rendeletet.

V – Véggkövetkeztetések

56. Javaslom, hogy a Bíróság:

- 1) helyezze hatályon kívül az Elsőfokú Bíróság a T-315/01. sz., Kadi kontra Tanács és a Bizottság ügyben 2005. szeptember 21-én hozott ítéletét;

- 2) a fellebbezőt érintő részében helyezze hatályon kívül az Oszáma bin Ládennel, az Al-Kaida hálózattal és a Tálibánnal összeköttetésben álló egyes személyekkel és szervezetekkel szemben meghatározott szigorító intézkedések bevezetéséről, valamint az egyes termékek és szolgáltatások Afganisztánba történő kivitelének tilalmáról, a repülési tilalom megerősítéséről és az afganisztáni Tálibánt illető pénzkészletek és egyéb pénzügyi források befagyasztásáról szóló 467/2001/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2002. május 27-i 881/2002/EK tanácsi rendeletet.