

## T-390/08. sz. ügy

### **Bank Melli Iran kontra az Európai Unió Tanácsa**

„Közös kül- és biztonságpolitika – Az Iráni Iszlám Köztársasággal szemben az atomfegyverek elterjedésének megakadályozása érdekében hozott korlátozó intézkedések – Pénzeszközök befagyasztása – Megsemmisítés iránti kereset – Bírósági felülvizsgálat – Hatáskörrel való visszaélés – Egyenlő bánásmód – Arányosság – Tulajdonjog – Védelemhez való jog – Hatékony bírói jogvédelemhez való jog – Indokolási kötelezettség – A Közösség hatásköre”

Az Elsőfokú Bíróság ítélete (második tanács), 2009. október 14. . . . . II - 3974

#### Az ítélet összefoglalása

- 1. Európai Közösségek – Az intézmények jogi aktusai jogszerűségének bírósági felülvizsgálata – Az Iránnal szembeni korlátozó intézkedésekről szóló rendelet – Az atomfegyverek elterjedésében közreműködő vagy azt támogató személyek, jogalanyok és szervezetek pénzeszközeinek befagyasztása – A felülvizsgálat terjedelme – Az általános szabályok és az e szabályokat konkrét jogalanyokra alkalmazó aktusok közötti különbségtétel (EK 60. cikk és EK 301. cikk; 423/2007 tanácsi rendelet)*
- 2. Intézmények jogi aktusai – Érvényesség – Az EU-Szerződés külkapcsolatok területén megfogalmazott céljaira vonatkozó közösségi jogi aktusok – Kizárólag a közösségi jog figyelembevételével történő értékelés (EK 60. cikk és EK 301. cikk; EU 2. cikk; 423/2007 tanácsi rendelet)*

3. *Európai Unió – Közös kül- és biztonságpolitika – Iránnal szembeni korlátozó intézkedések – Az atomfegyverek elterjedésében közreműködő vagy azt támogató személyek, jogalanyok és szervezetek pénzeszközeinek befagyasztása – A Tanács hatáskörének az Egyesült Nemzetek Szervezetének Biztonsági Tanácsa által elfogadott korlátozó intézkedések végrehajtására való korlátozásának hiánya*  
(EK 60. cikk és EK 301. cikk; 423/2007 tanácsi rendelet, (6) preambulumbekendés és 7. cikk, (1) és (2) bekezdés)
4. *Európai Unió – Közös kül- és biztonságpolitika – Iránnal szembeni korlátozó intézkedések – Az atomfegyverek elterjedésében közreműködő vagy azt támogató személyek, jogalanyok és szervezetek pénzeszközeinek befagyasztása – Iráni bank pénzeszközeinek befagyasztására vonatkozó határozat – Azonos helyzetben lévő egyéb jogalanyok pénzeszközeinek befagyasztására vonatkozó intézkedések Tanács általi el nem fogadása – Az egyenlő bánásmód elvének megsértése – Hiány*  
(423/2007 tanácsi rendelet, 7. cikk, (2) bekezdés; 2008/475 tanácsi határozat)
5. *Intézmények jogi aktusai – Indokolás – Kötelezettség – Terjedelem – Iránnal szembeni korlátozó intézkedések – Az atomfegyverek elterjedésében közreműködő vagy azt támogató személyek, jogalanyok és szervezetek pénzeszközeinek befagyasztása – Minimális követelmények*  
(EK 253 cikk; 423/2007 tanácsi rendelet, 7. cikk, (1) és (2) bekezdés, valamint 15. cikk, (3) bekezdés)
6. *Közösségi jog – Elvek – Védelemhez való jog – Iránnal szembeni korlátozó intézkedések – Az atomfegyverek elterjedésében közreműködő vagy azt támogató személyek, jogalanyok és szervezetek pénzeszközeinek befagyasztása – Terhelő bizonyítékok közlésének kötelezettsége – Terjedelem*  
(423/2007 tanácsi rendelet, 7. cikk, (2) bekezdés, 2008/475 tanácsi határozat)
7. *Közösségi jog – Elvek – Védelemhez való jog – Iránnal szembeni korlátozó intézkedések – Az atomfegyverek elterjedésében közreműködő vagy azt támogató személyek, jogalanyok és szervezetek pénzeszközeinek befagyasztása – A dokumentumokhoz való hozzáférés joga – A meghallgatáshoz való jog – A Tanácsnál erre vonatkozóan előterjesztett kérelemtől függő jogok*  
(423/2007 tanácsi rendelet, 7. cikk, (2) bekezdés, 2008/475 tanácsi határozat)
8. *Európai Unió – Közös kül- és biztonságpolitika – Iránnal szembeni korlátozó intézkedések – Az atomfegyverek elterjedésében közreműködő vagy azt támogató személyek, jogalanyok és szervezetek pénzeszközeinek befagyasztása – A pénzeszközök befagyasztására vonatkozó határozattal érintett jogalany megsemmisítés iránti keresete – A bizonyítási teher megoszlása – A hatékony bírói jogvédelemhez való jog megsértése – Hiány*  
(423/2007 tanácsi rendelet, 7. cikk, (2) bekezdés, 2008/475 tanácsi határozat)
9. *Európai Unió – Közös kül- és biztonságpolitika – Iránnal szembeni korlátozó intézkedések – Az atomfegyverek elterjedésében közreműködő vagy azt támogató személyek, jogalanyok és szervezetek pénzeszközeinek befagyasztása – Ezen intézkedések jellege – A büntetőjogi jelleg hiánya*  
(423/2007 tanácsi rendelet)

1. A bírósági felülvizsgálat terjedelmét illetően kétféle szempontrendszert kell megkülönböztetni az Iránnal szembeni korlátozó intézkedésekről szóló 423/2007 rendeleten belül, amelynek célja, hogy az utóbbira az atomfegyverek elterjedésének megakadályozása érdekében nyomást gyakoroljon. Egyfelől a rendelet cikkei előírják azokat az általános szabályokat, amelyek meghatározzák a rendelet által bevezetett korlátozó intézkedések formáit. Másfelől a rendelet V. melléklete – amely felsorolja azokat a jogalanyokat, amelyeket a rendelet 7. cikkének (2) bekezdése alapján elfogadott, a pénzeszközök befagyasztására vonatkozó intézkedések érintenek – végrehajtási aktusok olyan összességét jelenti, amelyek a fent hivatkozott általános szabályokat konkrét jogalanyokra alkalmazzák.

Ami a korlátozó intézkedések formáit meghatározó általános szabályokat illeti, a Tanács széles mérlegelési jogkörrel rendelkezik a közös kül- és biztonságpolitika alapján elfogadott közös álláspontnak megfelelően, az EK 60. és EK 301. cikk alapján a gazdasági és pénzügyi szankciók elfogadása érdekében figyelembe veendő tényezőket illetően. Mivel a közösségi bíróság különösen nem bírálhatja felül a Tanácsnak az ilyen intézkedések meghozatalának alapjául szolgáló bizonyítékokra, tényekre és körülményekre vonatkozó értékelését, az általa gyakorolt felülvizsgálatnak az eljárási és indokolási szabályok betartásának, a tények tényleges hitelességének, valamint a tények értékelésében rejlő nyilvánvaló hiba és hatáskörrel való visszaélés hiányának ellenőrzésére kell korlátozódnia. E korlátozott felülvizsgálat érvényesül különösen azon célszerűségi megfontolások mérlegelése tekintetében, amelyeken az ilyen intézkedések alapulnak.

Azon határozat jogszerűségének felülvizsgálatát illetően, amely alapján valamely jogalany a 423/2007 rendelet 7. cikkének (2) bekezdése értelmében a rendelet V. mellékletében szereplő listára felkerül, a közösségi bíróság feladata többek között annak vizsgálata – figyelembe véve az érintett jogalany által felhozott vagy hivatalból megállapított megsemmisítésre vonatkozó jogalapot –, hogy az adott eset megfelel-e az említett 7. cikk (2) bekezdésének a)–d) pontjában említett négy eset valamelyikének. Ebből következik, hogy a szóban forgó határozat jogszerűségének bírósági felülvizsgálata kiterjed a határozat indoklásaként felhozott tények és körülmények megítélésére, valamint azon bizonyítékok és információk vizsgálatára, amelyeken e megítélés alapszik. A közösségi bíróságnak meg kell bizonyosodnia e tekintetben a védelemhez való jog és az indokolási követelmény tiszteletben tartásáról is, valamint adott esetben a Tanács által annak érdekében kivételesen felhozott magasabb rendű megfontolások megalapozottságáról, hogy e kötelezettségek tiszteletben tartásától eltekintsen.

(vö. 35–37. pont)

2. Az EK 60. cikk és az EK 301. cikk harmadik országokkal szembeni intézkedések meghozatalát írja elő, és e fogalom magában foglalhatja az ilyen ország vezetőit, valamint a hozzájuk kötődő, illetőleg általuk közvetlenül vagy közvetetten irányított személyeket vagy szervezeteket is. Az EK-Szerződés e cikkeinek sajátossága, hogy hidat képeznek a Közösség gazdasági intézkedésekben megnyilvánuló cselekvései, valamint az EU-Szerződés külkapcsolatok területén – ideértve a közös kül- és biztonságpolitikát is – megfogalmazott céljai között. E rendelkezések ugyanis kifejezetten azzal számolnak, szükség-

gesnek bizonyulhat, hogy a Közösség cselekedjen az EU 2. cikkben kifejezetten az Unió részére előírt cél – azaz a közös kül- és biztonságpolitika – megvalósítása érdekében. Mindazonáltal ez a körülmény nem sérti az Unió és a Közösség integrált, de egymástól elkülönített jogrendszereként való egymás melletti létezését, valamint a pillérek alkotmányos felépítményét, amelyek a jelenleg hatályban lévő Szerződések szerzőinek szándékát tükrözik. Következésképpen annak ellenére, hogy a Közösségnek az EK 60. cikkben és az EK 301. cikkben alapuló cselekvése az Unió egyik célkitűzését valósítja meg, ezt a cselekvést mégis a közösségi pillér alapján hajtják végre. Ezért az e területen elfogadott olyan aktusok jogszerűségét, mint amilyen az Iránnal szembeni korlátozó intézkedésekről szóló 423/2007 rendelet és annak végrehajtási aktusai, az ugyanezen pillér szabályai által szabott feltételek alapján kell megítélni – beleértve a megfelelő szavazási szabályt is. A 2007/140 közös álláspont – amely az Unió második pillérének része – nem képezi tehát jogalapját a 423/2007 rendeletnek és végrehajtási aktusainak, ami azt jelenti, hogy az említett közös álláspont elfogadása és módosítása során alkalmazandó szavazási szabály irreleváns.

(vö. 44–47. pont)

3. Igaz, hogy az Iránnal szembeni korlátozó intézkedésekről szóló 423/2007 rendelet (6) preambulumbekzdése előírja, hogy a Tanácsnak az e rendelet 7. cikkének (2) bekezdésében rá ruházott hatáskört az Egyesült Nemzetek Szervezete Bizton-

sági Tanácsa 1737. (2006) számú határozatának célkitűzéseire tekintettel kell gyakorolnia. Mindazonáltal az e célkitűzések szem előtt tartására vonatkozó kötelezettség egyáltalán nem jelenti azt, hogy az említett 7. cikk (2) bekezdése csak a Biztonsági Tanács által az e határozat értelmében elfogadott korlátozó intézkedésekkel érintett jogalanyokkal szemben lenne alkalmazandó. Az EK 60. és az EK 301. cikkben ugyanis semmi nem utal arra, hogy az ezen rendelkezések keretében a Közösségre ruházott hatáskör a Biztonsági Tanács által elfogadott intézkedések végrehajtására korlátozódna. Így a Tanács jogosult volt nemcsak a 423/2007 rendelet 7. cikke (1) bekezdésének elfogadására, amely az említett határozatot hajtja végre az ott felsorolt jogalanyok pénzeszközei befagyasztásának elrendelésével, hanem az ugyanezen rendelet 7. cikke (2) bekezdésének elfogadására is, amely lehetővé teszi olyan további jogalanyok pénzeszközei befagyasztására vonatkozó intézkedések elfogadását, amelyek – a Tanács véleménye szerint – az atomfegyverek elterjedésében közreműködnek, azzal közvetlen kapcsolatban állnak vagy azt támogatják.

Mindazonáltal a Biztonsági Tanács intézkedésének hiányát vagy egyedi álláspontja elfogadását figyelembe lehet venni, egyéb releváns tényezőkkel együtt, az annak meghatározására irányuló mérlegelés keretében, hogy a 423/2007 rendelet 7. cikkének (2) bekezdésében foglalt feltételek teljesülnek-e, vagy sem.

(vö. 51., 52. pont)

4. Az Iránnal szembeni korlátozó intézkedésekről szóló 423/2007 rendelet 7. cikke (2) bekezdése a) és b) pontjának végrehajtása tekintetében a meghatározó szempont – és egyúttal az annak megítélése során alkalmazandó összehasonlító szempont, hogy az egyenlő bánásmód elvének megsértése esetlegesen megvalósult-e – az, hogy a szóban forgó jogalany az atomfegyverek elterjedésében közreműködött-e, azzal közvetlen kapcsolatban áll-e vagy azt támogatja-e.

Ha valamely iráni bankot az említett 7. cikk (2) bekezdését végrehajtó határozatban olyan jogalanyként azonosítanak, amely az atomfegyverek elterjedéséhez támogatást nyújt, és az e határozat elleni keresete keretében nem szolgáltat olyan elfogadható jogalapot, amely megkérdőjelezné e megállapítás megalapozottságát, még ha feltételezhető is, hogy a Tanács ténylegesen elmulasztotta bizonyos más, az atomfegyverek elterjedésében közreműködő, azzal közvetlen kapcsolatban álló vagy azt támogató iráni bankokkal szemben a pénzeszközök befagyasztására vonatkozó intézkedések elfogadását, erre a körülményre a szóban forgó jogalany jogszerűen nem hivatkozhat, mivel az egyenlő bánásmód elvét összhangba kell hozni a jogszerűség elvével, miszerint senki sem hivatkozhat a harmadik személy javára elkövetett jogsértésre előnyök szerzése végett.

(vö. 57–59. pont)

5. Hacsak bizonyos indokok közlése nem ellentétes a Közösség és a tagállamai biztonságával vagy a nemzetközi kapcsolataik fenntartásával összefüggő magasabb rendű megfontolásokkal, a Tanács az Iránnal szembeni korlátozó intézkedésekről szóló 423/2007 rendelet 15. cikkének (3) bekezdése alapján köteles az érintett jogalany tudomására hozni a különös és konkrét indokokat a pénzeszközök befagyasztására vonatkozó határozat meghozatala során. Így meg kell említenie azon ténybeli és jogi tényezőket, amelyekről az intézkedés jogi igazolása függ, valamint azon megfontolásokat, amelyek a határozat meghozatalára indították. Amennyire lehetséges, ezen indokolást vagy a szóban forgó intézkedés elfogadásával egyidejűleg, vagy azt követően a lehető legkorábban kell az érintettel közölni. A 423/2007 rendelet 7. cikke (2) bekezdése a) és b) pontjának alkalmazásához szükséges, hogy az érintett jogalany az atomfegyverek elterjedésében közreműködjön, azzal közvetlen kapcsolatban álljon vagy azt támogassa. Következésképpen az elfogadott intézkedés jogalapjának feltüntetésén kívül a Tanácsra háruló indokolási kötelezettség pontosan e körülményre vonatkozik.

Az indokolásnak azonban a szóban forgó jogi aktus jellegéhez és elfogadásának körülményeihez kell igazodnia. Nem követelmény, hogy az indokolás az összes releváns ténybeli és jogi elemet tartalmazza, minthogy az indokolás megfelelőségét nemcsak a szövegére, hanem a körülményeire, valamint az adott tárgyra vonatkozó jogszabályok összességére figyelemmel is meg kell vizsgálni. Ami különösen a sérelmet okozó aktust illeti, annak

indokolása megfelelő, ha az érintett előtt ismert olyan összefüggésben hozzák meg, amely lehetővé teszi számára a vele szemben hozott intézkedés jelentőségének megértését.

(vö. 81–83. pont)

6. Az olyan határozat, mint az Iránnal szembeni korlátozó intézkedésekről szóló 423/2007 rendelet 7. cikke (2) bekezdésének végrehajtásáról szóló 2008/475 határozat, amely e rendelet V. mellékletének módosítását állapítja meg, *erga omnes* hatállyal bír, mivel általános jelleggel és absztrakt módon meghatározott címzettek összességéhez szól, akik kötelesek az említett mellékletben szereplő listán felsorolt jogalanyok pénzeszközeit befagyasztani. Mindazonáltal az ilyen határozat nem kizárólag általános hatállyal bír, mivel a pénzeszközök befagyasztása a név szerint meghatározott azon jogalanyokat érinti, akiket közvetlenül és személyükben érintenek az egyedileg, velük szemben megállapított korlátozó intézkedések. Ráadásul a pénzeszközök befagyasztása jelentős következményekkel jár az érintett jogalanyokra nézve, mivel alkalmas arra, hogy korlátozza alapvető jogaik gyakorlását. Ilyen körülmények között, tekintve hogy szükséges az említett – anyagi és eljárási – jogok tiszteletben tartásának biztosítása, a Tanács a pénzeszközök befagyasztására vonatkozó intézkedést a lehetőségekhez képest egyedi értesítéssel köteles az érintett jogalanyok tudomására hozni.

Ha azonban annak ellenére, hogy a Tanács nem tartotta tiszteletben azon kötelezett-

séget, hogy a pénzeszközök befagyasztására vonatkozó határozat indokolását az érintett jogalany tudomására hozza, és nem értesítette őt egyedileg, az említett intézkedés által érintett jogalany megfelelő időben és hivatalos módon értesült az említett határozat elfogadásáról, valamint megismerhette e határozat indokolását a Hivatalos Lapból, a Tanács mulasztása nem eredményezi azt, hogy az említett jogalanyt megfosztják attól, hogy a határozat indokolását megfelelő időben megismerje, és mérlegelje a pénzeszközök befagyasztására vonatkozó, vele szemben elfogadott intézkedés megalapozottságát.

Egyébként, mivel a jogalany pénzeszközeinek befagyasztását elrendelő első határozatnak – mint amilyen a felperes vonatkozásában a 2008/475 határozat – meglepetésszerűnek kell lennie, nem követelmény, hogy a szóban forgó határozat elfogadása előtt az érintett jogalannal közöljék a terhére rótt bizonyítékokat, és hogy a jogalanyt meghallgassák.

(vö. 86., 88–90., 93. pont)

7. A pénzeszközök befagyasztására vonatkozó határozat keretében – mint amilyen az Iránnal szembeni korlátozó intézkedésekről szóló 423/2007 rendelet 7. cikke (2) bekezdésének végrehajtásáról szóló 2008/475 határozat –, ha kellően pontos információkat közöltek, amelyek alapján az érdekelt jogalany megfelelően ismertetheti az álláspontját azokról a tényekről, amelyeket a Tanács a terhére ró, a védelemhez való jog tiszteletben tartására vonatkozó elv alapján a Tanács nem köteles önként biztosítani az iratokba való

betekintést. Csak az érdekelt fél kérelmére köteles a Tanács biztosítani az azokba a nem bizalmas jellegű adminisztratív iratokba való betekintést, amelyek a szóban forgó intézkedésre vonatkoznak.

Ugyanez igaz a meghallgatáshoz való jogra vonatkozóan. Azon érintett jogalany ugyanis, amelynek pénzeszközeit az első határozat befagyasztotta, jogosult arra, hogy a Tanács az érintett határozat elfogadását követően meghallgassa. A Tanács azonban nem köteles hivatalból meghallgatást tartani, figyelembe véve, hogy az érintett jogalanyoknak arra is lehetőségük van, hogy azonnal keresetet nyújtsanak be az Elsőfokú Bírósághoz.

(vö. 97., 98. pont)

8. Az Iránnal szembeni korlátozó intézkedésekről szóló 423/2007 rendelet 7. cikke (2) bekezdése alapján hozott, a pénzeszközök befagyasztására vonatkozó határozat megsemmisítése iránti, az említett határozatban említett jogalany által az Elsőfokú Bíróság előtt indított eljárás során csak akkor szükséges bizonyítékokat előterjeszteni a Tanács által a megtámadott határozatban megjelölt indokok alátámasztása végett, ha a felperes elfogadható

jogalap előterjesztésével kifogásolja azon állítás megalapozottságát, amely szerint hozzájárult az atomfegyverek elterjedéséhez. Ilyen körülmények között a Tanács – abból a célból, hogy a közösségi bírót azokat ellenőrizni tudja – köteles azon bizonyítékokkal és információkkal szolgálni, amelyekre állítását alapozza, és tennie kell ezt anélkül, hogy a felperesnek cáfoló bizonyítékokat kellene szolgáltatnia. Ha azonban ilyen jogalapot a felperes nem terjeszt elő, az a tény, hogy a Tanács nem szolgáltatott bizonyítékokat, nem vezet a hatékony bírói jogvédelemhez való jog megsértéséhez.

(vö. 107. pont)

9. Mivel az Iránnal szembeni korlátozó intézkedésekről szóló 423/2007 rendeletben előírt korlátozó intézkedésekkel érintett jogalanyok pénzeszközei nem kerültek elkobzásra mint bűncselekmények elkövetéséből származó vagyont, hanem – megelőző jelleggel – befagyasztották azokat, ezek az intézkedések nem minősülnek büntetőjogi szankciónak. Továbbá nem képeznek ilyen jellegű vádat sem.

(vö. 111. pont)