A TÖRVÉNYSZÉK ÍTÉLETE (kilencedik tanács)

2024. szeptember 4.*

„Közös kül- és biztonságpolitika – Szíriával szembeni korlátozó intézkedések – A pénzeszközök és a gazdasági erőforrások befagyasztása – Olyan személyek, szervezetek és szervek jegyzéke, akikre, illetve amelyekre a pénzeszközök és gazdasági erőforrások befagyasztása alkalmazandó – A felperes nevének jegyzékbe vétele – A családi kötelékre vonatkozó kritérium – Jogellenességi kifogás – Arra vonatkozó követelmény, hogy bármely korlátozást törvénynek kell előírnia – Mérlegelési hiba – Tulajdonhoz való jog”

A T-370/23. sz. ügyben,

Samer Kamal Al-Assad (lakóhelye: Latakia [Szíria], képviseli: W. Woll ügyvéd)

felperes

az **Európai Unió Tanácsa** (képviseli: T. Haas, meghatalmazotti minőségben, segítője: E. Raoult ügyvéd)

alperes ellen,

A TÖRVÉNYSZÉK (kilencedik tanács),

tagjai: L. Truchot elnök, H. Kanninen és R. Frendo (előadó) bírák,

hivatalvezető: V. Di Bucci,

tekintettel az eljárás írásbeli szakaszára,

tekintettel arra, hogy a felek az eljárás írásbeli szakaszának befejezéséről történt értesítést követő háromhetes határidőn belül nem kérték tárgyalás tartását, és mivel ennek nyomán a Törvényszék – eljárási szabályzata 106. cikkének (3) bekezdése alapján – úgy határozott, hogy a keresetről az eljárás szóbeli szakaszának mellőzésével határoz,

meghozta a következő

* Az eljárás nyelve: francia.

Ítéletet[1]

1 Az EUMSZ 263. cikken alapuló keresetében Samer Kamal Al-Assad felperes egyrészt a szíriai helyzetre tekintettel hozott korlátozó intézkedésekről szóló 2013/255/KKBP határozat végrehajtásáról szóló, 2023. április 24-i (KKBP) 2023/847 tanácsi végrehajtási határozat (HL 2023. L 109. I., 26. o.) megsemmisítését, másrészt pedig a szíriai helyzetre tekintettel korlátozó intézkedések meghozataláról szóló 36/2012/EU rendelet végrehajtásáról szóló, 2023. április 24-i (EU) 2023/844 tanácsi végrehajtási rendelet (HL 2023. L 109. I., 1. o.) megsemmisítését kéri annyiban, amennyiben e jogi aktusok (a továbbiakban együttesen: megtámadott jogi aktusok) érintik őt.

A jogvita előzményei és a kereset előterjesztését követő tényállás

[omissis]

7 A szíriai helyzet súlyosságára tekintettel – amint az e határozat (5) preambulumbekezdéséből kitűnik – a Tanács 2015. október 12-én elfogadta a 2013/255 határozat módosításáról szóló (KKBP) 2015/1836 határozatot (HL 2015. L 266., 75. o.; helyesbítés: HL 2016. L 336., 42. o.) és a 36/2012 rendelet módosításáról szóló (EU) 2015/1828 rendeletet (HL 2015. L 266., 1. o.) (a továbbiakban együttesen: 2015. évi jogi aktusok).

8 E tekintetben a Tanács, mivel úgy ítélte meg, hogy az eredetileg a 2011/273 határozattal elfogadott korlátozó intézkedések nem tették lehetővé a szíriai rezsim által a polgári lakossággal szemben gyakorolt erőszakos elnyomás megszüntetését, úgy határozott – amint az a 2015/1836 határozat (5) preambulumbekezdéséből kitűnik –, „hogy fenn kell tartani az érvényben lévő korlátozó intézkedéseket és biztosítani kell azok hatékonyságát, oly módon, hogy továbbfejlesztjük őket, ugyanakkor megőrizzük célzott és differenciált megközelítésüket, továbbá szem előtt tartjuk a szíriai lakosság humanitárius helyzetét[, és hogy a] személyek és szervezetek bizonyos kategóriái különleges jelentőséggel bírnak a korlátozó intézkedések hatékonysága szempontjából”.

9 Következésképpen a 2015/1836 határozat módosította a 2013/255 határozat 27. és 28. cikkének szövegét. Ezek a cikkek immár előírják a tagállamok területére történő beutazásra vagy az azon történő átutazásra vonatkozó korlátozásokat, valamint az e cikkek (2) bekezdésének a)–g) pontjában említett, az I. mellékletben felsorolt személyek kategóriáihoz tartozó személyek pénzeszközeinek és gazdasági erőforrásainak befagyasztását, kivéve a (3) bekezdés szerint, ha „elegendő információ áll rendelkezésre arra vonatkozóan, hogy [ezek a személyek] nem, vagy már nem állnak kapcsolatban a rezsimmel, vagy nem gyakorolnak befolyást arra, vagy nem áll fenn velük kapcsolatban az intézkedések kijátszásának valós veszélye”.

10 Közelebbről, mivel – amint az a 2015/1836 határozat (7) preambulumbekezdéséből kitűnik – „Szíriában a hatalmat hagyományosan családi alapon gyakorolják, [és] a jelenlegi szíriai rezsimben a hatalom az Asszád és a Makhluf család befolyásos tagjainak kezében összpontosul”, e családok bizonyos tagjaival szemben korlátozó intézkedéseket kellett hozni, egyrészt azért, hogy ezen családtagokon keresztül közvetlenül nyomást lehessen gyakorolni a rezsimre az elnyomás megszüntetése végett, másrészt, hogy meg lehessen akadályozni a korlátozó intézkedéseknek a családtagokon keresztüli megkerülését.

[1] A jelen ítéletnek csak azok a pontjai kerülnek ismertetésre, amelyek közzétételét a Törvényszék hasznosnak tartja.

11 Így egyrészt a 2015. évi jogi aktusok elfogadását követően a 2013/255 határozat 27. cikke (2) bekezdésének b) pontja és 28. cikke (2) bekezdésének b) pontja immár korlátozó intézkedések hatálya alá vonja „az Asszád és a Makhluf család tagjai[t]” (a továbbiakban: a családi kötelékre vonatkozó kritérium). Ezzel párhuzamosan a 36/2012 rendelet 15. cikke kiegészült az (1a) bekezdés b) pontjával, amely előírja e családok tagjai pénzeszközeinek befagyasztását.

12 Másrészt a szíriai rezsim által folytatott politikákból húzott haszonnal vagy annak támogatásával kapcsolatos általános jegyzékbe vételi kritérium szerepel a 2015/1836 határozattal módosított 2013/255 határozat 27. cikkének (1) bekezdésében és 28. cikkének (1) bekezdésében, valamint a 2015/1828 rendelettel módosított 36/2012 rendelet 15. cikke (1) bekezdésének a) pontjában (a továbbiakban: a szíriai rezsimmel való társulásra vonatkozó általános kritérium).

13 A Tanács 2023. április 24-én elfogadta a megtámadott jogi aktusokat. E rendelkezések (2), (3) és (5) preambulumbekezdése a következőképpen rendelkezik:

„(2) A Tanácsot továbbra is mély aggodalommal tölti el a szíriai helyzet. Több mint egy évtized elteltével a szíriai konfliktus még korántsem ért véget, és továbbra is szenvedés és instabilitás forrása.

(3) A Tanács megállapítja, hogy a szíriai rezsim folytatja elnyomó politikáját. Tekintettel a helyzet súlyosságára, amely tartósan fennáll, a Tanács szükségesnek tekinti fenntartani az érvényben lévő korlátozó intézkedéseket és biztosítani a hatékonyságukat azok továbbfejlesztése révén, fenntartva ugyanakkor a célzott és differenciált megközelítésüket, valamint szem előtt tartva a szíriai lakosság humanitárius körülményeit. A Tanács úgy véli, hogy tekintettel a Szíriában uralkodó egyedi kontextusra, a személyek és szervezetek bizonyos kategóriái különös relevanciával bírnak az említett korlátozó intézkedések hatékonysága szempontjából.

[…]

(5) A Tanácsot mély aggodalommal tölti el a szíriai eredetű kábítószer-kereskedelem növekedése. A Tanács különösen azt mérte fel, hogy az amfetamin-kereskedelem a rezsim által irányított üzleti modellé vált, amely a rezsim belső körének gazdagodását szolgálja, és olyan bevételt biztosít a számára, amely hozzájárul az elnyomó politikájának fenntartására való képességéhez. A Tanács úgy véli, hogy korlátozó intézkedésekről kell rendelkeznie a szíriai eredetű kábítószer-előállításban és -kereskedelemben részt vevő – a Tanács által azonosított és [a 2023/847 végrehajtási határozatot illetően a 2013/255/KKBP határozat I. mellékletében, illetve a 2023/844 végrehajtási rendeletet illetően a 36/2012 rendelet II. mellékletében] jegyzékbe vett – bizonyos személyekhez és szervezetekhez tartozó, tulajdonukat képező, általuk birtokolt vagy ellenőrzött valamennyi pénzeszköz és gazdasági erőforrás befagyasztására, valamint az ilyen személyekre vonatkozó belépési korlátozások bevezetésére, annak érdekében, hogy megakadályozza, hogy azok támogatást nyújtsanak a rezsimnek, és fokozza a rezsimre gyakorolt nyomást elnyomó politikájának megváltoztatása céljából. Ezen intézkedések célja az is, hogy csökkentsék a korlátozó intézkedések hatékonysága aláásásának kockázatát azáltal, hogy korlátozzák a rezsim képességét, hogy elnyomó politikájának folytatásához kábítószer-kereskedelemből származó bevételekhez jusson.”

14 A Tanács a felperes nevének a vitatott jegyzékekbe való felvételét a következő indokokkal igazolta:

„[A felperes] az Assad-család tagja.

A kábítószer-kereskedelemmel összefüggésben tevékenykedik, különösen a kábítószer-előállítás terén. A Captagon-kereskedelem a rezsim által irányított üzleti modellé vált, amely a rezsim belső körének gazdagodását szolgálja, és annak biztonsági kötelét képezi. [A felperes] ennélfogva hasznot húz a rezsimből, és támogatja azt.”

[omissis]

A felek kérelmei

17 A felperes azt kéri, hogy a Törvényszék:

– a rá vonatkozó részükben semmisítse meg a megtámadott jogi aktusokat;

– a Tanácsot kötelezze a költségek viselésére.

18 A Tanács azt kéri, hogy a Törvényszék:

– utasítsa el a keresetet mint megalapozatlant,

– a felperest kötelezze a költségek viselésére;

– másodlagosan, abban az esetben, ha a Törvényszék megsemmisíti a megtámadott jogi aktusokat a felperest érintő részükben, rendelje el, hogy a 2023/847 végrehajtási határozat fellebbezőt érintő részének joghatásai a 2023/844 tanácsi végrehajtási rendelet részleges megsemmisítésének hatályosulásáig fennmaradjanak.

A jogkérdésről

[omissis]

A családi kötelékre vonatkozó kritériummal szemben felhozott jogellenességi kifogásról

26 A felperes az EUMSZ 277. cikk alapján jogellenességi kifogást hoz fel a 2015/1836 határozattal módosított 2013/255 határozat 27. cikke (2) bekezdésének b) pontjában és 28. cikke (2) bekezdésének b) pontjában szereplő, a családi kötelékre vonatkozó kritériummal szemben. A felperes azt kéri, hogy e kritériumot nyilvánítsák rá nézve alkalmazhatatlannak, és következésképpen semmisítsék meg nevének a vitatott listákra való, e rendelkezések alkalmazásából eredő felvételét.

27 A Tanács vitatja mind a felperes által felhozott jogellenességi kifogás elfogadhatóságát, mind annak megalapozottságát.

A jogellenességi kifogás elfogadhatóságáról

28 A Tanács – a Törvényszék eljárási szabályzata 130. cikkének (1) bekezdése szerinti alakszerű elfogadhatatlansági kifogás előterjesztése nélkül – a felperes által felhozott jogellenességi kifogás elfogadhatatlanságára hivatkozik.

29 A Tanács szerint a felperes nem fejti ki, hogy a hivatkozott jogellenességi kifogás milyen következményekkel jár a megtámadott jogi aktusokra és rá nézve. Az egyértelműség e hiánya, amely sérti az eljárási szabályzat 76. cikkének d) pontjában foglalt követelményeket, nem tette lehetővé a Tanács számára a védekezésének előkészítését, következésképpen annak e kifogás elfogadhatatlanságát kell eredményeznie.

30 A felperes vitatja ezt az érvelést.

31 E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy az eljárási szabályzat 76. cikkének d) pontja alapján a keresetlevélnek tartalmaznia kell többek között a felhozott jogalapok rövid ismertetését. Ezenfelül, függetlenül a terminológiai kérdésektől, ennek az ismertetésnek megfelelően érthetőnek és pontosnak kell lennie ahhoz, hogy lehetővé tegye az alperes számára azt, hogy előkészítse védekezését, a Törvényszék számára pedig azt, hogy a kereset tárgyában határozhasson, adott esetben anélkül, hogy bármilyen más további információt kellene kérnie. A jogbiztonság és a gondos igazságszolgáltatás biztosítása érdekében ugyanis a kereset elfogadhatóságához az szükséges, hogy azok a lényeges ténybeli és jogi körülmények, amelyeken a kereset alapul, legalább röviden, de összefüggően és érthetően kitűnjenek magából a keresetlevél szövegéből (lásd: 2021. április 14-i Al-Tarazi kontra Tanács ítélet, T-260/19, nem tették közzé, EU:T:2021:187, 166. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

32 A jelen ügyben a felperes – bár röviden érvelve – azt állítja, hogy a családi kötelékre vonatkozó kritérium nem világos és nem pontos, ami lehetetlenné teszi az e kritérium hatálya alá tartozó személyek azonosítását. Ezenkívül álláspontja szerint annak alkalmazása a megtámadott jogi aktusok jogellenességével járó hátrányos megkülönböztetéshez vezet.

33 E tekintetben az iratokból kitűnik, hogy a Tanács előkészíthette a védekezését, amit az is bizonyít, hogy érdemben válaszolt a felperes érveire, mind az ellenkérelemben, mind pedig a viszonválaszban.

34 Ezenkívül a Törvényszék úgy véli, hogy a jogellenességi kifogás kellően pontos ahhoz, hogy lehetővé tegye számára a bírósági felülvizsgálat gyakorlását, és így annak elbírálását, anélkül hogy további információkat kellene kérnie.

35 Következésképpen el kell utasítani a Tanács által felhozott elfogadhatatlansági kifogást, és a családi kötelékre vonatkozó kritériummal szemben felhozott jogellenességi kifogást elfogadhatónak kell nyilvánítani.

A jogellenességi kifogás megalapozottságáról

36 A jogellenességi kifogás alátámasztására a felperes lényegében két kifogásra hivatkozik, amelyek a következőkön alapulnak:

– az első kifogás az Európai Unió Alapjogi Chartája (a továbbiakban: Charta) 17. cikkének (1) bekezdése, illetve 7. cikke, valamint az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló, 1950. november 4-én Rómában aláírt egyezmény (a továbbiakban: EJEE) 8. cikkének (1) bekezdése, illetve az EJEE első kiegészítő jegyzőkönyvének 1. cikke által biztosított törvényesség elvének megsértésén alapul, amely elv szerint a jogok gyakorlása, így a magán- és a családi élet tiszteletben tartásához fűződő jog gyakorlása csak a törvényben előírt esetekben és módon korlátozható;

– a második kifogás a hátrányos megkülönböztetés tilalmának a Charta 21. cikkének (1) bekezdésében és az EJEE 14. cikkében rögzített elvének megsértésén alapul.

37 Elöljáróban emlékeztetni kell arra, hogy bár – amint azt az EUSZ 6. cikk (3) bekezdése megerősíti – az EJEE-ben rögzített alapvető jogok az uniós jogrend részét képezik mint annak általános elvei, és bár a Charta 52. cikkének (3) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a Chartában foglalt, az EJEE-ben biztosított jogoknak megfelelő jogok tartalmát és terjedelmét azonosnak kell tekinteni azokéval, amelyek az említett egyezményben szerepelnek, az EJEE nem minősül az uniós jogrendbe szervesen beépülő jogforrásnak mindaddig, amíg az Unió nem csatlakozott hozzá (lásd: 2015. szeptember 3-i Inuit Tapiriit Kanatami és társai kontra Bizottság ítélet, C-398/13 P, EU:C:2015:535, 45. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

38 Következésképpen a jelen jogellenességi kifogást kizárólag a Charta felperes által hivatkozott rendelkezéseire tekintettel kell vizsgálni.

39 E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy az EUMSZ 277. cikk alapján az Unió intézményei, szervei vagy hivatalai által elfogadott általános hatályú jogi aktusokra vonatkozó jogvitában bármelyik fél élhet az EUMSZ 263. cikk második bekezdésében meghatározott eszközökkel annak érdekében, hogy az Európai Unió Bírósága előtt e jogi aktus alkalmazhatatlanságára hivatkozzon.

40 Az EUMSZ 277. cikk ugyanis azon általános elv kifejeződése, amely minden fél számára biztosítja azt a jogot, hogy a neki címzett határozat megsemmisítése érdekében járulékosan vitassa az ilyen határozat alapját képező általános hatályú jogi aktusok érvényességét, ha e fél nem rendelkezett azzal a joggal, hogy ezen jogi aktusok ellen az EUMSZ 263. cikk alapján közvetlen keresetet nyújtson be, és a következményeket tehát anélkül viseli, hogy lehetősége lett volna a megsemmisítésüket kérni. Az általános hatályú jogi aktusnak – amelynek jogellenességére hivatkoznak – közvetlenül vagy közvetve alkalmazandónak kell lennie a kereset tárgyát képező ügyben, továbbá a megtámadott egyedi határozat és a kérdéses általános hatályú jogi aktus között közvetlen jogi kapcsolatnak kell fennállnia (lásd: 2020. szeptember 8-i Bizottság és Tanács kontra Carreras Sequeros és társai ítélet, C-119/19 P és C-126/19 P, EU:C:2020:676, 67. és 68. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat; 2023. november 15-i OT kontra Tanács ítélet, T-193/22, EU:T:2023:716, 33. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

41 Márpedig a Tanács széles mérlegelési jogkörrel rendelkezik a jogi kritériumok általános és elvont meghatározását, valamint a korlátozó intézkedések elfogadásának módjait illetően (lásd: 2021. április 28-i Sharif kontra Tanács ítélet, T-540/19, nem tették közzé, EU:T:2021:220, 167. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

42 Így az e szempontokat és részletes szabályokat meghatározó általános hatályú szabályok bírósági felülvizsgálata korlátozott, amely az eljárási és indokolási szabályok betartásának, a tények tárgyi pontosságának, a téves jogalkalmazás hiányának, valamint a tények értékelésében rejlő nyilvánvaló hiba és hatáskörrel való visszaélés hiányának ellenőrzésére szorítkozik (lásd: 2022. szeptember 28-i LAICO kontra Tanács ítélet, T-627/20, nem tették közzé, EU:T:2022:590, 59. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

43 Ezenfelül az állandó ítélkezési gyakorlat szerint az uniós bíróságoknak az EUM-Szerződés alapján biztosított hatáskörüknek megfelelően biztosítaniuk kell valamennyi uniós jogi aktus jogszerűségének az uniós jogrend szerves részét képező alapvető jogokra tekintettel történő,

főszabály szerint teljes felülvizsgálatát (lásd: 2016. szeptember 9-i Farahat kontra Tanács ítélet, T-830/14, nem tették közzé, EU:T:2016:462, 27. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

44 A jogellenességi kifogás megalapozottságát ezen elvek fényében kell megvizsgálni.

– Az első, a jogszerűség elvének a családi kötelékre vonatkozó kritérium általi megsértésére, és következésképpen a tulajdonhoz való jog, valamint a magán- és családi élet tiszteletben tartásához való jog megsértésére alapított kifogásról

45 A felperes arra hivatkozik, hogy bár az alapvető jogokba a Charta 52. cikke (1) bekezdésének megfelelően a hatóságok beavatkozhatnak, e tekintetben minden korlátozást törvénynek kell előírnia, és tiszteletben kell tartania az egyértelműség, a pontosság és az előreláthatóság követelményét.

46 Márpedig a felperes szerint a családi kötelékre vonatkozó kritérium sérti a Charta 52. cikkének (1) bekezdését, mivel „fölöttébb pontatlan”. E pontatlanság pedig lehetetlenné teszi azon személyek azonosítását, akikre az alapszabályozás lényegében vonatkozhat.

47 Ebből következik, hogy a családi kötelékre vonatkozó kritérium sérti egyrészt a Charta 17. cikkének (1) bekezdésében biztosított tulajdonhoz való jogot, másrészt pedig a Charta 7. cikke értelmében vett magán- és családi élet tiszteletben tartásához való jog részét képező jóhírnév tiszteletben tartásához való jogot.

48 A Tanács vitatja ezt az érvelést.

49 E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy mind a tulajdonhoz való jog, mind a magánélet tiszteletben tartásához való jog – amelynek részét képezi a jóhírnév tiszteletben tartásához való jog – nem jelent korlátlan jogosultságot, és azok gyakorlása a Charta 52. cikkének (1) bekezdésében foglalt feltételek mellett korlátozható, amely rendelkezés értelmében egyrészt „[a] Chartában elismert jogok és szabadságok gyakorlása csak a törvény által, és e jogok lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható”, valamint másrészt „[a]z arányosság elvére figyelemmel, korlátozásukra csak akkor és annyiban kerülhet sor, ha és amennyiben az elengedhetetlen és ténylegesen az Unió által elismert általános érdekű célkitűzéseket vagy mások jogainak és szabadságainak védelmét szolgálja”.

50 Ebből következik, hogy az uniós jognak való megfelelés érdekében a Chartában rögzített valamely jog vagy szabadság korlátozásának négy feltételnek kell megfelelnie. Először is a szóban forgó korlátozásnak „törvény által” előírtnak kell lennie, abban az értelemben, hogy az uniós intézménynek, amely olyan intézkedéseket fogad el, amelyek korlátozhatják a valamely természetes vagy jogi személyt megillető véleménynyilvánítás szabadságát, ennek érdekében jogalappal kell rendelkeznie. Másodszor, a szóban forgó korlátozásnak tiszteletben kell tartania a szóban forgó jog vagy szabadság lényeges tartalmát. Harmadszor, a korlátozásnak ténylegesen meg kell felelnie valamely, az Unió által ilyenként elismert általános érdekű célkitűzésnek. Negyedszer, a szóban forgó korlátozásnak arányosnak kell lennie (lásd: 2022. július 27-i RT France kontra Tanács ítélet, T-125/22, EU:T:2022:483, 145. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

51 Márpedig, amint az a fenti 46. pontból kitűnik, a felperes annak állítására szorítkozik, hogy a családi kötelékre vonatkozó kritérium nem kellően pontos ahhoz, hogy megfeleljen a Charta 52. cikkének (1) bekezdésében előírt első feltételnek, amely szerint az alapvető jogok bármilyen korlátozását törvénynek kell előírnia. A fenti 50. pontban említett három másik feltételt illetően ugyanakkor a felperes nem terjeszt elő semmilyen érvet.

52 E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy a Bíróság megállapította, hogy a Charta 52. cikkének (1) bekezdésében szereplő „törvény által” kifejezéssel bevezetett törvényesség elve magában foglalja, hogy a Chartában elismert jogok és szabadságok bármilyen korlátozásának olyan jogalappal kell rendelkeznie, amely önmagában egyértelműen és pontosan meghatározza e jogok és szabadságok gyakorlása korlátozásának terjedelmét (2017. július 26-i 1/15 [EU-Kanada PNR-megállapodás] vélemény, EU:C:2017:592, 139. pont; 2020. július 16-i Facebook Ireland és Schrems ítélet, C-311/18, EU:C:2020:559, 175. pont; 2020. szeptember 8-i Recorded Artists Actors Performers ítélet, C-265/19, EU:C:2020:677, 86. pont.

53 Hozzá kell tenni, hogy bár a jogszerűség elve megköveteli, hogy az alapvető jogokba való beavatkozást lehetővé tevő jogi aktus maga határozza meg az érintett jog gyakorlása korlátozásának terjedelmét, e követelmény nem zárja ki egyrészt azt, hogy a szóban forgó korlátozást kellően nyitott módon fogalmazzák meg ahhoz, hogy eltérő esetekhez és helyzetek megváltozásához alkalmazkodni tudjon, másrészt pedig, hogy az Európai Unió Bírósága adott esetben értelmezés útján pontosíthatja a korlátozás konkrét hatályát mind magának a szóban forgó uniós szabályozásnak a szövegére, mind pedig általános rendszerére és az általa követett, a Chartában biztosított alapvető jogok fényében értelmezett célokra tekintettel (lásd: 2022. június 21-i Ligue des droits humains ítélet, C-817/19, EU:C:2022:491, 114. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

54 Ebben az összefüggésben a jogbiztonság elve, amely az uniós jog általános elvének minősül, többek között megköveteli, hogy a jogszabályok egyértelműek, pontosak és hatásaikat illetően előre láthatók legyenek, különösen olyankor, amikor a magánszemélyekre és vállalkozásokra nézve kedvezőtlen következményeik lehetnek (lásd: 2021. szeptember 15-i Ilunga Luyoyo kontra Tanács ítélet, T-101/20, nem tették közzé, EU:T:2021:575, 201. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat). Ez az elv alkalmazandó az olyan korlátozó intézkedésekre, mint amelyekről a jelen ügyben szó van, amelyek érintik az érintett személyek jogait és szabadságait (lásd: 2021. szeptember 15-i Mutondo kontra Tanács ítélet, T-103/20, nem tették közzé, EU:T:2021:578, 205. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

55 A jelen ügyben a felperes állításával ellentétben a családi kötelékre vonatkozó kritérium nem teszi lehetővé a Tanács számára, hogy korlátozó intézkedések hatálya alá vonja az Assad családnevet viselő valamennyi személyt, függetlenül attól, hogy kapcsolatban állnak-e az említett, ebben az országban jelenleg hatalmon lévő családdal, vagy sem.

56 Egyrészt ugyanis a 2015/1836 határozattal módosított 2013/255 határozat 27. cikke (4) bekezdésének és 28. cikke (4) bekezdésének megfelelően a vitatott jegyzékekbe való felvételre vonatkozó valamennyi határozatot egyedi alapon és eseti alapon kell meghozni, figyelembe véve az intézkedés arányosságát.

57 Másrészt a családi kötelékre vonatkozó kritérium a többek között az alapszabályozás által követett célok által egyértelműen körülhatárolt jogi keretbe illeszkedik.

58 Így a fenti 53. pontban hivatkozott ítélkezési gyakorlatnak megfelelően a családi kötelékre vonatkozó kritériumot többek között a szíriai helyzetre tekintettel elfogadott korlátozó intézkedések célkitűzéseire tekintettel kell értelmezni. A jelen ügyben a 2015/1836 határozat (7) preambulumbekezdéséből kitűnik, hogy a hatalom a szíriai rezsimben lényegében „az Asszád és a Makhluf család befolyásos tagjainak kezében összpontosul”, és hogy a Tanács ezért korlátozó intézkedéseket hoz e családok bizonyos tagjaival szemben, „egyrészt azért, hogy ezen családtagokon keresztül közvetlenül nyomást lehessen gyakorolni a rezsimre az elnyomás megszüntetése végett, másrészt, hogy meg lehessen akadályozni a korlátozó intézkedéseknek a családtagokon keresztüli megkerülését” (lásd a fenti 8. pontot).

59 A jelen ügyben a felperes először is azzal érvel, hogy a családi kötelékre vonatkozó kritérium egyrészt az Assad nevet viselő, Szíriában igen gyakori személyekre irányul, akik azonban nem állnak kapcsolatban az Assad családdal, amely ebben az országban hatalmon van. Másrészt ez a kritérium kizárja a hatálya alól azokat a személyeket, akik házasság útján elveszítették e családnevet.

60 E tekintetben meg kell állapítani, hogy a családi kötelékre vonatkozó kritérium terjedelmét, noha azt nyitottan fogalmazták meg, a 2015/1836 határozat (7) preambulumbekezdése határolja körül (lásd a fenti 58. pontot), és ennélfogva csak a személyek jól azonosítható körére irányulhat, nevezetesen azokra, akik a jelenleg Szíriában hatalmon lévő Assad családhoz kapcsolódnak.

61 Ebből egyrészt az következik, hogy az Assad családnevet viselő személyek, függetlenül e név szíriai előfordulási gyakoriságától, csak akkor tartoznak a családi kötelékre vonatkozó kritérium hatálya alá, ha rokoni kapcsolatuk van a jelenleg Szíriában hatalmon lévő Assad családdal.

62 Másrészt, amint arra a Tanács hivatkozik, a Szíriában hatalmon lévő Assad családdal rokoni kapcsolatban álló személyek nevét a családi kötelékre vonatkozó kritérium alapján akkor is fel lehet venni a vitatott jegyzékekbe, ha nem viselik az Assad családnevet.

63 Másodszor a felperes azt állítja, hogy a családi kötelékre vonatkozó kritérium pontatlan, mivel az az Assad család valamennyi tagjára vonatkozik, anélkül azonban, hogy különbséget tenne a befolyással rendelkezők és nem rendelkezők között.

64 E tekintetben meg kell állapítani, hogy a családi kötelékre vonatkozó kritérium nem ír elő az Assad család tagjainak befolyásához kapcsolódó feltételt. Ezzel szemben e feltétel kifejezetten szerepel a 2015/1836 határozattal módosított 2013/255 határozat 27. cikke (2) bekezdése a) pontjának és 28. cikke (2) bekezdése a) pontjának, valamint a 2015/1828 rendelettel módosított 36/2012 rendelet 15. cikke (1a) bekezdése a) pontjának szövegében, amely rendelkezés a „Szíriában tevékenykedő vezető üzletemberek[re]” vonatkozik.

65 Ebből következik, hogy a családi kötelékre vonatkozó kritérium nem csak az Assad család „befolyással rendelkező” tagjaira vonatkozik, akik Szíriában hatalmon vannak. A Tanács ugyanis az e kritérium alapján elfogadott korlátozó intézkedések révén egyrészt arra törekszik, hogy e család egyes tagjait arra ösztönözze, hogy azok nyomást gyakoroljanak a szíriai rezsimre a polgári lakosság elnyomásának megszüntetése végett, másrészt arra, hogy meg lehessen akadályozni a korlátozó intézkedéseknek a családtagokon keresztüli megkerülését (lásd a fenti 58. pontot).

66 Harmadszor a felperes arra hivatkozik, hogy a személyes felelősségnek a tagállamok alkotmányos hagyományaiban rögzített elvével ellentétes minden olyan rendszerszerű jegyzékbe vétel, amely „szankciót alkalmaz” valakivel szemben pusztán amiatt, hogy az Assad családhoz tartozik, mivel senki sem tehető felelőssé a rokonai magatartásáért.

67 E tekintetben meg kell állapítani, hogy az ítélkezési gyakorlatból kétségtelenül kitűnik, hogy a büntetések és joghátrányok egyéniesítésének elve értelmében valamely természetes vagy jogi személlyel szemben csak a neki személyesen felróható tények miatt lehet szankciót alkalmazni (lásd: 2023. június 7-i Skryba kontra Tanács ítélet, T-581/21, nem tették közzé, EU:T:2023:321, 27. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

68 Mindazonáltal a korlátozó intézkedések célzott megelőző intézkedéseknek minősülnek, amelyek az EUSZ 29. cikk alapján elfogadott határozatban és az EUMSZ 215. cikk (2) bekezdésén alapuló, e határozatot az EUM-Szerződés tárgyi hatálya alá tartozó körben végrehajtó rendeletben meghatározott jogi feltételek szigorú keretébe illeszkednek. Céljuk többek között a nemzetközi békét és biztonságot fenyegető veszélyek elleni küzdelem, a közös kül- és biztonságpolitikára (KKBP) vonatkozó rendelkezésekkel összhangban. Ennélfogva a korlátozó intézkedések biztosítási jellegük, valamint megelőző céljuk tekintetében különböznek a büntetőjogi vagy közigazgatási szankcióktól (lásd ebben az értelemben: 2023. június 7-i Skryba kontra Tanács ítélet, T-581/21, nem tették közzé, EU:T:2023:321, 28. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

69 Közelebbről, amint az a fenti 58. pontból kitűnik, a szíriai helyzetre tekintettel elfogadott korlátozó intézkedések által követett cél nem az általuk célzott személyek vagy szervezetek szankcionálása, hanem az, hogy azok révén nyomást gyakoroljanak a szíriai rezsimre annak érdekében, hogy az véget vessen a szíriai polgári lakosság ellen irányuló erőszakos elnyomási politikának.

70 Végeredményben, amint az a fenti 56. pontban említésre került, a vitatott jegyzékekbe való felvételre vonatkozó valamennyi határozatot egyéni alapon és esetről esetre kell meghozni, figyelembe véve az érintett intézkedés arányosságát, így nem lehet bevezetni a családi kötelékre vonatkozó kritérium alapján történő rendszerszerű jegyzékbe vételt.

71 Következésképpen a felperes nem hivatkozhat a személyes felelősség elvére a családi kötelékre vonatkozó kritérium jogszerűségének vitatása érdekében.

72 A fentiekből következik, hogy a családi kötelékre vonatkozó kritérium a szíriai rezsimre való nyomásgyakorlás céljával összefüggésben értelmezve annak érdekében, hogy e rezsimet az elnyomás befejezésére kényszerítsék, objektív módon és kellően pontosan meghatározza azon személyek körülhatárolt kategóriáját, akikre korlátozó intézkedések vonatkozhatnak.

73 Következésképpen a Törvényszék úgy véli, hogy a családi kötelékre vonatkozó kritérium olyan világos és pontos rendelkezést vezet be, amely megfelel a fenti 52. pontban hivatkozott ítélkezési gyakorlat értelmében vett törvényesség elve által támasztott követelményeknek.

74 E körülmények között, tekintettel arra, hogy a családi kötelékre vonatkozó kritérium megfelel a jogszerűség elvének, a felperesnek a tulajdonhoz való jog és a jóhírnév tiszteletben tartására alapított érvelését is el kell utasítani.

75 Ennélfogva az első kifogást el kell utasítani.

– *A második, a hátrányos megkülönböztetés tilalma elvének megsértésére alapított jogalapról*

76 A második kifogás keretében a felperes arra hivatkozik, hogy a Charta 21. cikkének (1) bekezdése értelmében vett hátrányos megkülönböztetésnek minősül az egyén olyan „büntetése”, amely kizárólag családi köteléken alapul, bármi is legyen e fogalom jelentése. Álláspontja szerint a családi kötelékre vonatkozó kritérium alkalmazása aránytalan eredményhez vezet az elérni kívánt célhoz képest, mivel a felperes mint Bachar Al-Assad szíriai elnök (a továbbiakban: szíriai elnök) unokatestvérének gyermeke soha nem vonhatja kétségbe az első jegyzékbe vételi indok megalapozottságát.

77 A Tanács vitatja ezt az érvelést.

78 A Charta 21. cikkének (1) bekezdése értelmében tilos „minden megkülönböztetés, így különösen a nem, faj, szín, etnikai vagy társadalmi származás, genetikai tulajdonság, nyelv, vallás vagy meggyőződés, politikai vagy más vélemény, nemzeti kisebbséghez tartozás, vagyoni helyzet, születés, fogyatékosság, kor vagy szexuális irányultság alapján történő megkülönböztetés”.

79 Az ítélkezési gyakorlat szerint az egyenlő bánásmód elve, amely az uniós jog általános elvének minősül, és amelynek egyik különös kifejeződése a hátrányos megkülönböztetés tilalmának elve, tiltja, hogy hasonló helyzeteket eltérő módon kezeljenek, vagy hogy eltérő helyzeteket egyenlő módon kezeljenek, kivéve ha az ilyen bánásmód objektíven igazolható (2018. május 31-i Kaddour kontra Tanács ítélet, T-461/16, EU:T:2018:316, 152. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat; 2022. november 23-i Bowden és Young kontra Europol ítélet, T-72/21, nem tették közzé, EU:T:2022:720, 151. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

80 Az eltérő bánásmód akkor igazolható, ha objektív és észszerű megfontolásokon alapul, azaz kapcsolatban áll az adott szabályozás által indokoltan elérni kívánt céllal, illetve arányos az e bánásmód által elérni kívánt céllal (lásd: 2021. június 16-i Krajowa Izba Gospodarcza Chłodnictwa i Klimatyzacji kontra Bizottság ítélet, T-126/19, EU:T:2021:360, 86. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

81 Ezenkívül az EUSZ 5. cikk (4) bekezdésében írt arányosság elve megköveteli, hogy az uniós jog valamely rendelkezése által alkalmazott eszközök lehetővé tegyék az érintett szabályozással kitűzött jogszerű célok elérését, és ne haladják meg az e célok eléréséhez szükséges mértéket (lásd: 2020. december 16-i Haswani kontra Tanács ítélet, T-521/19, nem tették közzé, EU:T:2020:608, 171. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

82 Márpedig a korlátozó intézkedések területén, amint az a fenti 41. pontból kitűnik, a Tanács széles mérlegelési jogkörrel rendelkezik a jegyzékbe vételi kritériumok meghatározását és elfogadását illetően. A korlátozó intézkedések jogszerűsége tehát nem attól függ, hogy azok azonnali hatásokkal járnak-e, hanem csak azt követeli meg, hogy azok ne legyenek nyilvánvalóan alkalmatlanok a hatáskörrel rendelkező intézmény által elérni kívánt cél elérésére (lásd ebben az értelemben: 2020. szeptember 17-i Rosneft és társai kontra Tanács ítélet, C-732/18 P, nem tették közzé, EU:C:2020:727, 97. pont).

83 A jelen ügyben a felperes azzal érvel, hogy a családi kötelékre vonatkozó kritérium hátrányosan megkülönböztető, mivel „szankciók” kiszabását teszi lehetővé „a szíriai elnökkel semmilyen kapcsolatban nem álló egyének sokaságával szemben”, ily módon az elérni kívánt célhoz képest aránytalan eredményre vezet.

84 Először is meg kell állapítani, hogy az állandó ítélkezési gyakorlat szerint az Unió által elfogadott korlátozó intézkedések nem az érintettek vagyonának mint bűncselekményből származó jövedelemnek az elkobzását vonják maguk után, hanem biztosítási célú befagyasztást, így nem minősülnek büntetőjogi szankciónak. Egyébiránt ezen intézkedések nem vonnak maguk után ilyen jellegű vádat (lásd: 2016. július 21-i Hassan kontra Tanács ítélet, T-790/14, EU:T:2016:429, 77. pont [nem tették közzé], valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat; 2018. december 12-i Makhlouf kontra Tanács ítélet, T-409/16, nem tették közzé, EU:T:2018:901, 129. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

85 Ami a szíriai helyzetre tekintettel elfogadott korlátozó intézkedéseket illeti, az elérni kívánt cél nem a szíriai rezsim, sem pedig a vitatott jegyzékekben szereplő személyek szankcionálása, hanem az, hogy nyomást gyakoroljanak rá a civil lakossággal szemben folytatott erőszakos elnyomási politika megszüntetése végett (lásd a fenti 58. pontot).

86 Olyan célkitűzésről van tehát szó, amely az Unió külső tevékenységének rendelkezéseire vonatkozó EUSZ 21. cikkben előírt, a nemzetközi béke és biztonság fenntartásához kapcsolódó erőfeszítések általánosabb keretébe illeszkedik, következésképpen jogszerű (lásd ebben az értelemben: 2020. szeptember 23-i Kaddour kontra Tanács ítélet, T-510/18, EU:T:2020:436, 176. pont [nem tették közzé]).

87 Amint ugyanis arra a Tanács hivatkozik, a felperessel szembeni korlátozó intézkedések elfogadása megfelelő jellegű, mivel az a nemzetközi közösség számára olyan alapvető közérdekű célkitűzés részét képezi, mint a polgári lakosság védelme. Ennélfogva a pénzeszközök és egyéb gazdasági erőforrások befagyasztása, valamint az Unió területére való belépésnek a szíriai rezsim támogatásában részt vevőként azonosított személyekkel szembeni tilalma önmagában nem lehet nem megfelelő (lásd: 2019. január 16-i Haswani kontra Tanács ítélet, T-477/17, nem tették közzé, EU:T:2019:7, 75. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

88 Ebből következik, hogy a családi kötelékre vonatkozó kritérium alapján elfogadott korlátozó intézkedések egyrészt semmiképpen nem eshetnek a szankciókéhoz hasonló megítélés alá, másrészt pedig, hogy azok az Unió által elismert általános érdekű célkitűzést követnek.

89 Másodszor, a felperes állításával ellentétben a családi kötelékre vonatkozó kritérium személyek egy meghatározott kategóriájára vonatkozik, nevezetesen a Szíriában hatalmon lévő Assad családdal rokoni kapcsolatban álló személyekre, vagyis e család tagjaira (lásd a fenti 60., 61. és 72. pontot).

90 Harmadszor, a felperes nem pontosítja, hogy a családi kötelékre vonatkozó kritérium alkalmazása mennyiben vagy mely személyekhez képest hátrányosan megkülönböztető. Nem hoz fel konkrét példákat az övéhez hasonló helyzetben lévő más személyekre sem, akiket a fenti 79. pontban hivatkozott ítélkezési gyakorlat értelmében véve eltérően kezeltek (lásd ebben az értelemben és analógia útján: 2016. november 30-i Export Development Bank of Iran kontra Tanács ítélet, T-89/14, nem tették közzé, EU:T:2016:693, 120. pont). E körülmények között a Törvényszék nincs abban a helyzetben, hogy vizsgálhassa, hogy a felperes állításai ténybelileg megalapozottak-e.

91 Negyedszer, el kell utasítani a felperes azon érvét is, amely szerint a családi kötelékre vonatkozó kritérium a szóban forgó korlátozó intézkedések által követett célhoz képest aránytalan eredményre vezet, mivel a szíriai elnök unokatestvérének gyermekeként nem tudja megdönteni a szíriai rezsimmel fenntartott kapcsolatra vonatkozó vélelmet.

92 E tekintetben ugyanis elegendő megállapítani, hogy a 2015/1836 határozattal módosított 2013/255 határozat 27. cikkének (3) bekezdése és 28. cikkének (3) bekezdése, valamint a 2015/1828 rendelettel módosított 36/2012 rendelet 15. cikkének (1b) bekezdése értelmében a különböző jegyzékbe vételi kritériumokkal érintett személyek, köztük többek között az Assad család tagjai nevét, a vitatott jegyzékekbe nem veszik fel, illetve abban nem tartják fenn, ha elegendő információ áll rendelkezésre arra vonatkozóan, hogy e személyek nem, illetve már nem állnak kapcsolatban a rezsimmel, vagy semmilyen befolyást nem gyakorolnak arra, vagy nem áll fenn a korlátozó intézkedések rajtuk keresztül történő kijátszásának valós veszélye.

93 Ennélfogva bármely személy, függetlenül attól a minőségtől vagy jogállástól, amely alapján nevét felvették a vitatott jegyzékekbe, benyújthat olyan bizonyítékokat, amelyek nevének e listákra való felvételét vagy az azokon való fenntartását kérdőjelezik meg. Ez a jelen ügyben a felperes mint a szíriai elnök unokatestvérének gyermeke esetében is érvényes.

94 E megfontolások összességére tekintettel a második kifogást, és ennélfogva a jogellenességi kifogás egészét el kell utasítani.

[omissis]

A fenti indokok alapján

A TÖRVÉNYSZÉK (kilencedik tanács)

a következőképpen határozott:

1) A Törvényszék a keresetet elutasítja.

2) A Törvényszék Samer Kamal Al-Assadot kötelezi a költségek viselésére.

Truchot Kanninen Frendo

Kihirdetve Luxembourgban, a 2024. szeptember 4-i nyilvános ülésen.

Aláírások