ELEANOR SHARPSTON
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2016. szeptember 29.[1]

C-158/14. sz. ügy

A,
B,
C
és
D
kontra
Minister van Buitenlandse Zaken

(a Raad van State [államtanács, Hollandia] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„EUMSZ 267. cikk — Az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdése — A megsemmisítés iránti kereset elfogadhatósága és valamely uniós jogi aktus érvényességének az előzetes döntéshozatali eljárás keretében való felülvizsgálata — 610/2010/EU végrehajtási rendelet — 2001/931/KKBP közös álláspont — 2580/2001/EK tanácsi rendelet — 2002/475/IB tanácsi kerethatározat — A terrorcselekmény fogalma — Arra vonatkozó kérdés, hogy terrorcselekménynek minősül-e a nem állami fegyveres erők által nem nemzetközi fegyveres konfliktus idején elkövetett cselekmény — Terrorizmus elleni egyezmények — Nemzetközi humanitárius jog”

1. Megállapítást nyert, hogy A, B, C és D pénzeszközöket gyűjtött és utalt át a „Liberation Tigers of Tamil Eelam” (a Tamil Eelam Felszabadító Tigrisei; a továbbiakban: LTTE) javára, amely csoport a Srí Lanka-i kormánnyal szemben polgárháborút folytatott annak érdekében, hogy a tamil nép számára Srí Lanka északi és keleti részében független államot hozzon létre, és amelyet az Európai Unió körülbelül 10 éve „terrorista” szervezetnek minősített.

2. A holland hatóságok az Egyesült Nemzetek Biztonsági Tanácsának (a továbbiakban: Biztonsági Tanács) határozatát átültető holland jogszabály alkalmazásával A-t, B-t, C-t és D-t olyan személynek minősítették, akikkel szemben a terrorizmus elleni küzdelem érdekében korlátozó intézkedések alkalmazandók. Ennek eredményeként pénzeszközeiket befagyasztották, tilos számukra vagy javukra pénzügyi szolgáltatásokat nyújtani, és nem lehet rendelkezésükre bocsátani erőforrásokat. Ezen intézkedések elrendelése során a holland hatóságok terrorista szervezetnek tekintették az LTTE-t. E megállapítás az Európai Unió Tanácsának azon végrehajtási rendeletén alapult, amely az LTTE-t azon csoportok listáján tartotta fenn, amelyek terrorcselekményekben vettek részt, és amelyekkel szemben korlátozó intézkedések alkalmazandók. A holland bíróságok előtt előadott kifogásaik keretében A, B, C és D azt állítja, hogy a rendelet érvénytelen, mivel az LTTE cselekményei nem terrorcselekmények. Állításuk szerint az LTTE inkább egy nem állami fegyveres erő, amely Srí Lankán nem nemzetközi fegyveres konfliktusban vett részt, emiatt cselekményeire kizárólag a nemzetközi humanitárius jog

1 — Eredeti nyelv: angol.

irányadó, a terrorizmus elleni küzdelemről szóló uniós és nemzetközi szabályok azonban nem. Ennek következtében az Európai Unió tévesen minősítette „terrorcselekménynek” az LTTE által 2005 és 2009 között elkövetett támadásokat és emberrablásokat, ezzel indokolva az LTTE felvételét a terrorcselekményekben részt vett szervezetek uniós listájára.

3. A Raad van State (államtanács) előzetes döntéshozatal iránti kérelmet terjesztett elő, amely lényegében a „terrorcselekmény” tanácsi végrehajtási rendelet elfogadása során használt fogalommeghatározására vonatkozik, valamint azzal kapcsolatban, hogy az uniós jog és a nemzetközi jog (különösen a terrorizmus elleni küzdelemről szóló nemzetközi jog és a nemzetközi humanitárius jog) szerinti ezen fogalommeghatározás közötti esetleges ellentmondások érinthetik-e a kérdéses végrehajtási rendelet érvényességét. E bíróság azt kérdést is felteszi, hogy A, B, C és D az alapeljárásban hivatkozhat-e e végrehajtási rendelet érvénytelenségére, miután a Lisszaboni Szerződés hatálybalépését követően az egyének számára szélesebb körben nyílik lehetőség az uniós bíróságokhoz fordulni.

A nemzetközi jog

A nemzetközi humanitárius jog

4. A nemzetközi humanitárius jog szabályozza a nemzetközi és nem nemzetközi jellegű fegyveres összeütközések során történő ellenségeskedések lefolyását. Célja többek között az, hogy az összeütközés térségében védelmet biztosítson a polgári lakosságnak azáltal, hogy korlátozza a személyi biztonságra és a javakra gyakorolt háborús hatásokat.[2]

5. A humanitárius jog jelentős részét a négy genfi egyezmény,[3] és azok három kiegészítő jegyzőkönyve[4] tartalmazza. Az egyezményekben és kiegészítő jegyzőkönyveikben foglalt alapelvek egyike a polgári lakosság és a harcosok, valamint a polgári javak és a katonai célpontok megkülönböztetése. Rögzítik a hadifoglyok (a polgári személyek és a katonai személyzet) alapvető jogait; a sebesültek és a betegek védelmét; a polgári lakosság (nem harcosok) védelmét és jogait a háborús övezetekben és azok körül. Az Európai Unió nem részes fele egyik egyezménynek vagy kiegészítő jegyzőkönyvnek sem. Ugyanakkor valamennyi tagállam részes fele azoknak.

6. Valamennyi genfi egyezmény közös 2. cikke („Az Egyezmény(ek) alkalmazása”) a következőképpen rendelkezik:

„Azokon a rendelkezéseken kívül, amelyek a béke idején is alkalmazandóak, a jelen Egyezmény alkalmazást nyer a két vagy több Magas Szerződő Fél között bekövetkező megüzent háború vagy minden más fegyveres összeütközés esetén, még ha a hadiállapot fennállását közülük valamelyik nem is ismeri el.

2 — 2014. január 30-i Diakité-ítélet, C-285/12, EU:C:2014:39, 23. pont.

3 — A hadra kelt fegyveres erők sebesültjei és betegei helyzetének javításáról szóló 1949. augusztus 12-i genfi egyezmény, (az Egyesült Nemzetek Szerződéseinek Tára, 75. kötet, 31. o.) (a továbbiakban: I. genfi egyezmény; kihirdette: az 1954. évi 32. tvr.); a tengeri haderők sebesültjei, betegei és hajótöröttei helyzetének javításáról szóló 1949. augusztus 12-i genfi egyezmény (az Egyesült Nemzetek Szerződéseinek Tára, 75. kötet, 85. o.) (a továbbiakban: II. genfi egyezmény; kihirdette: az 1954. évi 32. tvr.); a hadifoglyokkal való bánásmódról szóló 1949. augusztus 12-i genfi egyezmény (az Egyesült Nemzetek Szerződéseinek Tára, 75. kötet, 135. o.) (a továbbiakban: III. genfi egyezmény; kihirdette: az 1954. évi 32. tvr.); a polgári lakosság háború idején való védelméről szóló 1949. augusztus 12-i genfi egyezmény (az Egyesült Nemzetek Szerződéseinek Tára, 75. kötet, 287. o.) (a továbbiakban: IV. genfi egyezmény; kihirdette: az 1954. évi 32. tvr.).

4 — Az 1949. augusztus 12-én kötött genfi egyezményeket kiegészítő és a nemzetközi fegyveres összeütközések áldozatainak védelméről szóló 1977. június 8-i jegyzőkönyv (I. Jegyzőkönyv), (az Egyesült Nemzetek Szerződéseinek Tára, 1125. kötet, 3. o.) (a továbbiakban: I. Jegyzőkönyv; kihirdette: az 1989. évi 20. tvr.); az 1949. augusztus 12-én kötött genfi egyezményeket kiegészítő és a nem nemzetközi fegyveres összeütközések áldozatainak védelméről szóló 1977. június 8-i jegyzőkönyv (II. Jegyzőkönyv), (az Egyesült Nemzetek Szerződéseinek Tára, 1125. kötet, 609. o.) (a továbbiakban: II. Jegyzőkönyv; kihirdette: az 1989. évi 20. tvr.); valamint az 1949. augusztus 12-én kötött genfi egyezményeket kiegészítő és egy további megkülönböztető jelvény elfogadásáról szóló 2005. december 8-i jegyzőkönyv (III. Jegyzőkönyv) (az Egyesült Nemzetek Szerződéseinek Tára, 2404. kötet, 261. o.; kihirdette: a 2006. évi LXXVIII. tv.).

Az Egyezmény alkalmazást nyer valamely Magas Szerződő Fél területe egészének vagy egy részének bármely megszállása esetében is, még akkor is, ha ez a megszállás nem ütközik semmiféle katonai ellenállásba.

[…]”

7. Ugyanakkor a genfi egyezmények közös 3. cikke szerint („Nem nemzetközi jellegű összeütközések”), amely egy nemzetközi szokásjogi szabályt kodifikál: [5]

„Valamely Magas Szerződő Fél területén keletkező nem nemzetközi jellegű fegyveres összeütközés esetén mindegyik összeütköző Fél köteles legalább az alábbi rendelkezéseket alkalmazni:

(1) Azokat a személyeket, akik az ellenségeskedésekben nem vesznek közvetlenül részt, ideértve a fegyveres erőknek azokat a tagjait, akik letették a fegyvert és azokat a személyeket, akik betegség, sebesülés, elfogatás miatt vagy más ok következtében *harcképtelenekké* váltak, minden körülmények között, fajon, színen, valláson, hiten, nemen, születésen vagy vagyonon, valamint más hasonló ismérven alapuló bármely hátrányos megkülönböztetés nélkül emberséges bánásmódban kell részesíteni. Ebből a célból mindenkor és mindenütt tilos a fent említett személyek tekintetében:

a) az élet és a testi épség elleni merénylet, különösen bármely formában megnyilvánuló emberölés, csonkítás, kegyetlen bánásmód, kínzás;

b) túszok szedése;

[…]”

8. Az I. Jegyzőkönyv 1. cikke („Általános elvek és alkalmazásuk köre”), amely a nemzetközi fegyveres összeütközések áldozatainak védelméről szól, és ugyancsak nemzetközi szokásjogi szabályt [6] kodifikál, a következőképpen rendelkezik:

„[…]

(3) A […] Genfben […] kötött egyezményeket kiegészítő Jelen Jegyzőkönyvet [az említett egyezmények közös 2. Cikkében] szabályozott helyzetekre kell alkalmazni.

(4) Az előző bekezdésben említett helyzetek körébe tartoznak azok a fegyveres összeütközések is, amelyek során a népek – az Egyesült Nemzetek Alapokmányában és az államok között az Egyesült Nemzetek Alapokmányával összhangban kialakítandó baráti kapcsolatokra és együttműködésre vonatkozó nemzetközi jogi elvekről szóló Nyilatkozatban megfogalmazott önrendelkezési joguk gyakorlásával – a gyarmati uralom, az idegen megszállás és a fajüldöző rezsimek ellen harcolnak.”

9. Az I. Jegyzőkönyv 51. cikkének (2) bekezdése a következőképpen rendelkezik: „[t]ilos minden olyan erőszakos cselekmény, vagy azzal való fenyegetés, amelynek elsődleges célja, hogy rettegést keltsen a polgári lakosság körében”.

5 — Lásd például: a Nemzetközi Bíróság katonai és félkatonai tevékenységek Nicaraguában és Nicaragua ellen (Nicaragua kontra Amerikai Egyesült Államok) ügyben hozott érdemi ítélete, I. C. J. Reports, 1986., 14. o., 218. és 219. pont; a Vöröskereszt Nemzetközi Bizottsága (ICRC) által készített, az első genfi egyezmény frissített kommentárja (2016), elérhető itt: https://www.icrc.org (a továbbiakban: a Vöröskereszt Nemzetközi Bizottságának 2016. évi kommentárja), közös 3. cikk, 155. pont; valamint a Nemzetközi Bíróságnak a nukleáris fegyverekkel való fenyegetésnek vagy azok használatának a jogszerűségével kapcsolatos tanácsadó véleménye, I. C. J. Reports 1996, 226. o., (a továbbiakban: a Nemzetközi Bíróságnak a nukleáris fegyverekkel kapcsolatos tanácsadó véleménye), 78. és 79. pont.

6 — A Nemzetközi Bíróság megállapította, hogy az I. Jegyzőkönyvben foglalt szabályok pusztán az elfogadásuk idején már fennálló szokásjogot rögzítették: a Nemzetközi Bíróságnak a nukleáris fegyverekkel kapcsolatos tanácsadó véleménye, 84. pont.

10. A II. Jegyzőkönyv a nem nemzetközi fegyveres összeütközések áldozatainak védelméről szól. A Nemzetközi Bíróság nem foglalt még állást azzal kapcsolatban, hogy ez a Jegyzőkönyv nemzetközi szokásjogi szabályt kodifikál-e.

11. A II. Jegyzőkönyv 1. cikke („Tárgyi alkalmazási kör”) a következőképpen rendelkezik:

„(1) A jelen Jegyzőkönyv, amely továbbfejleszti és kiegészíti [a közös 3. Cikket] anélkül, hogy módosítaná annak fennálló alkalmazási feltételeit, vonatkozik minden olyan fegyveres összeütközésre, amelyre [I. Jegyzőkönyv] 1. Cikke nem vonatkozik, és amely az egyik Magas Szerződő Fél területén annak fegyveres erői és olyan kormányellenes fegyveres erők, illetve más szervezett fegyveres csoportok között tör ki, amelyek felelős parancsnokság alatt állnak és ellenőrzést gyakorolnak az ország területének egy része felett, ami lehetővé teszi számukra, hogy folyamatos és összehangolt harci tevékenységet hajthassanak végre, és a jelen Jegyzőkönyvet alkalmazhassák.

(2) A jelen Jegyzőkönyv nem vonatkozik belső zavargások és feszültségek során előálló helyzetekre, mint például zendülésekre, elszigetelt vagy szórványos erőszakos cselekményekre és egyéb hasonló természetű cselekményekre, minthogy azok nem fegyveres konfliktusok.”

12. A II. Jegyzőkönyv 4. cikke („Alapvető garanciák”) kimondja különösen, hogy „bármely időben és bármely helyen”[7] tilos a túszok szedése vagy terrorcselekmények elkövetése azon személyek ellen, akik nem vesznek közvetlenül részt vagy már nem vesznek részt az ellenségeskedésben.

13. A 6. cikk („Büntető eljárás”) rögzíti a nem nemzetközi fegyveres összeütközésekkel kapcsolatos büntetendő cselekmények üldözésére és büntetésére alkalmazandó alapvető garanciákat. Előírja a hatalmon lévő hatóságok számára, hogy az ellenségeskedések megszűnésekor igyekezniük kell a lehető legszélesebb körű amnesztiát adni a fegyveres összeütközésekben részt vett személyek vagy azok részére, akiket a fegyveres összeütközéssel összefüggő okok miatt szabadságuktól megfosztottak, akár internálták, akár fogva tartották őket.[8]

14. A II. Jegyzőkönyv 13. cikke (2) bekezdésének második mondata szerint tilos „erőszakos cselekedetek elkövetése vagy azokkal való fenyegetés, amelyek elsődleges célja a rémület keltése a polgári lakosság körében”. Ezen szabállyal kapcsolatban néhány nemzetközi büntetőjogi bíróság megállapította, hogy az nemzetközi szokásjogi szabály, amelynek megszegése egyéni büntetőjogi felelősséget von maga után.[9]

A terrorizmus és a túszok szedése elleni küzdelemre vonatkozó nemzetközi jog

Az 1373. (2001) számú határozat

15. Az Egyesült Nemzetek Biztonsági Tanácsa 2001. szeptember 28-án, az ugyanazon év szeptember 11-én, az Egyesült Államokban elkövetett támadásokat követően fogadta el 1373. (2001) számú határozatát[10] (a továbbiakban: 1373. (2001) számú határozat). E határozat 1. pontja a következőket követeli meg valamennyi Állammal szemben:

„a) megelőzik és visszaszorítják a terrorcselekmények finanszírozását;

7 — A II. Jegyzőkönyv 4. cikke (2) bekezdésének c) és d) pontjával összefüggésben értelmezett (1) bekezdése.

8 — A II. Jegyzőkönyv 6. cikkének (5) bekezdése.

9 — Lásd: a volt Jugoszláviában elkövetett háborús bűncselekményeket vizsgáló Nemzetközi Törvényszék Fellebbezési Tanácsa, Ügyész kontra Stanislav Galić ítélet, IT-98/29-A (2006. november 30.), 86., 90. és 98. pont (ugyanerre a következtetésre jutott az I. Jegyzőkönyv 51. cikkének (2) bekezdését illetően); a Sierra Leone-i különleges bíróság II. Tárgyaló Tanács, Ügyész kontra Brima és társai, ítélet, SCSL-04–16-T (2007. június 20.), 662–666. pont, lásd ugyancsak: a Vöröskereszt Nemzetközi Bizottságának 2016. évi kommentárja, közös 3. cikk, 525. pont.

10 — S/RES/1373 (2001).

b) büntetik a pénzeszközök bármilyen módon – közvetlenül vagy közvetve – történő szándékos rendelkezésre bocsátását vagy gyűjtését állampolgáraik által vagy a területükön azzal a szándékkal vagy annak tudatában, hogy e pénzeszközöket terrorcselekmények végrehajtásához használják fel;

[…]

d) megtiltják állampolgáraik, illetve a területükön tartózkodó minden személy vagy szervezet számára, hogy pénzeszközöket, vagyoni értékeket vagy gazdasági erőforrásokat vagy pénzügyi vagy ezzel kapcsolatos egyéb szolgáltatásokat közvetlenül vagy közvetve, terrorcselekményeket elkövető vagy elkövetését megkísérlő, vagy a terrorcselekményekben részt vevő vagy azok elkövetését elősegítő személyek, az ilyen személyek közvetlen vagy közvetett tulajdonában vagy ellenőrzése alatt álló szervezetek, valamint az ilyen személyek nevében vagy irányítása alatt eljáró személyek és szervezetek rendelkezésére bocsássanak. […]”

16. A 3. pont d) alpontja felhívja az államokat, hogy „a lehető legrövidebb időn belül csatlakozzanak a terrorizmussal kapcsolatos idevágó nemzetközi egyezményekhez és jegyzőkönyvekhez, ideértve a terrorizmus finanszírozásának visszaszorításáról szóló, 1999. december 9-én elfogadott nemzetközi egyezményt[11]”.

Multilaterális és regionális terrorizmus elleni egyezmények

17. Az államok (még) nem fogadták el a terrorcselekmény átfogó, általánosan alkalmazható fogalommeghatározását.[12]

18. A robbantásos terrorizmus visszaszorításáról szóló nemzetközi egyezményt (a továbbiakban: a robbantásos terrorizmus elleni egyezmény; kihirdette: a 2002. évi XXV. tv.) 1997. december 15-én írták alá New Yorkban.[13] Jóllehet maga az Európai Unió nem részes fele az egyezménynek, valamennyi tagállam azonban igen. A robbantásos terrorizmus elleni egyezmény utolsó preambulumbekezdése jelzi, hogy az államok fegyveres erőinek tevékenységét az egyezmény keretén kívül eső nemzetközi jogi szabályok irányítják, valamint, hogy bizonyos cselekményeknek az egyezmény hatályából való kizárása nem „tesz jóvá, illetve jogszerűvé egyébként jogellenes cselekedeteket, és nem zárja ki az ezek miatt egyéb jogszabályok alapján történő felelősségre vonást […]”.

19. A 19. cikk (2) bekezdése szerint „nem tartozik a [robbantásos terrorizmus elleni egyezmény] hatálya alá a nemzetközi humanitárius jog által szabályozott »fegyveres erőknek« valamely »fegyveres összeütközés« során kifejtett tevékenysége – e kifejezéseket a nemzetközi humanitárius jog által meghatározott értelmükben alkalmazva –, továbbá [a robbantásos terrorizmus elleni egyezmény ugyancsak] nem szabályozza valamely állam katonai erői hivatali kötelezettségeinek gyakorlása során kifejtett tevékenységét, amennyiben ezeket a nemzetközi jog egyéb rendelkezései szabályozzák”.

11 — Lásd a lenti 20. pontot.

12 — Jelenleg kísérletek zajlanak a nemzetközi terrorizmus elleni átfogó egyezmény tervezetének elfogadására az ENSZ-közgyűlés 1996. december 17-i 51/210. sz. határozatával létrehozott *ad hoc* Bizottságban. Az előrelépés azonban csekély mértékű részben a megegyezés nehézsége miatt a terrorizmus fogalommeghatározását illetően, valamint azzal a kérdéssel kapcsolatban, hogy annak ki kell-e terjednie a fegyveres erők tevékenységeire fegyveres összeütközések idején, amely tevékenységeket a nemzetközi humanitárius jog szabályozza, valamint a nemzeti felszabadítási mozgalmak tevékenységeire. Lásd különösen az ENSZ-közgyűlés Hatodik Bizottságának hetvenedik ülésén készült összefoglaló jelentést, A/C.6/70/SR.1, 2, 3, 4, 5, 27 és 29.

13 — az Egyesült Nemzetek Szerződéseinek Tára, 2149. kötet, 256. o.

20. A terrorizmus finanszírozásának visszaszorításáról szóló nemzetközi egyezményt (a továbbiakban: a terrorizmus finanszírozása elleni egyezmény; kihirdette: a 2002. évi LIX. tv.) 1999. december 9-én írták alá New Yorkban.[14] Jóllehet maga az Európai Unió nem részes fele az egyezménynek, valamennyi tagállam azonban igen. A terrorizmus finanszírozása elleni egyezmény 2. cikkének (1) bekezdése a következőket írja elő:

„Az Egyezmény értelmében bűncselekményt követ el az, aki bármely eszközzel, közvetlenül vagy közvetve, jogellenesen és szándékosan, forrást biztosít vagy gyűjt azzal a szándékkal vagy annak tudatában, hogy azt részben vagy egészben a következő cselekmény elkövetésére használják fel:

a) olyan cselekmény, amely a mellékletben szereplő valamely szerződés hatálya alá tartozó és az abban meghatározott bűncselekményt valósít meg;[15]

b) bármely egyéb olyan cselekmény, amely polgári személy vagy fegyveres konfliktus esetén az ellenségeskedésben tevőlegesen részt nem vevő más személy halálának vagy súlyos testi sérülésének okozására irányul, ha a cselekmény célja, annak természetéből vagy összefüggéseiből következően az, hogy a lakosságot megfélemlítse, vagy egy Kormányt vagy nemzetközi szervezetet valamely cselekmény megtételére vagy ennek megtételétől történő tartózkodásra kényszerítsen.”

21. A terrorizmus finanszírozása elleni egyezmény 8. cikkének (1) bekezdése szerint minden részes Állam belső jogának elveivel összhangban megteszi a megfelelő intézkedéseket a 2. cikkben meghatározott bűncselekmények elkövetéséhez felhasznált vagy biztosított források, valamint az ilyen bűncselekményekből származó jövedelmek azonosításához, nyomon követéséhez és befagyasztásához vagy lefoglalásához, esetleges elkobzásuk céljából.

22. A 21. cikk kimondja, hogy „[a]z Egyezmény egyetlen rendelkezése sem érinti az államoknak és az egyéneknek a nemzetközi jog – különösen az Egyesült Nemzetek Alapokmányának céljai, a nemzetközi humanitárius jog és egyéb vonatkozó egyezmények – alapján fennálló egyéb jogait, kötelezettségeit és felelősségét”.

23. A nukleáris terrorcselekmények visszaszorításáról szóló nemzetközi egyezményt (a továbbiakban: a nukleáris terrorcselekmények elleni egyezmény; kihirdette: a 2007. évi XX. tv.) 2005. április 13-án írták alá New Yorkban.[16] Jóllehet maga az Európai Unió nem részes fele az egyezménynek, a tagállamok nagy többsége[17] azonban igen. A nukleáris terrorcselekmények elleni egyezmény 4. cikkének (2) bekezdése szerint az egyezmény nem vonatkozik valamely fegyveres konfliktus során a fegyveres erők azon tevékenységére, melynek meghatározását és szabályozását a nemzetközi humanitárius jog tartalmazza, és nem vonatkozik egy Állam katonai erői által, hivatalos kötelezettségeik teljesítése során vállalt tevékenységekre sem, amennyiben azokra a nemzetközi jog szabályai vonatkoznak.

14 — az Egyesült Nemzetek Szerződéseinek Tára, 2178. kötet, 197. o.

15 — A lista tartalmazza többek között a túszszedés elleni nemzetközi egyezményt (lásd a lenti 25. pontot) (4. pont) és a terrorista bombatámadások visszaszorításáról szóló nemzetközi egyezményt (9. pont).

16 — Az Egyesült Nemzetek Szerződéseinek Tára, 2445. kötet, 89. o.

17 — Ausztria, Belgium, Horvátország, Ciprus, Cseh Köztársaság, Dánia, Finnország, Franciaország, Németország, Magyarország, Lettország, Litvánia, Luxembourg, Málta, Hollandia, Lengyelország, Portugália, Románia, Szlovákia, Szlovénia, Spanyolország, Svédország, valamint az Egyesült Királyság.

24. A regionális egyezmények körébe tartozik az Európa Tanács (a továbbiakban: ET) legújabb egyezménye a terrorizmus megelőzéséről.[18] Az Európai Unió aláírta, de még nem ratifikálta az egyezményt. Továbbá nem valamennyi tagállam, de nagy többségük[19] aláírta vagy ratifikálta azt. Az ET terrorizmus megelőzéséről szóló Egyezménye 26. cikkének (5) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„A jelen Egyezmény nem szabályozza a fegyveres erők fegyveres konfliktus idején végzett tevékenységét, ahogyan ezen kifejezéseket a nemzetközi humanitárius jog szerint érteni kell, és amelyeket ezen jog szabályoz, valamint a Szerződő Fél katonai erői által hivatalos kötelességük teljesítése során végzett tevékenységét, amennyiben arra a nemzetközi jog más szabályai vonatkoznak.”

A túszszedés elleni nemzetközi egyezmény

25. A túszszedés elleni nemzetközi egyezményt (a továbbiakban: túszszedés elleni egyezmény; kihirdette: az 1987. évi 24. tvr.) 1979. december 17-én fogadta el az ENSZ Közgyűlése.[20] A túszszedés elleni egyezmény 12. cikke szerint: „amennyiben a [genfi egyezményeket és az azokhoz kapcsolódó Jegyzőkönyveket] kell alkalmazni a túszszedés egyes formáival szemben, továbbá amennyiben a [túszszedés elleni] Egyezmény részes államaira nézve kötelezőek az említett egyezmények rendelkezései a túszszedő személy büntetőeljárás alá vonása, illetve átadása tekintetében, úgy [a túszszedés elleni] Egyezmény nem alkalmazható a fegyveres összetűzés során történt olyan túszszedési cselekmények esetében, amelyeket [a genfi egyezmények és az azokhoz kapcsolódó Jegyzőkönyvek] határoznak meg […]”.

Az uniós jog

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés

26. Az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdése úgy rendelkezik, hogy „bármely természetes vagy jogi személy az első és második bekezdésben említett feltételek mellett eljárást indíthat a neki címzett vagy az őt közvetlenül és személyében érintő jogi aktusok ellen, továbbá az őt közvetlenül érintő olyan rendeleti jellegű jogi aktusok ellen, amelyek nem vonnak maguk után végrehajtási intézkedéseket”. Az első bekezdés részletezi azokat az aktus típusokat, amelyek jogszerűségét a Bíróság vizsgálhatja. Ezek között találhatóak a Tanács jogi aktusai is. A második bekezdés rögzíti azokat a felülvizsgálati okokat, amelyekre nézve a Bíróság hatáskörrel rendelkezik. A hatodik bekezdés szerint az eljárásokat „[…] az intézkedés kihirdetésétől vagy a felperessel történő közlésétől, illetve ennek hiányában attól a naptól számított két hónapon belül [kell megindítani], amikor arról a felperes tudomást szerzett”.

Az Európai Unió Alapjogi Chartája

27. Az Európai Unió Alapjogi Chartája (a továbbiakban: Charta[21]) 47. cikkének (1) bekezdése értelmében „[m]indenkinek, akinek az Unió joga által biztosított jogait és szabadságait megsértették, az e cikkben megállapított feltételek mellett joga van a bíróság előtti hatékony jogorvoslathoz”.

18 — CETS 196. szám; kihirdette: a 2011. évi II. tv.

19 — Az alábbi 22 tagállam részes fele az egyezménynek: Ausztria, Bulgária, Horvátország, Ciprus, Dánia, Észtország, Finnország, Franciaország, Németország, Magyarország, Lettország, Litvánia, Luxemburg, Málta, Hollandia, Lengyelország, Portugália, Románia, Szlovákia, Szlovénia, Spanyolország, valamint Svédország.

20 — Az Egyesült Nemzetek Szerződéseinek Tára, 1316. kötet, 205. o.

21 — HL 2012. C 326., 391. o.

28. A Charta 48. cikkének (1) bekezdése szerint „[m]inden gyanúsított személyt mindaddig ártatlannak kell vélelmezni, amíg bűnösségét a törvénynek megfelelően meg nem állapították”. A 48. cikk (2) bekezdése szerint „[m]inden gyanúsított személy számára biztosítani kell a védelemhez való jogának tiszteletben tartását”.

A 2001/931/KKBP közös álláspont

29. A 2001/931/KKBP közös álláspont [22] (2) preambulumbekezdése hivatkozik a terrorizmus, különösen a terrorizmus finanszírozása elleni küzdelem érdekében kialakított széleskörű stratégiák megállapításáról szóló 1373. (2001) számú határozatra. Az (5) preambulumbekezdés kimondja, hogy az Európai Uniónak további intézkedéseket kell hoznia az ENSZ BT 1373. (2001) számú határozatának végrehajtására.

30. Az 1. cikk (1) bekezdése szerint „a következő cikkek rendelkezéseivel összhangban […] a közös álláspontot kell alkalmazni a terrorcselekményekben részt vevő és a mellékletben felsorolt személyekre, csoportokra és szervezetekre”.

31. Az 1. cikk (2) bekezdése az alábbiak szerint határozza meg a „terrorcselekményekben részt vevő személyek, csoportok és szervezetek” fogalmát:

– „a terrorcselekményeket elkövető vagy elkövetését megkísérlő, vagy a terrorcselekményekben részt vevő vagy azok elkövetését elősegítő személyek,

– az ilyen személyek közvetett vagy közvetlen tulajdonában vagy ellenőrzése alatt álló szervezetek [helyesen: csoportok és szervezetek]; az ilyen személyek és szervezetek [helyesen: az ilyen személyek, csoportok és szervezetek] nevében vagy irányítása alatt eljáró személyek [helyesen: személyek, csoportok és szervezetek], ideértve az ilyen személyek és a velük kapcsolatban álló személyek és szervezetek [helyesen: személyek, csoportok és szervezetek] közvetlen tulajdonában vagy ellenőrzése alatt álló vagyonból származó vagy abból keletkezett pénzeszközöket is.”

32. Az 1. cikk (3) bekezdése szerint „terrorcselekmény”:

„[…] a következő szándékos cselekmények egyike, amely jellege vagy összefüggései révén súlyos kárt okozhat egy országnak vagy egy nemzetközi szervezetnek, és amelyet a nemzeti jog bűncselekményként határoz meg, amennyiben abból a célból követik el, hogy:

i. a lakosságot komolyan megfélemlítsék; vagy

ii. egy kormányt vagy egy nemzetközi szervezetet jogellenes módon arra kényszerítsenek, hogy az valamilyen cselekményt megtegyen vagy ne tegyen meg; vagy

iii. súlyosan megingassák vagy lerombolják egy ország vagy egy nemzetközi szervezet alapvető politikai, alkotmányos, gazdasági vagy társadalmi felépítését:

   a) személy élete elleni merényletek, melyek halált okozhatnak;

   b) személy testi épsége elleni merényletek;

   c) emberrablás vagy túszszedés;

22 — A módosított, a terrorizmus elleni küzdelemre vonatkozó különös intézkedések alkalmazásáról szóló, 2001. december 27-i tanácsi közös álláspont (HL 2001. L 344., 93. o.; magyar nyelvű különkiadás 18. fejezet, 1. kötet, 217. o.; helyesbítés: HL 2014. L 200., 23. o.).

d) kormányzati vagy egyéb közintézmény, közlekedési rendszer, infrastrukturális létesítmény, ideértve az információs rendszert is, a kontinentális talapzaton található rögzített platformok, közterület vagy magántulajdon súlyos károsodásának előidézése, amely az emberi élet veszélyeztetésével járhat, vagy jelentős gazdasági veszteséget okozhat;

e) légijármű, hajó vagy más közlekedési vagy áruszállítási eszköz elfoglalása;

f) fegyverek, robbanóanyagok vagy nukleáris, biológiai vagy vegyi fegyverek gyártása, birtoklása, megszerzése, szállítása, rendelkezésre bocsátása vagy felhasználása, valamint biológiai és vegyi fegyverek kutatása és fejlesztése;

g) veszélyes anyagok kibocsátása, tűz, robbanás vagy árvíz előidézése az emberi életet veszélyeztetve;

h) víz, energia vagy bármely egyéb alapvető természeti erőforrás szolgáltatásának megzavarása vagy megszakítása az emberi életet veszélyeztetve;

i) fenyegetés az a)–h) alpontban felsorolt cselekmények bármelyikének elkövetésével;

j) terrorista csoport irányítása;

k) részvétel terrorista csoport tevékenységében, ideértve információk vagy anyagi erőforrások rendelkezésre bocsátását, vagy a csoport tevékenységének finanszírozását bármilyen módon, annak tudatában, hogy az hozzájárul a csoport bűnöző tevékenységeihez.

[…]”

33. A 2. és 3. cikk értelmében az (akkori) Európai Közösség, az (akkori) Európai Közösséget létrehozó szerződésben ráruházott hatáskör keretén belül eljárva, „elrendeli a mellékletben felsorolt személyek, csoportok és szervezetek pénzeszközeinek és egyéb vagyoni értékeinek vagy gazdasági erőforrásainak a befagyasztását”, valamint „biztosítja, hogy pénzeszközöket, vagyoni értékeket vagy gazdasági erőforrásokat vagy pénzügyi vagy ezzel kapcsolatos egyéb szolgáltatásokat sem közvetve, sem közvetlenül nem bocsátanak a mellékletben felsorolt személyek, csoportok és szervezetek rendelkezésére”.

A 2580/2001 tanácsi rendelet

34. A 2580/2001/EK tanácsi rendelet[23] (3) és (4) preambulumbekezdése hivatkozik az 1373. (2001) számú határozatra. Az (5) preambulumbekezdés rögzíti, hogy a 2001/931 közös álláspont közös külés biztonságpolitikai (KKBP) szempontjainak végrehajtásához a Közösség fellépésére van szükség. A (14) preambulumbekezdés szerint a 2. cikk (3) bekezdésében említett listán[24] harmadik országokkal kapcsolatban álló vagy azokhoz kapcsolódó személyek és szervezetek is szerepelhetnek, illetve olyanok, akik, illetve amelyek a 2001/931 közös álláspont KKBP szempontjainak középpontjában állnak.

35. Az 1. cikk (2) bekezdése a „pénzeszközök, egyéb vagyoni értékek és gazdasági erőforrások befagyasztása” fogalmát az alábbiak szerint határozza meg: „[…] a pénzeszközök mozgásának, átutalásának, módosításának, felhasználásának vagy bármiféle olyan kezelésének a megakadályozása, amely bármilyen változást vagy olyan módosulást eredményezne a vagyoni értékek volumene, összege,

23 — A terrorizmus elleni küzdelem érdekében egyes személyekkel és szervezetekkel szemben hozott különleges korlátozó intézkedésekről szóló, 2001. december 27-i tanácsi rendelet (HL 2001. L 344., 70. o.; magyar nyelvű különkiadás 18. fejezet, 1. kötet, 207. o.; helyesbítés: HL 2014. L 200., 23. o.) a legutóbbi módosítással.

24 — Lásd a lenti 38. pontot.

elhelyezkedése, tulajdonlása, birtoklása, jellege, rendeltetése tekintetében, amely lehetővé tenné a vagyoni értékek felhasználását, ideértve a portfóliókezelést is”. Az 1. cikk (4) bekezdése szerint a 2580/2001 rendelet alkalmazásában a „terrorcselekmény” jelentése azonos a 2001/931 közös álláspont 1. cikkének (3) bekezdésében rögzítettel. [25]

36. A 2. cikk (1) bekezdése értelmében az 5. és a 6. cikkben megengedett kivételektől eltekintve: [26]

„a) a [2. cikk] (3) bekezdésében említett listán] szereplő természetes vagy jogi személy, csoport vagy szervezet tulajdonában vagy birtokában álló, vagy hozzájuk tartozó valamennyi pénzeszközt, egyéb vagyoni értéket és gazdasági erőforrást be kell fagyasztani;

b) semmiféle pénzeszközt, egyéb vagyoni értéket és gazdasági erőforrást sem közvetve, sem közvetlenül nem lehet a [2. cikk] (3) bekezdésében említett listán] szereplő természetes vagy jogi személy, csoport vagy szervezet [helyesen: részére vagy javára rendelkezésre bocsátani] rendelkezésére bocsátani.”

37. A 2. cikk (2) bekezdése értelmében (és az 5. és a 6. cikkben megengedett kivételektől eltekintve), „[…] tilos pénzügyi szolgáltatásokat nyújtani a [2. cikk] (3) bekezdésében említett listán] szereplő természetes vagy jogi személy, csoport vagy szervezet számára [helyesen: számára vagy javára]”.

38. A 2. cikk (3) bekezdése értelmében a Tanács a 2001/931 közös álláspont 1. cikkének (4), (5) és (6) bekezdésében megállapított rendelkezéseivel összhangban eljárva, megállapítja, felülvizsgálja és módosítja azoknak a személyeknek, csoportoknak és szervezeteknek a listáját (a továbbiakban: a 2. cikk (3) bekezdésében említett lista), akikre, illetve amelyekre a 2580/2001 rendelet vonatkozik. Rögzíti, hogy a 2. cikk (3) bekezdésében említett lista a következőket tartalmazza:

„i. természetes személyek, akik terrorcselekményt követnek el vagy kísérelnek meg elkövetni, illetve ilyen cselekmények elkövetésének részesei vagy azok elősegítői;

ii. jogi személyek, csoportok vagy szervezetek, amelyek terrorcselekményt követnek el vagy kísérelnek meg elkövetni, illetve ilyen cselekmények elkövetésének részesei vagy azok elősegítői;

iii. az i. és ii. pontban említett egy vagy több természetes vagy jogi személy, csoport vagy szervezet tulajdonában vagy ellenőrzése alatt álló jogi személyek, csoportok vagy szervezetek;

iv. az i. és ii. pontban említett egy vagy több természetes vagy jogi személy, csoport vagy szervezet nevében vagy irányítása alatt eljáró természetes vagy jogi személyek, csoportok vagy szervezetek.”

39. A 9. cikk szerint „[m]inden tagállam meghatározza az e rendelet rendelkezéseinek megsértése esetén alkalmazandó szankciókat” és ezen „szankcióknak hatásosnak, arányosnak és visszatartó erejűnek kell lenniük” [27].

25 — Lásd a fenti 32. pontot.

26 — Az 5. és a 6. cikk a befagyasztott számlákra esedékes kamat jóváírásával; a befagyasztott számlák felhasználására és az azokról történő kifizetésekre vonatkozó különleges jogosítványokkal; a pénzeszközök, egyéb vagyoni értékek és gazdasági erőforrások befagyasztásának feloldására, e vagyoni értékek és gazdasági erőforrások rendelkezésre bocsátására és pénzügyi szolgáltatás nyújtására vonatkozó különleges jogosítványokkal kapcsolatos rendelkezéseket tartalmaznak.

27 — Lásd még a (12) preambulumbekezdést.

A Tanács 2002/475/IB kerethatározata

40. A 2002/475/IB kerethatározat [28] (3) preambulumbekezdése hivatkozik arra, hogy a terrorizmusra vonatkozó számos egyezménynek részese minden tagállam, illetve részesei egyes tagállamok. A (6) preambulumbekezdés kimondja, hogy minden tagállamban közelíteni szükséges a terrorista bűncselekmények fogalmának meghatározását, beleértve a terrorista csoportokkal kapcsolatos bűncselekményeket is. A (11) preambulumbekezdés szerint „[n]em tartoznak e kerethatározat hatálya alá sem a fegyveres erők által fegyveres konfliktusok idején elkövetett azon cselekmények, amelyekre a nemzetközi humanitárius jog irányadó, annak megfelelően, ahogy e jog ezeket a fogalmakat értelmezi, sem pedig egy állam fegyveres erői által hivatalos kötelezettségeik teljesítése során elkövetett cselekmények, amennyiben azokra a nemzetközi jog egyéb szabályai irányadók” [29].

41. Az 1. cikk (1) bekezdése szerint:

„(1) Minden tagállam megteszi a szükséges intézkedéseket az alábbi a)–i) pontban felsorolt, a nemzeti jogban bűncselekményként meghatározott azon szándékos cselekmények terrorista bűncselekményekké nyilvánítására, amelyek az elkövetés módja vagy összefüggéseik folytán egy államot vagy nemzetközi szervezetet komolyan károsíthatnak, ha azokat azzal a céllal követik el, hogy:

– a lakosságot komolyan megfélemlítsék, vagy

– állami szervet vagy nemzetközi szervezetet jogellenesen arra kényszerítsenek, hogy valamely intézkedést megtegyen vagy ne tegyen meg, vagy

– egy állam vagy nemzetközi szervezet alapvető politikai, alkotmányos, gazdasági vagy társadalmi rendjét súlyosan megzavarják vagy lerombolják:

[az a)–i) pontban felsorolt szándékos cselekmények azonosak a 2001/931 közös álláspont 1. cikke (3) bekezdésének a)–i) pontjában felsoroltakkal [30]].”

Az LTTE felvétele a 2. cikk (3) bekezdésében említett listára

42. Az LTTE-t először a 2006/380/KKBP közös álláspont vette fel a 2001/931/KKBP közös álláspont mellékletében szereplő listára. [31] Ugyanazon a napon a 2006/379/EK tanácsi határozattal [32] felvették a 2. cikk (3) bekezdésében említett listára. Az LTTE számos, az elődjét hatályon kívül helyező, illetve felváltó határozat és rendelet eredményeképpen maradt a listán, ezek közé tartozik a 610/2010/EU tanácsi végrehajtási rendelet. [33] A legutóbbi listát a 2015/2425/EU tanácsi végrehajtási rendelet melléklete tartalmazza. [34]

28 — A módosított, a terrorizmus elleni küzdelemről szóló 2002. június 13-i tanácsi kerethatározat (HL 2002. L 164., 3. o.; magyar nyelvű különkiadás 19. fejezet, 6. kötet, 18. o.).

29 — Az Európai Parlament javasolta, hogy a kerethatározat egészüljön ki egy olyan preambulumbekezdéssel, amely megkülönbözteti a terrorista csoportokat az Európai Unióban lévő azon csoportoktól, amelyek totalitárius rezsimekkel vagy valamely harmadik ország elnyomásával szemben küzdenek, vagy ilyen ellenállást támogatnak. A cél az volt, hogy biztosítsák, hogy ez utóbbiak ne minősüljenek terroristáknak, ugyanakkor ne akadályozzák meg, hogy a nemzeti büntetőjog alapján elkövetett bűncselekmények miatt üldözzék és büntessék őket: lásd: a terrorizmus elleni küzdelemről szóló tanácsi kerethatározattal kapcsolatos bizottsági javaslatról (COM(2001) 521) szóló európai parlamenti jelentés.

30 — Lásd a fenti 32. pontot.

31 — A 2001/931 közös álláspont naprakésszé tételéről és a 2006/231 közös álláspont hatályon kívül helyezéséről szóló 2006. május 29-i közös álláspont (HL 2006. L 144., 25. o.).

32 — A 2580/2001/EK rendelet 2. cikke (3) bekezdésének végrehajtásáról és a 2005/930/EK határozat hatályon kívül helyezéséről szóló 2006. május 29-i határozat (HL 2006. L 144., 21. o.).

33 — A 2580/2001 rendelet 2. cikke (3) bekezdésének végrehajtásáról és az 1285/2009/EU végrehajtási rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló 2010. július 12-i végrehajtási rendelet (HL 2010. L 178., 1. o.) Lásd az 1. cikket és a mellékletben foglalt lista 2.17. pontját.

34 — A 2580/2001 rendelet 2. cikke (3) bekezdésének végrehajtásáról, valamint az (EU) 2015/1325 végrehajtási rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló 2015. december 21-i végrehajtási rendelet (HL 2015. L 334., 1. o.).

A holland jog

43. A Sanctieregeling terrorisme 2007-II (a terrorizmusra vonatkozó szankciórendelet; a továbbiakban: 2007. évi Sanctieregeling) 2. cikkének (1) bekezdése felhatalmazza a Minister van Buitenlandse Zakent (külügyminiszter; a továbbiakban: miniszter), hogy az igazságügyi miniszterrel (Minister van Justitie) és a pénzügyminiszterrel (Minister van Financiën) egyetértésben rendelet útján vegye listára azon személyeket vagy csoportokat, akik, illetve amelyek álláspontja szerint azon személyek vagy csoportok körébe tartoznak, akikre, illetve amelyekre kiterjed az 1373. (2001) számú határozat hatálya. Ilyen döntés meghozatala esetén az ezen személyhez vagy csoporthoz tartozó valamennyi erőforrást be kell fagyasztani (2. cikk, (2) bekezdés); tilos pénzügyi szolgáltatást nyújtani számukra vagy a javukra (2. cikk, (3) bekezdés), vagy közvetlenül vagy közvetve erőforrást bocsátani a rendelkezésükre (2. cikk, (4) bekezdés).

44. A kérdést előterjesztő bíróság megállapítja, hogy a 2007. évi Sanctieregeling 2. cikke az 1373. (2001) számú határozatot hajtja végre, de nem hivatkozik a 2580/2001 rendeletre, a 2001/931 közös álláspontra, vagy bármely egyéb olyan jogi aktusra, amely személyeket vagy csoportokat a 2. cikk (3) bekezdésében említett listára vesz fel.

A tényállás, az eljárás, és az előterjesztett kérdések

45. A, B, C és D Hollandiában tartózkodási hellyel rendelkező személyek. 2010. június 8-i határozataival (a továbbiakban: listára vételt elrendelő határozatok), a miniszter a 2007. évi Sanctieregeling hatálya alá tartozó természetes személyekként listára vette őket. Ennek eredményeként erőforrásaikat befagyasztották. 2010. november 25-i, 2010. december 8-i és 2011. január 10-i határozataival (a továbbiakban: megtámadott határozatok), a miniszter elutasította az A, B, C és D által a listára vételt elrendelő határozatokkal szemben előterjesztett kifogásokat. A megtámadott határozatok azon a ténymegállapításon alapultak, hogy A, B, C és D az 1373. (2001) számú határozat által hivatkozott személyek csoportjába tartozik. A miniszter az alábbi körülményeket vette figyelembe e következtetés során: i. A, B, C és D részt vettek az LTTE javára történő pénzgyűjtésben; ii. az LTTE szerepel a 2. cikk (3) bekezdésében említett listán; és iii. a rechtbank 's-Gravenhage (kerületi bíróság, Hága) büntetőtanácsa előtt büntető eljárás indult A, B, C és D ellen, többek között a 2580/2001 rendelet 2. cikke (1) bekezdésének, 2. cikke (2) bekezdésének, valamint 3. cikkének állítólagos megsértése miatt.

46. 2011. október 21-i ítéleteiben a rechtbank 's-Gravenhage (kerületi bíróság, Hága) a négy vádlott közül háromnak a 2580/2001 rendelet megsértése miatti elítélését illetően megállapította, hogy B, C és D (pénzgyűjtő) tevékenységet végzett az LTTE javára, de felmentette őket a terrorista csoportban történő részvétel vádja alól. Álláspontja szerint a holland büntető törvénykönyv terrorizmusra vonatkozó rendelkezései a 2002/475 kerethatározatot hajtják végre, és a Srí Lanka-i kormány, valamint az LTTE közötti összeütközés a II. Jegyzőkönyv 1. cikke értelmében vett nem nemzetközi fegyveres összeütközés.[35] Ennek eredményeként a 2002/475 kerethatározat (11) preambulumbekezdésére figyelemmel, a B, C és D elleni vádak nem minősültek terrorista csoportban történő részvételnek. Ugyanakkor a rechtbank 's-Gravenhage (kerületi bíróság, Hága) elítélte B-t, C-t és D-t a 2580/2001 rendelet 2. cikke (1) bekezdésének, 2. cikke (2) bekezdésének, és 3. cikkének megsértése miatt. Álláspontja szerint rá nézve kötelező erővel bírt a Tanács azon határozata, amely felvette az LTTE-t a 2. cikk (3) bekezdésében említett listára. Megjegyezte továbbá, hogy nem támadták meg az Európai Unió Törvényszéke előtt azokat a döntéseket, amelyekkel az LTTE-t felvették a 2. cikk (3) bekezdésében említett listára, és amelyek alkalmazandóak voltak az állított jogsértések

35 — Lásd a fenti 10. pontot.

elkövetésének időpontjában. A rechtbank ’s-Gravenhage (kerületi bíróság, Hága) ezért abból a feltételezésből indult ki, hogy ezek a döntések érvényesek. A jelen indítvány megírásának időpontjában az ezen ítéletekkel szembeni fellebbezések elbírálása folyamatban volt a Gerechtshof Den Haag (regionális fellebbviteli bíróság, Hága) előtt.

47. Időközben az A, B, C és D által a megtámadott határozatokkal szemben előterjesztett kereseteket a rechtbank Zwolle-Lelystad (kerületi bíróság, Zwolle-Lelystad), a rechtbank ’s-Gravenhage (kerületi bíróság, Hága) és a rechtbank Alkmaar (kerületi bíróság, Alkmaar) közigazgatási tanácsai elutasították mint megalapozatlant. A, B, C és D fellebbezést terjesztett elő ezen ítéletekkel szemben a kérdést előterjesztő bíróság előtt. Vitatják részvételüket az LTTE javára történő pénzgyűjtésben. Hivatkoznak arra, hogy a rechtbank ’s-Gravenhage (kerületi bíróság, Hága) büntető tanácsa szerint az LTTE *nem* terrorista csoport, mert az LTTE és a Srí Lanka-i kormány közötti összeütközés nem nemzetközi fegyveres összeütközés.

48. A kérdést előterjesztő bíróság szerint az LTTE-t a 2005 és 2009 között elkövetett támadások és emberrablások sorozata miatt vették fel a 2. cikk (3) bekezdésében említett listára. A kérdést előterjesztő bíróság szerint úgy tűnik, hogy ezeket a cselekményeket Srí Lankán követték el, és azok összefüggnek a Srí Lanka-i kormány és az LTTE közötti összeütközésekkel. A kérdést előterjesztő bíróság álláspontja szerint a miniszter megalapozottan feltételezte, hogy A, B, C és D részt vett az LTTE javára történő pénzgyűjtésben. Ugyanakkor kétsége merült fel azzal kapcsolatban, hogy a miniszter 2010. november 25-i, 2010. december 8-i és 2011. január 10-i két határozata meghozatalának időpontjában érvényes volt-e az LTTE felvétele a 2. cikk (3) bekezdésében említett listára. Ugyancsak bizonytalan azzal kapcsolatban, hogy A, B, C és D jogosultak lettek volna-e a Törvényszék előtt megtámadni a 610/2010 végrehajtási rendelet érvényességét.

49. Mindezek alapján a kérdést előterjesztő bíróság a következő kérdésekben kéri a Bíróság iránymutatását:

„1) A fellebbezők a jelen ügyben – többek között a [Charta] 47. cikke alapján – minden kétséget kizáróan jogosultak lettek volna-e saját nevükben az EUMSZ 263. cikk szerint keresetet indítani a Törvényszék előtt a 610/2010 végrehajtási rendelet annyiban való megsemmisítése iránt, amennyiben az LTTE-t e rendelettel felvették a [2. cikk (3) bekezdésében említett listára]?

2)

a) A nemzetközi humanitárius jog értelmében vett, fegyveres erők által fegyveres konfliktus idején elkövetett cselekmények – a 2002/475/IB kerethatározat (11) preambulumbekezdésére is tekintettel – minősülhetnek-e az e kerethatározat szerinti terrorista bűncselekményeknek?

b) A 2a. kérdésre adandó igenlő válasz esetén: a nemzetközi humanitárius jog értelmében vett, fegyveres erők által fegyveres konfliktus idején elkövetett cselekmények minősülhetnek-e a 2001/931 közös álláspont és a 2580/2001 rendelet szerinti terrorcselekményeknek?

3) A 610/2010 végrehajtási rendelet alapjául szolgáló cselekmények esetében – amennyiben az LTTE-t e rendelettel felvették a [2. cikk (3) bekezdésében említett listára] – a nemzetközi humanitárius jog értelmében vett, fegyveres erők által fegyveres konfliktus idején elkövetett cselekményekről van-e szó?

4) Az 1., 2a., 2b. és 3. kérdésre adandó válasz figyelembevételével érvénytelen-e a 610/2010 végrehajtási rendelet annyiban, amennyiben az LTTE-t e rendelettel felvették a [2. cikk (3) bekezdésében említett listára]?

5) A 4. kérdésre adandó igenlő válasz esetén: ebben az esetben kiterjed-e az érvénytelenség a [2. cikk (3) bekezdésében említett lista] naprakésszé tételét szolgáló korábbi és későbbi tanácsi határozatokra is annyiban, amennyiben az LTTE-t az említett határozatokkal felvették e listára?"

50. A, B, C és D, a holland kormány, a spanyol kormány, az Egyesült Királyság Kormánya, a Tanács és az Európai Bizottság tett írásbeli észrevételeket. Az Egyesült Királyság Kormánya kivételével e felek szóbeli észrevételeket is előadtak a 2016. március 8-i tárgyaláson.

Értékelés

Előzetes észrevételek

51. 2011-ben az LTTE megtámadta a Törvényszék előtt a 2. cikk (3) bekezdésében említett listára történő felvételét, többek között azzal érvelve, hogy a 2580/2001 rendelet nem alkalmazandó fegyveres összeütközésekre, mert ezekre az összeütközésekre (és ennek következtében azokra a cselekményekre, amelyeket ilyen összefüggésben követnek el) kizárólag a nemzetközi humanitárius jog vonatkozik. A Törvényszék elutasította ezt a jogalapot,[36] de egyéb (eljárási) okokból megsemmisített számos, a 610/2010 végrehajtási rendelethez hasonló végrehajtási rendeletet, amennyiben azok az LTTE-re vonatkoznak. A Tanács által a hivatkozott ítélettel szemben benyújtott fellebbezés[37] nem támadja a „terrorcselekmény" uniós jogszabályokban szereplő meghatározására vonatkozó, Törvényszék általi elemzést. Ez az elemzés azonban a kérdést előterjesztő bíróság által a jelen ügyben felvetett problémával kapcsolatos, nevezetesen, hogy az LTTE-vel szemben hozott uniós korlátozó intézkedések összeegyeztethetők-e a nemzetközi humanitárius joggal. Szükség esetén tehát hivatkozom rá.

52. Ezen túlmenően az 1373. (2001) számú határozatot végrehajtó 2007. évi Sanctieregeling a jogalapja az alapeljárás tárgyát képező, az erőforrások befagyasztására vonatkozó intézkedéseknek. A 2007. évi Sanctieregeling egyetlen olyan uniós jogi aktusra sem hivatkozik, amelyekkel kapcsolatban az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekben iránymutatást kérnek. Az sem tűnik ki, hogy A, B, C és D szerepel a 2. cikk (3) bekezdésében említett listán. Ilyen körülmények között az alapeljárásban felmerült jogvita eldöntése szempontjából valóban releváns az előzetes döntéshozatalra előterjesztett 2–5. kérdés?

53. Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint, ha az uniós jog kért értelmezése nyilvánvalóan nem áll kapcsolatban az alapeljárás tényállásával vagy tárgyával, akkor a Bíróság elutasíthatja a határozathozatalt a nemzeti bíróság által előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésről.[38]

54. Nem látok azonban indokot ezen ítélkezési gyakorlatnak a jelen ügyben történő alkalmazására. Egyfelől nem vitatott, hogy azért került sor az A-val, B-vel, C-vel és D-vel szembeni, a pénzeszközök befagyasztására irányuló szóban forgó intézkedések meghozatalára, mert pénzt gyűjtöttek az LTTE javára, amely szerepel a 2. cikk (3) bekezdésében említett listán. Ahogyan azt már kifejtettem, ez a lista hajtotta végre az akkori közösségi jogban az 1373. (2001) számú határozatot végrehajtó 2001/931 közös álláspont KKBP szempontjait. Másfelől, ahogyan az az előzetes döntéshozatalra utaló végzésből kitűnik, a kérdést előterjesztő bíróság előtt ezen intézkedések megtámadásához felmerült érvek egyike az, hogy az LTTE nem tekinthető terrorista csoportnak, és ezért tévesen került fel a 2. cikk (3) bekezdésében említett listára. A kérdést előterjesztő bíróság kifejti, hogy ezen érv eredményessége

36 — 2014. október 16-i LTTE kontra Tanács ítélet, T-208/11 és T-508/11, EU:T:2014:885, 83. pont. Az LTTE keresetének előterjesztésére a Törvényszék előtt (2011. április 11., illetve szeptember 28.) később került sor, mint a listára vételt elrendelő határozatok (2010. június 8.) és a megtámadott határozatok (2010. november 25., 2010. december 8., 2011. január 10.) meghozatalára.

37 — A (Bíróság előtt folyamatban lévő) Tanács kontra LTTE ügy, C-599/14 P, amelyre vonatkozóan 2016. szeptember 22-én ismertettem főtanácsnoki indítványomat.

38 — Lásd legutóbb: 2016. június 8-i Hünnebeck-ítélet, C-479/14, EU:C:2016:412, 30. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

esetén meg kellene semmisíteni a pénzeszközök befagyasztására irányuló, szóban forgó intézkedéseket, és A, B, C és D ilyen esetben kártalanításra lehet jogosult azon időszak teljessége tekintetében, amely alatt az LTTE a 2. cikk (3) bekezdésében említett listán szerepelt. Ez álláspontom szerint elégséges ahhoz a következtetéshez, hogy a 2–5. kérdés kapcsolatban áll az alapeljárással.

55. Bár a kérdést előterjesztő bíróság két részre osztja a második kérdést, ez a kérdés valójában az alábbi tekintetben kér iránymutatást a Bíróságtól: a 2002/475 kerethatározat (11) preambulumbekezdésére tekintettel a 2001/931 közös álláspont és a 2580/2001 rendelet szerinti „terrorcselekmények” fogalma esetlegesen lefedi-e a nemzetközi humanitárius jog értelmében vett, fegyveres erők által az olyan fegyveres konfliktus idején elkövetett cselekményeket, mint amilyenek például az LTTE és a Srí Lanka-i kormány közötti összeütközések? A kérdés megválaszolása során abból indulok ki, hogy ez az összeütközés a nemzetközi humanitárius jog értelmében vett nem nemzetközi jellegű fegyveres konfliktus volt.[39] Ebből következik különösen, hogy nem belső zavargások és feszültségek során előálló helyzetről van szó, amelyek egyikére sem alkalmazandó a genfi egyezmények közös 3. cikke és a II. Jegyzőkönyv. Ezen feltételezések során a kérdést előterjesztő bíróság magyarázatára hagyatkozom, amely szerint a miniszter és a rechtbank ’s-Gravenhage (kerületi bíróság, Hága) megállapította, hogy az összeütközés a II. Jegyzőkönyv 1. cikke értelmében vett nem nemzetközi fegyveres összeütközésnek minősül. A fentieken túl a jelen eljárásban a Tanács is ezt az álláspontot képviseli.

56. A harmadik és negyedik kérdések lényegében a 610/2010 végrehajtási rendelet érvényességére vonatkoznak. Feltételezve, hogy a második kérdésre adandó válasz (az előző pontban összefoglaltak szerint) nemleges, a Tanács az LTTE által 2005 és 2009 között elkövetett támadásokat és emberrablásokat tévesen minősítette-e „terrorcselekménynek”, amely megalapozta e csoportnak a 2. cikk (3) bekezdésében említett listára történő felvételét? Mi a helyzet ezzel szemben akkor, ha az előző pontban említett kérdésre igenlő választ kell adni? Az ötödik kérdés csak akkor merül fel, ha a 610/2010 végrehajtási rendelet érvénytelen.

57. Az első kérdés egyértelműen különbözik a többi kérdéstől, ennélfogva szükségesnek tartom azt külön tárgyalni. A kérdés az elfogadhatósággal kapcsolatos, ezért először azt kell megvizsgálni.

A, B, C és D kétséget kizáróan jogosultak lehettek volna-e közvetlen keresetet indítani a 610/2010 végrehajtási rendelet megsemmisítése iránt (első kérdés)?

58. A, B, C és D nem indítottak közvetlen keresetet a Törvényszék előtt az EUMSZ 263. cikk alapján a 610/2010 végrehajtási rendelet megsemmisítése iránt. Ehelyett e rendelet érvénytelenségére hivatkoztak a holland bíróságok előtt. A kérdést előterjesztő bíróság azt kérdezi, hogy megtehetik-e ezt. Ha nem, akkor nincs szükség a 610/2010 végrehajtási rendelet érvényességére vonatkozó kérdések vizsgálatára.[40]

59. Az uniós jog alapján az általános szabály az, hogy a nemzeti eljárás keretében bármely fél jogosult a döntés alapjául szolgáló uniós jogi aktusok vagy a vele szemben felhozott nemzeti jogi aktusok jogszerűtlenségére hivatkozni, és indítványozhatja a nemzeti bíróságnál, hogy e tekintetben előzetes döntéshozatal iránti kérelmet terjesszen a Bíróság elé.[41] Jóllehet a nemzeti bíróságok megállapíthatják, hogy valamely uniós jogi aktus érvényes, nem rendelkeznek hatáskörrel ezen aktusok érvénytelenségének megállapítására.[42]

39 — Egyébként e kérdés hipotetikus lenne.

40 — Ebben a vonatkozásban lásd: 2011. február 17-i Bolton Alimentari ítélet, C-409/09, EU:C:2011:87, 21. pont.

41 — 2012. november 27-i Pringle-ítélet, C-370/12, EU:C:2012:756 (a továbbiakban: Pringle-ítélet), 39. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

42 — 1987. október 22-i Foto-Frost ítélet, 314/85, EU:C:1987:452, 14. és 15. pont. Lásd még: 2006. január 10-i IATA és ELFAA ítélet, C-344/04, EBHT, EU:C:2006:10, 27. és 30. pont; 2013. október 3-i Inuit Tapiriit Kanatami és társai kontra Parlament és Tanács ítélet, C-583/11, EU:C:2013:625 (a továbbiakban: „Inuit I”-ítélet), 95. pont.

60. Van azonban kivétel e főszabály alól. A TWD-ítéletben a Bíróság arra a következtetésre jutott, hogy abban az esetben, ha valamely félnek egyértelműen van joga a jelenlegi EUMSZ 236. cikk alapján valamely uniós intézkedés megtámadása érdekében eljárást indítani közvetlenül az Európai Unió bíróságai előtt, és hagyja, hogy az ezen cikkben rögzített határidő lejárjon, később nem támadhatja meg „közvetett" módon az intézkedés érvényességét oly módon, hogy annak jogszerűségét kétségbe vonja a nemzeti bíróság előtt, és ezzel a kérdést előzetes döntéshozatali eljárás keretében a jelen Bíróság elé terjeszti.[43] A Pringle-ítéletben a Bíróság arra a következtetésre jutott, hogy ez a kivétel akkor alkalmazható, ha e félnek *minden kétséget kizáróan* lett volna kereshetőségi joga az EUMSZ 263. cikk alapján.[44] A továbbiakban erre mint „TWD-kivételre" hivatkozom. Ahol a kivétel alkalmazandó, és valamely fél az előírt határidőn belül nem indít közvetlen keresetet, az uniós jogi aktus vele szemben jogerőssé válik. Ilyen módon nincs lehetőség a joghatást kiváltó jogi aktusok időben korlátlan vitatására,[45] és ezáltal biztosított a jogbiztonság.[46]

61. A TWD-kivétel megalkotására a Lisszaboni Szerződés hatálybalépését megelőzően került sor. Abban az időben az EK 230. cikk negyedik bekezdése rögzítette, hogy az egyéneknek milyen esetben van kereshetőségi joguk az uniós bíróságok előtt.

62. Ebben az összefüggésben az előzetes döntéshozatalra utaló végzés felhívja a figyelmet a Bíróság E és F ítéletére.[47] Ez az ügy két olyan egyént érintett, akik megtámadták egy olyan csoport 2. cikk (3) bekezdésében említett listára való felvételének jogszerűségét, amelynek állítólag tagjai voltak. Az EK 230. cikk negyedik bekezdésének alkalmazását és a TWD-kivétel lehetséges alkalmazásának megvizsgálását követően a Bíróság arra a következtetésre jutott, hogy E-nek és F-nek *nem* volt minden kétséget kizáró joga közvetlen kereset indítására, mivel: i. ők maguk nem szerepeltek a 2. cikk (3) bekezdésében említett listán; ii. az előzetes döntéshozatalra utaló végzés nem állapította meg azt, hogy a csoporton belül betöltött pozíciójuk hatáskörrel ruházta volna fel őket e szervezetnek a Törvényszék előtti képviseletére; és iii. a listára történő felvétellel nem lettek minden kétséget kizáróan „közvetlenül és személyükben" érintettek: a csoportnak a listára történő felvétele általános hatállyal bírt és a 2580/2010 rendelettel együtt meghatározatlan számú személyt kötelez a különleges korlátozó intézkedések tiszteletben tartására.[48]

63. Ugyanakkor, bár a hivatkozott ügyben 2010 júniusában hoztak ítéletet, az olyan kérdésekre vonatkozott, amelyek a Lisszaboni Szerződés hatálybalépését megelőzően merültek fel. A kérdést előterjesztő bíróságnak kétsége merült fel azzal kapcsolatban, hogy az E és F ítélet e szerződés hatálybalépését követően továbbra is azt jelenti-e, hogy A, B, C és D hivatkozhat a holland bíróságok előtt a 610/2010 végrehajtási rendelet érvénytelenségére.

64. Az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdése értelmében valamely egyén jelenleg eljárást indíthat i. a neki címzett jogi aktusok ellen (a továbbiakban: első mondatrész); ii. az őt közvetlenül és személyében érintő jogi aktusok (a továbbiakban: második mondatrész) ellen; továbbá iii. az őt közvetlenül érintő olyan rendeleti jellegű jogi aktusok ellen, amelyek nem vonnak maguk után végrehajtási intézkedéseket (a továbbiakban: harmadik mondatrész).

43 — Lásd: 1994. március 9-i TWD Textilwerke Deggendorf ítélet, C-188/92, EU:C:1994:90 (a továbbiakban: TWD-ítélet), 17. és 18. pont. Ennek az ügynek a tárgyát egy tagállamnak címzett bizottsági határozat képezte, amely kifejezetten hivatkozott az egyedi támogatás kedvezményezettjére (TWD); a tagállam közölte a határozatot e kedvezményezettel.

44 — Lásd: Pringle-ítélet, 41. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

45 — Lásd: 2001. február 15-i Nachi Europe ítélet, C-239/99, EU:C:2001:101, 29. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

46 — TWD-ítélet, 16. pont.

47 — 2010. június 29-i E és F ítélet, C-550/09, EU:C:2010:382 (a továbbiakban: E és F ítélet).

48 — E és F ítélet, 49–52. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

65. Az EUMSZ 236. cikk negyedik bekezdésének első két mondatrésze megfelel az EK 230. cikk negyedik bekezdésének. A Bíróság megerősítette, hogy a „közvetlen érintettség” és a „személyében való érintettség” előbbi rendelkezésben szereplő feltételei továbbra is ugyanazzal a jelentéssel bírnak, mint a Lisszaboni Szerződés előtt.[49] Vagyis a „közvetlen érintettség” feltétele azt kívánja meg, hogy a kifogásolt intézkedés i. közvetlen hatást gyakoroljon a jogalany jogi helyzetére, és ii. ne hagyjon mérlegelési lehetőséget az intézkedés végrehajtásával megbízott címzettek számára, mert az ilyen végrehajtás tisztán automatikus jellegű és köztes szabályok alkalmazása nélkül, egyedül az uniós szabályozás alapján történik.[50] A személyében való érintettség feltétele csak akkor teljesül, „ha a [megtámadott jogi aktus] sajátos jellemzőik vagy egy őket minden más személytől megkülönböztető ténybeli helyzet folytán vonatkozik [a kérelmezőkre], és ezáltal a címzetthez hasonló módon egyéníti őket”[51].

66. Azáltal, hogy egy harmadik mondatrész beiktatásával szélesítette a Törvényszékhez fordulás lehetőségét,[52] a Lisszaboni Szerződés hatékony bírói jogvédelmet kívánt biztosítani azon természetes és jogi személyek számára, akik a kérdéses jogi aktusokat illetően nem személyükben érintettek (annak ellenére, hogy e jogi aktusok e személyeket közvetlenül érintik), és egyébként csak azután kérhették az olyan rendeleti jellegű jogi aktus bírósági felülvizsgálatát, amely nem von maga után végrehajtási intézkedéseket, ha megsértették az abban szereplő rendelkezéseket azért, hogy a nemzeti bíróságok előtt indított eljárásban hivatkozhassanak e rendelkezések jogellenességére.[53] Következésképpen úgy kell értelmezni az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdésének harmadik mondatrészét, hogy az ilyen módon magasabb szintű bírói jogvédelmet biztosít. Tehát nem állapítható meg, hogy az egyének *alacsonyabb* szintű védelmet élveznek, mint a Lisszaboni Szerződés hatálybalépését megelőzően.

67. Hogyan kell tehát értelmezni a TWD-kivételt azután, hogy az uniós bíróságokhoz fordulás lehetősége szélesebb körben áll rendelkezésre?

68. A Pringle-ítéletben a Bíróság megerősítette, hogy a TWD-kivétel a Lisszaboni Szerződés hatálybalépését követően továbbra is irányadó. Anélkül hivatkozott az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdése alapján fennálló kereshetőségi jogra, hogy megkülönböztette volna e kereshetőségi jog különféle jogalapjait.[54] A Bíróság kifejtette, hogy „nem tűnik úgy, hogy minden kétséget kizáróan elfogadható lett volna, hogy az alapeljárás felperese megsemmisítés iránti keresetet nyújtson be az EUMSZ 263. cikk alapján a [Szerződéseket módosító határozat] ellen”[55]. A fenti körülmények között ez a következtetés nyilvánvaló volt.

69. Álláspontom szerint indokolatlan az az értelmezés, hogy a TWD-kivételt az első és a második mondatrészre történő alkalmazástól eltérően alkalmazzuk a harmadik mondatrésszel kapcsolatban, vagy hogy azt gondoljuk, hogy az nem alkalmazandó a harmadik mondatrészre.

49 — „Inuit I”-ítélet, 70. és 71. pont.

50 — Lásd többek között: 1998. május 5-i Glencore Grain kontra Bizottság ítélet, C-404/96 P, EU:C:1998:196, 41. pont; 2004. június 29-i Front national kontra Parlament ítélet, C-486/01 P, EU:C:2004:394, 34. pont; 2009. szeptember 10-i Bizottság kontra Ente per le Ville vesuviane és Ente per le Ville vesuviane kontra Bizottság ítélet, C-445/07 P és C-455/07 P, EU:C:2009:529, 45. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat; 2015. szeptember 17-i Confederazione Cooperative Italiane és társai kontra Anicav és társai ítélet, C-455/13 P, C-457/13 P és C-460/13 P, EU:C:2015:616, 46. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

51 — 2015. április 28-i T & L Sugars és Sidul Açúcares kontra Bizottság ítélet, C-456/13 P, EU:C:2015:284 (a továbbiakban: T & L Sugars ítélet), 63. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

52 — „Inuit I”-ítélet, 55–57. pont; lásd még a 70. és 71. pontot.

53 — T & L Sugars ítélet, 29. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat; 2013. december 19-i Telefónica kontra Bizottság ítélet, C-274/12 P, EU:C:2013:852 (a továbbiakban: Telefónica-ítélet), 27. pont. Lásd továbbá a Bíróság munkamódszerével foglalkozó munkacsoport végső jelentését, CONV 636/03, 21. pont.

54 — Pringle-ítélet, 41. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat. Lásd továbbá: 2016. április 28-i Borealis Polyolefine és társai ítélet, C-191/14, C-192/14, C-295/14, C-389/14 és C-391/14–C-393/14, EU:C:2016:311, 46–49. pont (az ebben foglalt érvelés azt sugallja, hogy a Bíróság hallgatólagosan elfogadta a TWD-kivétel alkalmazhatóságát a harmadik mondatrész tekintetében).

55 — Pringle-ítélet, 42. pont. A vizsgált kérdés az volt, hogy e határozatot az EUSZ 48. cikk (6) bekezdésében foglalt egyszerűsített felülvizsgálati eljárás keretében kellett-e vagy kellett volna-e elfogadni.

70. A TWD-kivétel hatálya nagyon szűk körben érvényesül, ha bármilyen kétség merül fel az elfogadhatóságot illetően, a kivétel *nem* alkalmazható. A gyakorlatban mindenféle felesleges bonyodalom nélkül meg lehet válaszolni azt a kérdést, hogy adott esetben felmerül-e „kétség” az elfogadhatóságot illetően, mivel az érintett személyt képviselő ügyvédnek képesnek kell lennie arra, hogy egyértelmű útmutatást adjon az ügyfelének azzal kapcsolatban, hogy milyen úton van lehetőség a megtámadásra. Ugyancsak kénytelen lesz gyorsan cselekedni, mivel figyelemmel kell lennie az EUMSZ 263. cikk által az eljárás megindítására előírt két hónapos határidőre. Az eldöntendő kérdéseket álláspontom szerint a rendelkezésre álló ítélkezési gyakorlat és az érintett egyén közvetlen kereset megindítására vonatkozó döntésének meghozatala időpontjában fennálló helyzete alapján kell elbírálni.

71. Ha az egyén elfogadhatóan igazolja kétségeit a közvetlen kereset elfogadhatóságát illetően, akkor nem alkalmazható a TWD-kivétel, és az EUMSZ 267. cikk szerinti eljárás keretében a Bíróságnak lehetővé kell tennie az érvényesség megtámadását. Ez fogja biztosítani a hatékony bírói jogvédelmet, ahogyan azt a Charta 47. cikke előírja.

72. Ez a következtetés ügykezelési szempontból is észszerű: az uniós igazságszolgáltatásnak nem érdeke, hogy a TWD-kivétel túl széles körben történő alkalmazása révén elővigyázatossági okokból előterjesztett közvetlen keresetek tömegére buzdítson, amelyeket azután a Törvényszéknek fel kell dolgoznia, és feltehetően elfogadhatatlannak kell nyilvánítania. Kívánatosabb, ha a nemzeti bíróságok szűrik ki az érvényességgel kapcsolatos azon kifogásokat, amelyek első látásra nem tűnnek meggyőzőnek.

73. Ezen érvelés jelen ügyre történő alkalmazásával a kérdést előterjesztő bíróság azt kérdezi, hogy az A, B, C és D által a Törvényszék előtt indított kereset „kétséget kizáróan” elfogadható lett volna-e. A fent ismertetett indokok alapján ez a megfelelő és alkalmazandó teszt. Másképpen fogalmazva, akkor tekinthető igazoltnak A, B, C és D azon döntése, hogy az uniós bíróságok helyett inkább a nemzeti bíróság előtt indítanak keresetet, i. ha egyértelmű, hogy az EUMSZ 263. cikk alapján nincs kereshetőségi joguk, vagy ii. ha ezzel kapcsolatos kétségeik megalapozottak voltak.

74. Ha eddig kétséges is volt, hogy az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdésének akár első, akár második mondatrésze alapján A, B, C és D kifogásolhatta-e a 610/2010 végrehajtási rendeletet, egyértelműnek tűnik, hogy a Törvényszék mint elfogadhatatlant elutasította volna ezt a keresetet. A, B, C és D nem címzettjei egyetlen uniós jogi aktusnak sem. Ugyancsak nem vitás, hogy a 610/2010 végrehajtási rendeletben szereplő listára való felvétel nem „érintette” őket „közvetlenül és személyükben”. Ha valamely felperes esetében nem teljesül e két feltétel valamelyike, ez azzal a következménnyel jár, hogy a felperes nem támadhatja meg e jogi aktust.[56] A 610/2010 végrehajtási rendelet nem tartalmaz olyan rendelkezést, amely lehetővé tenné A, B, C vagy D azonosítását. Jóllehet ez a rendelet akár személyükben is érinthet más személyeket,[57] nem azonosítja, hogy kik a tagjai a mellékletében felsorolt csoportoknak és szervezeteknek, vagy kik kapcsolódnak egyéb módon hozzájuk. A, B, C és D tehát nem tudta volna bizonyítani, hogy „személyében” érintett.

75. A harmadik mondatrésszel kapcsolatban álláspontom szerint A, B, C és D megalapozottan kételkedett a 610/2010 végrehajtási rendelet megsemmisítése iránti kereset elfogadhatóságában e mondatrész („az őt közvetlenül érintő olyan rendeleti jellegű jogi aktusok ellen, amelyek nem vonnak maguk után végrehajtási intézkedéseket”) alapján.

56 — „Inuit I”-ítélet, 75. és 76. pont.

57 — Például a 2. cikk (3) bekezdésében említett listán feltüntetett személyek és szervezetek.

76. A 610/2010 végrehajtási rendelet rendeleti jellegű jogi aktus, vagyis általános hatályú jogi aktus, de nem jogalkotási aktus [58] (azaz olyan jogi aktus, amelyet jogalkotási eljárás keretében fogadtak el [59]). Elfogadására a 2580/2001 rendelet 2. cikkének (3) bekezdése alapján került sor, amely előírja a Tanács számára, hogy egyhangúlag, és a 2001/931 közös álláspont 1. cikkének (4), (5) és (6) bekezdésében megállapított rendelkezéseivel összhangban eljárva állapítsa meg, vizsgálja felül és módosítsa a 2. cikk (3) bekezdésében említett listát. Ez az eljárás nem jogalkotási eljárás. A 610/2010 végrehajtási rendelet egyaránt részben egyének és jogi személyek meghatározhatatlan csoportjára alkalmazandó: [60] az LTTE listára történő felvételének eredményeként mindenkinek tiszteletben kell tartania a 2580/2001 rendelet 2. cikke (1) bekezdésének b) pontjában és 2. cikkének (2) bekezdésében foglalt tilalmakat. [61] Következésképpen A, B, C és D vonatkozásában még akkor is egyértelműen általános hatályú jogi aktusnak minősül, ha személyében érintette az LTTE-t. [62]

77. Nyilvánvaló, hogy a 610/2010 végrehajtási rendelet érintette A-t, B-t, C-t és D-t. Kétségtelen volt-e a közvetlen érintettség, és az, hogy a jogi aktus nem vont maga után végrehajtási intézkedéseket?

78. A közvetlen érintettség fogalmának elméleti alapját, legalábbis részben, az okozatiság fogalma képezi. Közvetlen okozati összefüggésnek kell lennie a kifogásolt jogi aktus, és a jogorvoslat biztosítását igazoló állítólagos veszteség vagy kár között. [63] A követelmény mögött meghúzódó jogpolitikai indok egyértelmű: ha a kifogásolt jogi aktus joghatásainak érvényesítése érdekében valamilyen kiegészítő intézkedés meghozatalára van szükség, ezt az intézkedést kell megtámadni a bíróságok előtt, nem pedig az eredeti jogi aktust.

79. A fenti 65. pontban ismertettem a tesztet abban a formában, ahogyan azt a Bíróság a legutóbbi ítélkezési gyakorlatában használta a közvetlen érintettség fennállásának megállapítása érdekében. Ez azonban nem az egyetlen, az ítélkezési gyakorlatban fellelhető változat. A Les Verts ítéletben a Bíróság arra a következtetésre jutott, hogy valamely jogi aktus akkor felel meg a vizsgálatnak, ha a szóban forgó jogi aktusok egy teljes szabályrendszert alkotnak, amely önmagában is elégséges, és amely „nem von maga után végrehajtási intézkedéseket”. [64] Ezt a változatot ismétli meg lényegében hasonló formában a harmadik mondatrész. Jóllehet érvelhetünk azzal, hogy teljesen felesleges az „és” szó szövegbe foglalása, a szándék egyértelműnek tűnik. Annak érdekében, hogy megállapítható legyen, hogy valamely jogi aktus közvetlenül érint-e az A, B, C és D helyzetében lévő felperest, szükséges annak megállapítása, hogy von-e maga után végrehajtási intézkedéseket. [65]

80. A kérdést előterjesztő bíróság megjegyzi, hogy álláspontja szerint nehéz pontos útmutatásra lelni a Bíróság legújabb ítélkezési gyakorlata alapján arra vonatkozóan, hogy a jelen ügyben mi a pontos jelentése és alkalmazási köre a „végrehajtási intézkedések” fogalmának. Igaz ugyan, hogy az ítélkezési gyakorlat nem törekszik arra, hogy meghatározást adjon e kifejezésnek, számomra mégis úgy tűnik, hogy két olyan tényezője is van, amely iránymutatásként szolgálhat.

81. Először, a Bíróság a T & L Sugars ítéletben – egy olyan ügyben, amely két bizottsági végrehajtási rendelet végrehajtását szolgáló nemzeti intézkedést érintett – arra a következtetésre jutott, hogy ezen intézkedések pontos jogi természetének nincs jelentősége abból a szempontból, hogy azok „végrehajtási intézkedések”. Megjegyezte továbbá, hogy e következtetést nem vonja kétségbe az

58 — „Inuit I”-ítélet, 60. pont.

59 — EUMSZ 289. cikk, (3) bekezdés.

60 — Lásd például: 1993. június 15-i Abertal és társai kontra Bizottság ítélet, C-213/91, EU:C:1993:238, 19. pont.

61 — Lásd a fenti 36. és 37. pontot. Lásd: E és F ítélet 51. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

62 — E vonatkozásban lásd: 2008. szeptember 3-i Kadi és Al Barakaat International Foundation kontra Tanács és Bizottság ítélet, C-402/05 P és C-415/05 P, EU:C:2008:461, 241–244. pont; 2013. április 23-i Gbagbo és társai kontra Bizottság ítélet, C-478/11 P–C-482/11 P, EU:C:2013:258, 56. pont.

63 — E vonatkozásban lásd: 1984. július 11-i Commune de Differdange és társai kontra Bizottság ítélet, 222/83, EU:C:1984:266, 10–12. pont.

64 — 1986. április 23-i Les Verts kontra Parlament ítélet, 294/83, EU:C:1986:166, 31. pont.

65 — Lásd e tekintetben: Telefónica-ítélet, 27–29. pont.

intézkedések állítólagosan mechanikus jellege sem. A teszt inkább arra irányul, hogy az uniós intézkedések a felperes tekintetében (az adott ügyben) kizárólag a nemzeti hatóságok által hozott jogi aktusokon keresztül fejtik-e ki joghatásaikat: ha igen, akkor e jogi aktusok a harmadik mondatrész értelmében vett végrehajtási intézkedéseknek minősülnek. [66]

82. Másodszor, a Bíróság a Telefónica-ítéletben megállapította, hogy az érintett személy helyzetét kell figyelembe venni annak értékelése érdekében, hogy valamely rendeleti jellegű jogi aktus tartalmaz-e ilyen intézkedéseket. Irreleváns, hogy a szóban forgó jogi aktus tartalmaz-e a többi jogalannyal szemben végrehajtási intézkedéseket, kizárólag a kereset tárgyára kell utalni. [67]

83. A kérdést tehát kizárólag A, B, C és D helyzetére figyelemmel kell értékelni, a nemzeti bíróság előtt előterjesztett keresetük tárgyával, nevezetesen a 610/2010 végrehajtási rendelettel, valamint a két rendelet közötti nyilvánvaló kapcsolat miatt a 2580/2001 rendelettel összefüggésben.

84. A fentieket A, B, C és D alapeljárásban fennálló helyzetére alkalmazva elmondható-e, hogy A-t, B-t, C-t és D-t „közvetlenül érinti" a 610/2010 végrehajtási rendelettel összefüggésben értelmezett 2580/2001 rendelet? Nyilvánvaló, hogy nem kifejezetten érintettek, hiszen a nevük nem jelenik meg a 2. cikk (3) bekezdésében említett listán. [68] Legalább azzal lehet azonban érvelni, hogy olyan értelemben érintettek, hogy valamely személynek a listára történő felvétele azzal a következménnyel jár, hogy az uniós jog hatálya alá tartozó egyetlen személy sem jogosult a javukra pénzeszközöket gyűjteni vagy rendelkezésre bocsátani. Ez a következtetés nem szükségszerűen összeegyeztethetetlen a jogszabályokkal vagy az ítélkezési gyakorlattal. Ezen az alapon az is állítható, hogy az EUMSZ 263. cikk harmadik mondatrésze alapján közvetlen keresetet kellett volna indítaniuk a Törvényszék előtt a 610/2010 végrehajtási rendelet megtámadása iránt. Ezen megközelítés nehézsége (amennyire az a Bíróság rendelkezésére álló tények alapján megállapítható) abban mutatkozik meg, hogy A, B, C és D egészen a miniszter által hozott, a listára vételt elrendelő határozatokba való felvételükig nem szereztek tudomást arról, hogy a 2. cikk (3) bekezdésében említett lista alapján befagyasztották a pénzeszközeiket. Egészen addig semmilyen hátrány nem érte őket, és ennek megfelelően semmit nem is akarhattak megtámadni. Nem állíthatom tehát, hogy ezen az alapon „kétséget kizáróan" jogosultak voltak a Törvényszék előtt eljárást indítani.

85. Másodlagosan elfogadható-e az az érv, hogy – a kérdést előterjesztő bíróság javaslatának megfelelően – mivel a 2580/2001 rendelet 9. cikke megköveteli a tagállamoktól, hogy határozzák meg a rendelet előírásainak megsértése esetén alkalmazandó szankciókat, ténylegesen szükség van végrehajtási intézkedésekre? Amennyiben igen, úgy a helyzet egyértelmű: A, B, C és D nem kötelezhető eljárás indítására a Törvényszék előtt. Valójában úgy tűnik, hogy e tekintetben semmilyen alapon nem lenne kereshetőségi joguk. Ez az érvelés tükrözné a jogszabály szövegét, de legalábbis vitatható, hogy összhangban állna-e a fenti 82. pontban hivatkozott ítélkezési gyakorlattal, amely szerint az eset konkrét körülményeire kell figyelemmel lenni, nem pedig az azzal kapcsolatos általános körülményekre. Itt nem az A, B, C és D által a nemzeti bíróságok előtt előterjesztett keresetükkel támadott szankciókról van szó. Inkább a 2007. évi Sanctieregeling alapján elfogadott határozatba való felvételükről. Még egyszer hangsúlyozom, nem állíthatom, hogy ehhez a kérdéshez nem fűződhet kétség.

66 — Lásd a 40–42. pontot. A kérdéses mechanizmust az ítélet 3. pontja tartalmazza, amely megismétli a Törvényszék megtámadott ítéletének 39–45. pontját. T & L azzal érvelt, hogy a tagállamoknak kizárólag csak „postafiók" szerep jutott (18. pont). A Bizottság fenntartotta, hogy a vitatott nemzeti intézkedések fontosak és szükségesek (24. pont).

67 — Lásd a 30. és 31. pontot.

68 — Meg kell jegyezni ezzel kapcsolatban, hogy a Bíróság a T & L Sugars ítéletben megállapította, hogy mivel a fellebbezők nem kimondottan tartoztak azon felek körébe, akikre a szóban forgó szabályozás alkalmazandó volt (a felperesek nádcukor-finomítók voltak, a szóban forgó szabályozás pedig cukortermelőkre vonatkozott), ezáltal ez a szabályozás nem érintette közvetlenül jogi helyzetüket, és nem érintette őket közvetlenül (37. pont).

86. Mi a helyzet tehát magával a 2007. évi Sanctieregelinggel? A kérdést előterjesztő bíróság azt állítja, hogy az 1373. (2001) számú határozat joghatásainak érvényesítése érdekében fogadták el a Sanctieregeling 2. cikkét, és az nem hivatkozik a 2580/2001 rendeletre, a 2001/931 közös álláspontra vagy bármely olyan jogi aktusra, amely a 2. cikk (3) bekezdésében említett listára vesz fel személyeket vagy csoportokat. Mindazonáltal az előzetes döntéshozatalra utaló végzés annak a megjegyzésével folytatja, hogy a miniszternek a listára vételt elrendelő határozatai kifejezetten azon a feltevésen alapultak, hogy az LTTE terrorista csoport, mert szerepel a 2. cikk (3) bekezdésében említett listán, valamint azon a tényen, hogy büntető eljárások indultak A, B, C és D ellen többek között a 2580/2001 rendelet 2. cikke (1) bekezdésének, 2. cikke (2) bekezdésének és 3. cikkének állítólagos megsértése miatt.[69] Mindezek alapján állíthatjuk-e, hogy a 2007. évi Sanctieregeling és az annak alapján meghozott határozatok az EUMSZ 263. cikk alkalmazásában végrehajtási intézkedésnek minősülnek? Semlegesen fogalmazva, számomra ez az álláspont ismét zavarosnak tűnik, és ennek megfelelően nem zár ki minden kétséget.

87. A jogtudomány jelentős része és még inkább a jogalkalmazás összefügg a bizonyossággal. A jog ezt tűzi ki célul, hiszen a jogalanyoknak tisztában kell lenniük jogaikkal és kötelezettségeikkel. Ugyanakkor azáltal, hogy ítélkezési gyakorlatában a „kétséget kizáróan” kifejezést használja, a Bíróság felismerte annak a valóságát, hogy ez az eszmény nem minden esetben teljesül. A TWD-kivétel a jogbiztonság érdekében egészen pontosan (és kizárólag) azokban az esetekben alkalmazandó, amikor *nincs* kétség azzal kapcsolatban, hogy elfogadható lett volna az adott magánszemély által a Törvényszék előtt indított kereset. Álláspontom szerint ez nem ilyen eset. Ebből következően a TWD-kivétel nem alkalmazható.

88. Mindezek miatt az első kérdésre adandó válaszban arra következtetek, hogy az A, B, C és D által a 610/2010 végrehajtási rendelet érvényességének vitatása iránt indított közvetlen kereset, amennyiben e rendelet az LTTE-re vonatkozik, nem lett volna minden kétséget kizáróan elfogadható. Ebből következik, hogy A, B, C és D alapos indokkal rendelkezett arra, hogy a nemzeti bíróság előtt vesse fel e rendelet érvénytelenségét, és az EUMSZ 267. cikk alapján kezdeményezze előzetes döntéshozatal iránti kérelem előterjesztését.

A 2001/931 közös álláspont és a 2580/2001 rendelet értelmezése (a 2–5. kérdés)

A Bíróságnak a 2001/931 közös álláspont értelmezésével kapcsolatos hatásköre

89. Elsőként felmerül a kérdés, hogy a Bíróságnak van-e hatásköre a 2001/931 közös álláspont értelmezésére, amely egy KKBP jogi aktus. Főszabályként az EUSZ 24. cikk (1) bekezdésének második albekezdése alapján a Bíróság hatásköre e körben kizárt azzal a kivétellel, hogy a Bíróság hatáskörrel rendelkezik az EUSZ 40. cikk[70] betartásának ellenőrzésére, valamint az EUMSZ 275. cikk második bekezdésében meghatározott bizonyos határozatok jogszerűségének felülvizsgálatára. Az EUMSZ 275. cikk különösen úgy rendelkezik, hogy a Bíróság hatáskörrel rendelkezik „a Tanács által az Európai Unióról szóló szerződés V. címének 2. fejezete alapján a természetes vagy jogi személyekre vonatkozóan elfogadott korlátozó intézkedéseket előíró határozatok jogszerűségének felülvizsgálatára irányuló, [az EUMSZ] 263. cikk[…] negyedik bekezdése alapján hozzá benyújtott keresetek tekintetében”, mint amilyenek például azok a KKBP intézkedések, amelyek az LTTE-t terrorista csoportnak vagy szervezetnek minősítették.[71]

69 — Lásd a fenti 45. pontot.

70 — Ez a rendelkezés, amely a KKBP és más uniós hatáskörök közötti kapcsolatot érinti, nem releváns a jelen ügy szempontjából.

71 — Lásd a jelen indítvány 42. pontját.

90. Mindez első látásra nem fedi le e jogi aktusok értelmezését vagy jogszerűségének felülvizsgálatát egy előzetes döntéshozatali eljárás keretében. Ugyanakkor osztom a Wathelet főtanácsnok legutóbbi, Rosneft-ügyre vonatkozó indítványában képviselt álláspontot a teljes jogorvoslati és eljárási rendszerrel kapcsolatban, amelynek célja, hogy biztosítsa az uniós jogi aktusok jogszerűségének felülvizsgálatát, a 24. cikk (1) bekezdése második albekezdésének utolsó mondatában említett jogszerűségi felülvizsgálat nemcsak a megsemmisítés iránti kereseteket, hanem ugyanúgy az előzetes döntéshozatali mechanizmust is magában foglalja.[72] Az Európai Unió jogrendjének, amely a jogállamiságon alapul,[73] az uniós jog alkalmazási körén belül biztosítania kell a jelenleg a Charta 47. cikkének első bekezdése által garantált hatékony jogorvoslathoz való jogot. Az érvényességre vonatkozó ügyekkel kapcsolatos előzetes döntéshozataloknak ebben a vonatkozásban kulcsfontosságú szerepe van azon személyek számára, akik az alapeljárás felpereseihez hasonlóan olyan KKBP intézkedések hátrányos következményeit viselhetik, amelyeknek egyénileg nem címzettjei, és akik ennélfogva főszabály szerint nem jogosultak az EUMSZ 275. cikk második bekezdése alapján ezen intézkedések megsemmisítését kérni az uniós bíróságok előtt. Mindezeken felül, ahogyan azt Wathelet főtanácsnok kifejti, a Bíróságnak az EUSZ V. cím 2. fejezete alapján elfogadott, természetes vagy jogi személyekre vonatkozó korlátozó intézkedések jogszerűségének felülvizsgálatára vonatkozó hatásköre szükségszerűen magában foglalja azok értelmezését is az előzetes döntéshozatali eljárással összefüggésben.[74]

91. Ami a jelen ügyet illeti, a 2006/380 közös álláspont hatálybalépéséig az LTTE-t nem tekintették a 2001/931 közös álláspont értelmében vett terrorista csoportnak vagy szervezetnek. Ugyanakkor a 2006/380 közös álláspont pusztán naprakésszé tette a 2001/931 közös álláspont értelmében korlátozó intézkedések hatálya alá tartozó személyek és szervezetek listáját. Emiatt úgy tekintem a 2006/380 közös állásponttal módosított 2001/931 közös álláspontot, mint az EUSZ 24. cikk (1) bekezdése második albekezdésének utolsó mondata, valamint az EUMSZ 275. cikk második bekezdése értelmében vett, „az [EUSZ] V. címének 2. fejezete alapján a természetes vagy jogi személyekre vonatkozóan elfogadott korlátozó intézkedéseket előíró” határozatot. Következésképpen a Bíróság hatáskörrel rendelkezik a második kérdés megválaszolására, amennyiben az a 2580/2001 rendeleten felül a 2001/931 közös álláspont értelmezését is kéri.

A „terrorcselekmény” 2001/931 közös álláspontban és 2580/2001 rendeletben meghatározott fogalma

92. A „terrorcselekmény” 2001/931 közös álláspont 1. cikkében, valamint 2580/2001 rendelet 2. cikkének (3) bekezdésében meghatározott fogalmát e rendelkezések kifejezéseire, célkitűzéseire és hátterére figyelemmel kell értelmezni; a fogalom értelmezése szempontjából annak keletkezése is relevánsnak bizonyulhat.[75]

93. Az LTTE-t azért vették fel a 2. cikk (3) bekezdésében említett listára, mert a 2580/2001 rendeletben „terrorcselekményként” meghatározott cselekményeket követett el, amely rendelet maga is a 2001/931 közös álláspont 1. cikkének (3) bekezdésében meghatározott fogalommeghatározásra utal.[76] Egyik uniós intézkedés szövegezésében sem utal semmi arra, hogy ez a fogalom ne foglalhatná magában a fegyveres összeütközések idején elkövetett és a nemzetközi humanitárius jog által szabályozott cselekményeket.

72 — Wathelet főtanácsnok Rosneft-ügyre vonatkozó indítványa, C-72/15, EU:C:2016:381, 38. és 62–66. pont.

73 — EUSZ 21. cikk, (1) bekezdés.

74 — Wathelet főtanácsnok Rosneft-ügyre vonatkozó indítványa, C-72/15, EU:C:2016:381, 73–76. pont.

75 — Lásd: „Inuit I”-ítélet, 50. pont; Pringle-ítélet, 135. pont.

76 — A 2580/2001 rendelet 1. cikkének (4) bekezdése.

94. Ezt az értelmezést sem 2001/931 közös álláspont, sem pedig a 2580/2001 rendelet célja nem támasztja alá. Ezen intézkedések lényegében megelőzési célt szolgálnak: céljuk a terrorizmus elleni küzdelem, a terrorizmus pénzügyi forrásainak a terrorista tevékenységekben vagy a terrorizmushoz kapcsolódó tevékenységekben való részvétellel gyanúsított személyek vagy szervezetek pénzeszközeinek és gazdasági erőforrásainak befagyasztásával történő megszüntetése révén.[77] E célok védelme legalább olyan fontos, amikor e cselekmények elkövetésére fegyveres összeütközések során kerül sor, mint egyéb körülmények között.

95. A 2001/931 közös álláspont és a 2580/2001 rendelet önmagában történő értelmezése ennélfogva azt sugallja, hogy a „terrorcselekmény” fogalmának tág értelmezése helytálló. Megdől-e ez az értelmezés azon jogszabályi és nemzetközi jogi összefüggésre tekintettel, amelyben e jogszabályokat értelmezni kell?

A 2002/475 kerethatározat

96. A kérdést előterjesztő bíróság (a második kérdés a) pontjában) kifejezetten azt kérdezi, hogy a 2002/475 kerethatározat (11) preambulumbekezdése releváns-e a 2001/931 közös álláspont és a 2580/2001 rendelet szerinti „terrorcselekmény” fogalmának értelmezése szempontjából. Van-e bármilyen következménye a közös álláspont és a rendelet hatályára nézve annak a ténynek, hogy ez a preambulumbekezdés kizárja[78] a kerethatározat hatálya alól a fegyveres erők által fegyveres összeütközések idején elkövetett cselekményeket?

97. Úgy vélem, hogy a fenti kérdésre nemleges választ kell adni.

98. A 2002/475 kerethatározat harmonizálja a tagállamok büntetőjogát, emellett célja, hogy a tagállamokban közelítse a „terrorista bűncselekmények” fogalmának meghatározását.[79] Hatálya és céljai tehát eltérőek a 2001/931 közös álláspontétól és a 2580/2001 rendeletétől, amelyek a terrorizmus elleni megelőző intézkedésekre vonatkoznak, és nem a nemzeti büntető eljárásokat igyekeznek kísérni és támogatni.[80] Ahogyan azt a Bizottság állítja, a (11) preambulumbekezdés szövegezése (különösen a „nem tartoznak e kerethatározat hatálya alá”) önmagában egyértelművé teszi, hogy a preambulumbekezdés kizárólagos célja annak tisztázása, hogy a 2002/475 kerethatározat hatálya nem terjed ki a fegyveres erők által fegyveres konfliktusok idején elkövetett „cselekményekre”. A 2002/475 kerethatározat (11) preambulumbekezdése tehát nem a 2001/931 közös álláspont és a 2580/2001 rendelet értelmében vett „terrorcselekmény” jelentésére vonatkozóan ad iránymutatást.[81] Ez az álláspont mindenesetre összhangban áll az állandó ítélkezési gyakorlattal, amely szerint az uniós jogi aktusok preambulumának nincs kötelező hatálya, és arra nem lehet hivatkozni sem az adott jogi aktus rendelkezéseitől való eltérés igazolása, sem az annak szövegétől nyilvánvalóan eltérő értelmezés céljából.[82] A (11) preambulumbekezdés nem utal kifejezetten a 2002/475 kerethatározat rendelkező részének egyetlen rendelkezésére sem, és emiatt semmilyen körülmények között nem lehet hatással arra, hogy más uniós jogi aktusok hogyan értelmezendők.

77 — Lásd: 2012. november 15-i Al-Aqsa kontra Tanács és Hollandia kontra Al-Aqsa ítélet, C-539/10 P és C-550/10 P, EU:C:2012:711 (a továbbiakban: Al-Aqsa ítélet), 67. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

78 — Lásd a fenti 40. pontot.

79 — A 2002/475 kerethatározat (6) preambulumbekezdése; lásd még az 1. cikk (1) bekezdését.

80 — Lásd: Al-Aqsa-ítélet, 67. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

81 — Ebben a kérdésben lásd: 2014. október 16-i LTTE kontra Tanács ítélet, T-208/11 és T-508/11, EU:T:2014:885, 73. pont. Az általam előadottak szerint a Tanács e ponttal szemben nem fellebbezett (lásd a fenti 51. pontot).

82 — Lásd például: 2013. április 11-i Della Rocca ítélet, C-290/12, EU:C:2013:235, 38. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

A nemzetközi joggal összhangban álló értelmezés

99. Ilyen körülmények között továbbra is figyelembe kell venni az EUSZ 3. cikk (5) bekezdését, amely szerint az Unió hozzájárul a nemzetközi jog szigorú betartásához és fejlesztéséhez. Következésképpen, amikor az Unió jogi aktust fogad el, köteles tiszteletben tartani a nemzetközi jogot, ideértve a nemzetközi szokásjogot is, amely kötelező az Unió intézményeire. [83]

100. Továbbá az állandó ítélkezési gyakorlat szerint az uniós jog rendelkezéseit, amennyire lehetséges, a nemzetközi jog figyelembevételével kell értelmezni. [84] Jóllehet a Bíróság ezt a követelményt főként az Unióra formálisan kötelező megállapodások tekintetében alkalmazta, [85] a követelmény hatálya ennél szélesebb körre terjed ki. A Poulsen és Diva Navigation ítéletben a Bíróság megállapította, hogy „az [Európai Unió] hatásköreit a nemzetközi jog tiszteletben tartásával kell gyakorolni, vagyis [az adott ügyben értelmezendő uniós jogszabályi rendelkezést] a nemzetközi tengerjog releváns szabályait figyelembe véve kell értelmezni, a hatályát pedig e szabályok tekintetében kell meghatározni” [86]. A Bíróság egy lépéssel továbbment az Intertanko-ítéletben. [87] Arra a következtetésre jutott, hogy annak a körülménynek, hogy egy nemzetközi megállapodás az Uniót nem kötelezi, de valamennyi tagállamot igen, „következményei lehetnek a […] másodlagos jogi rendelkezések értelmezésére”, még akkor is, ha a megállapodás nem nemzetközi szokásjogi szabályt kodifikál, és a Bíróság feladata a másodlagos jog e rendelkezéseit a szóban forgó megállapodás „figyelembevételével” értelmezni. [88] A Bíróság ezt a „jóhiszeműség szokásjogi elvével” valamint a jelenlegi EUSZ 4. cikk (3) bekezdésében foglalt lojális együttműködés elvével indokolta. A cél az, hogy amennyire csak lehet, elkerülhető legyen az uniós jog olyan értelmezése, amely ellehetetleníti a tagállamok számára, hogy nemzetközi jogi kötelezettségvállalásaiknak eleget tegyenek.

101. Következésképpen először azt kell megvizsgálni, hogy a 2001/931 közös álláspont és a 2580/2001 rendelet értelmezhető-e a nemzetközi jog releváns szabályaival összhangban. Ha a válasz igenlő, akkor nincs szükség annak megállapítására, hogy ezek a szabályok azok közé tartoznak-e, amelyek fényében a Bíróság jogosult az uniós intézmények által elfogadott intézkedések jogszerűségét felülvizsgálni. [89]

102. Különbséget kell tenni egyfelől a nemzetközi humanitárius jog szabályai, másfelől a terrorizmus vagy a túszszedés elleni nemzetközi jogi szabályok között. A jelen indítványban csak a nemzetközi jog azon forrásait kell megvizsgálnom, amelyekre vagy az előzetes döntéshozatalra utaló végzés, vagy pedig a felek beadványai hivatkoznak.

83 — Ebben a kérdésben lásd: 2011. december 21-i Air Transport Association of America és társai ítélet, C-366/10, EU:C:2011:864, 101. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

84 — Lásd például: 2012. március 15-i SCF Consorzio Fonografici ítélet, C-135/10, EU:C:2012:140, 51. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat. Lásd továbbá: Mengozzi főtanácsnok Diakite-ügyre vonatkozó indítványa, C-285/12, EU:C:2013:500, 23. és 24. pont.

85 — Lásd például: 1996. szeptember 10-i Bizottság kontra Németország ítélet, C-61/94, EU:C:1996:313, 52–58. pont; 2004. április 1-jei Bellio F.lli ítélet, C-286/02, EU:C:2004:212, 33. pont.

86 — 1992. november 24-i Poulsen és Diva Navigation ítélet, C-286/90, EU:C:1992:453, 9. pont. Lásd továbbá például: 2015. január 15-i Evans -ítélet, C-179/13, EU:C:2015:12, 35. pont.

87 — 2008. június 3-i The International Association of Independent Tanker Owners és társai ítélet, C-308/06, EU:C:2008:312.

88 — 52. pont.

89 — A másodlagos uniós jog érvényességének nemzetközi jogi szempontú felülvizsgálata (akár a nemzetközi megállapodások, akár a nemzetközi szokásjogi szabályok alapján) továbbra is kivételes, mivel nagyon szigorú feltételekhez kötött. A nemzetközi megállapodások vonatkozásában lásd legutóbb: 2016. február 4-i C & J Clark International ítélet, C-659/13 és C-34/14, EU:C:2016:74, 84. pont. A nemzetközi szokásjogi szabályok vonatkozásában lásd: 2011. december 21-i Air Transport Association of America és társai ítélet, C-366/10, EU:C:2011:864, 101., 102. és 107. pont.

– A nemzetközi humanitárius jog

103. Először is, a nemzetközi humanitárius jogot illetően a Bíróság megalapozottan feltételezheti, hogy a genfi egyezmények és kiegészítő jegyzőkönyveik relevánsak, figyelemmel arra, hogy az LTTE és a Srí Lanka-i kormány a tárgyi időszakban fegyveres összeütközésben állt egymással. Továbbá, valamennyi tagállam csatlakozott ezen egyezményekhez és jegyzőkönyvekhez.[90] A Bíróság ezért köteles figyelembe venni ezeket a 2001/931 közös álláspont és a 2580/2001 rendelet értelmezése során, függetlenül attól, hogy ezek az egyezmények és jegyzőkönyvek nemzetközi szokásjogi szabályt kodifikálnak-e.[91]

104. Elutasítom a felperesek által az alapeljárásban előadott azon állítást, amely szerint, mivel az LTTE nem állami fegyveres erő, amely Srí Lankán egy nem nemzetközi jellegű fegyveres összeütközésben vett részt, a nemzetközi humanitárius jog alapján kizárt, hogy az általa 2005 és 2009 között elkövetett támadások és emberrablások a „terrorcselekménynek" minősüljenek. Először, a genfi egyezmények közös 3. cikke, amely kifejezetten a nem nemzetközi összeütközésekre irányadó, mindenkor és mindenütt tiltja az élet és a személy elleni erőszakot, különösen a bármely formában megnyilvánuló emberölést és a túszok szedését, ha azt olyan „személyek[…] [ellen követik el], akik az ellenségeskedésekben nem vesznek közvetlenül részt, ideértve a fegyveres erőknek azokat a tagjait, akik letették a fegyvert és azokat a személyeket, akik betegség, sebesülés, elfogatás miatt vagy más ok következtében *harcképtelenekké* váltak"[92]. Ez a rendelkezés, ha hallgatólagosan is, de egyértelműen tiltja a terrorcselekményeket, amelyek ilyen következményekkel járhatnak.[93]

105. A II. Jegyzőkönyv 4. cikke (2) bekezdésének d) pontja ennél egyértelműbben mondja ki, hogy a nem nemzetközi jellegű fegyveres összeütközésekben résztvevők számára bármely időben és bármely helyen tilos terrorcselekmények elkövetése olyan személyekkel szemben, akik nem vesznek közvetlenül részt vagy már nem vesznek részt az ellenségeskedésben.[94] Ugyancsak tilos a II. Jegyzőkönyv 13. cikkének (2) bekezdése alapján az erőszakos cselekedetek elkövetése vagy azokkal való fenyegetés, amelynek elsődleges célja a rémület keltése a polgári lakosság körében.

106. Az I. Jegyzőkönyv elsősorban a nemzetközi fegyveres összeütközésekre alkalmazandó,[95] ezért első látásra a jelen eljárás szempontjából nem tűnik relevánsnak. Azonban még akkor is, ha ezt a jegyzőkönyvet alkalmazni kellene a Srí Lanka-i kormány és az LTTE közötti összeütközésre,[96] a következtetés nem lenne eltérő, mivel az I. Jegyzőkönyv alapján ugyancsak tilos az „erőszakos cselekmény vagy azzal való fenyegetés, amelynek elsődleges célja, hogy rettegést keltsen a polgári lakosság körében"[97]. A nemzetközi humanitárius jog tehát „tiltja a terrorcselekmények elkövetését mind a nemzetközi, mind a nem nemzetközi jellegű fegyveres összeütközések tekintetében, függetlenül attól, hogy ezeket állami vagy nem állami felek követik-e el"[98].

90 — Lásd a fenti 4. pontot.

91 — Lásd a fenti 100. pontot, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot.

92 — A közös 3. cikk (1) bekezdésének a) és b) pontja. 1986. június 27-i Nicaragua kontra Egyesült Államok ítéletében a Nemzetközi Bíróság úgy ítélte meg, hogy a közös 3. cikkben foglalt szabályok „minimális mércéül szolgálnak a kidolgozottabb szabályokat kiegészítve, amelyek ugyancsak alkalmazandóak a nemzetközi összeütközésekre" és a közös 3. cikkben foglalt szabályok „az emberiség alapvető megfontolásait" tükrözik (ICJ Reports, 1984., 392. o., 218. pont).

93 — Lásd e vonatkozásban: Gasser, H.-P., *„Acts of terror, »terrorism« and international humanitarian law"*, *International Review of the Red Cross*, 2002., 560. o.

94 — A nemzetközi fegyveres konfliktusokra vonatkozóan lásd az I. Jegyzőkönyv 51. cikkének (2) bekezdését, valamint a negyedik genfi egyezmény 33. cikkének (1) bekezdését.

95 — Lásd az 1. cikk (3) bekezdését, amely a genfi egyezmények közös 2. cikkére hivatkozik.

96 — Ez így volna, ha az összeütközés olyan fegyveres összeütközésnek minősült volna, amely során a népek a gyarmati uralom, az idegen megszállás és a fajüldöző rezsimek ellen harcolnak." (az I. Jegyzőkönyv 1. cikkének (4) bekezdése).

97 — Az I. Jegyzőkönyv 51. cikkének (2) bekezdése.

98 — Pfanner, T., *„Scope of Application, Perpetrators of Terror, and International Humanitarian Law"*, in: Fernández-Sánchez (szerk.), *International Legal Dimensions of Terrorism* (Martinus Nijhoff kiadó, 2009.), 289. o.

107. Mi a helyzet azokkal a cselekményekkel, amelyeket a fegyveres összeütközésekben tevőlegesen részt vevő személyekkel vagy katonai célpontokkal szemben követnek el, és amelyek nem keltenek rettegést a polgári lakosság körében? Egy nemzetközi fegyveres összeütközésben a harcosoknak joguk van közvetlenül részt venni az ellenségeskedésekben, és ilyen módon a harcosként elkövetett cselekményeik vonatkozásában immunitást élveznek, feltéve hogy tiszteletben tartják a nemzetközi humanitárius jogot. Ezzel szemben a nem nemzetközi fegyveres összeütközésekben részt vevő személyek még akkor sem élveznek immunitást, ha cselekményeik összhangban állnak a genfi egyezmények közös 3. cikkével és a II. Jegyzőkönyv 4. cikke (2) bekezdésének d) pontjával és 13. cikkének (2) bekezdésével.[99] Így például emberölésért elítélhető valamely nem állami fegyveres erő olyan katonája, aki a nemzetközi humanitárius jog megsértése nélkül nem nemzetközi jellegű összeütközésben megöl egy kormányerőkhöz tartozó ellenséges harcost. Mindez a szuverenitás és a belügyekbe való be nem avatkozás elvéből következik.[100] Ennek megfelelően a nem nemzetközi jellegű fegyveres konfliktusokban részt vevő személyek nem mentesülnek azon megtorló vagy megelőző jellegű intézkedések alól, amelyeket az állam az adott körülmények között megfelelőnek ítélhet,[101] feltéve hogy az államnak van joghatósága ezen intézkedések meghozatalára és tiszteletben tartja a terrorizmus elleni egyezményeket, valamint a rá nézve kötelező más nemzetközi jogi szabályokat.[102]

108. Felmerült, hogy ha a nem nemzetközi jellegű fegyveres összeütközések résztvevőinek cselekményeit „terrorista” cselekménynek minősítjük, az csökkentheti a nemzetközi humanitárius jog betartása iránti hajlandóságukat, mivel ezen személyeknek alig lesz okuk (különösen) a genfi egyezmények közös 3. cikkének, valamint a II. Jegyzőkönyv 4. cikke (2) bekezdése d) pontjának és 13. cikke (2) bekezdésének betartására, ha az ezen szabályoknak való megfelelés végső soron a büntetőjogi felelősségük értékelésére úgysem hat ki.[103]

109. Igaz, hogy a II. Jegyzőkönyv 6. cikkének (5) bekezdése által nyújtott védelem viszonylag gyenge: a rendelkezés megfogalmazása pusztán programszerű[104] („[…] igyekezniük kell a lehető legszélesebb körű amnesztiát adni […]”), ezért nem nyújt a „harcosok” immunitásához hasonló ellentételezést azok számára, akik az ellenségeskedések során tiszteletben tartják a nemzetközi humanitárius jogot.[105] Az a körülmény, hogy a nemzetközi humanitárius jog nem biztosít immunitást, aláásható ennek a jognak a hatékonyságát és növelheti a végrehajtási költségeit. Ugyanakkor, a nemzetközi jognak ez az (állítólagosan) kevésbé kedvező helyzete nem vezethet el a nemzetközi humanitárius jog ma hatályos rendelkezéseinek módosításához.[106]

99 — A hatalmon lévő hatóságokkal szemben az a követelmény, hogy az ellenségeskedések megszűnésekor igyekezzenek a lehető legszélesebb körű amnesztiát adni ezen résztvevők részére (a II. Jegyzőkönyv 6. cikkének (5) bekezdése). A nem nemzetközi fegyveres összeütközésekben a katonák és hadifoglyok helyzete nem biztosított, mivel az államok a nemzeti jog alapján nem kívánnak valamely fegyveres ellenálló csoport tagjai részére immunitást biztosítani a fegyveres megmozdulások miatti büntetőeljárás alól (a Vöröskereszt Nemzetközi Bizottsága, „*The relevance of IHL in the context of terrorism*”, www.icrc.org/eng/resources/documents/faq/terrorism-ihl- 210705.htm, hozzáférhető: 2016. július 4.).

100 — A II. Jegyzőkönyv 3. cikkének (1) bekezdése kimondja, hogy „a [Jegyzőkönyvben] semmit sem szabad úgy értelmezni, mint ami érinti az állam szuverenitását vagy a kormánynak azt a kötelezettségét, hogy minden törvényes eszközzel fenntartsa vagy helyreállítsa az állam jogrendjét, vagy hogy megvédje az állam nemzeti egységét és területi sérthetetlenségét”.

101 — Ezen intézkedések vonatkozhatnak olyan cselekményekre is, amelyeket az állam terrorcselekménynek minősít, de nem csak az ilyen cselekményekre (például a hazaárulás vagy a kémkedés is lehet tárgya).

102 — Ugyancsak lásd: a Vöröskereszt Nemzetközi Bizottságának 2016. évi kommentárja, közös 3. cikk, 514. pont, valamint a lenti 111–121. pont.

103 — Lásd többek között: Pejic, J., „*Terrorist Acts and Groups: A Role for International Law?*”, *British Yearbook of International Law*, 2004., 75. és 76. o., valamint Sassóli, M., „*Terrorism and War*”, *Journal of International Criminal Justice*, 2006., 970. o. Ahogyan azt Sassóli megjegyzi, „ha az állami erők ellen elkövetett minden cselekmény »terrorista«, ahogyan azt néhányan sugallják, ez gyengíti [a nemzetközi humanitárius jogot] és a fegyveres csoportok hajlandóságát a nemzetközi humanitárius jog betartására”. Lásd: Sassóli, M., „*The Role of Human Rights and International Humanitarian Law in New Types of Armed Conflicts*”, in: Ben-Naftali, O. (szerk.), *International Humanitarian law and International Human Rights Law* (Oxford, OUP 2011., 37. o.).

104 — Ez alatt a kifejezés alatt azt értem, hogy ez a rendelkezés kizárólag célokat határoz meg, ennélfogva nem célja, hogy egyénekre jogokat vagy kötelezettségeket keletkeztessen.

105 — A II. Jegyzőkönyvet elfogadó Diplomáciai Konferencia elutasította a Vöröskereszt Nemzetközi Bizottságának javaslatát arra vonatkozóan, hogy megköveteljék a bíróságoktól, hogy a nem nemzetközi fegyveres összeütközésekben részt vevő személyekkel szembeni büntetőeljárások során a lehető legszélesebb körben vegyék figyelembe azt a körülményt, hogy a vádlott tiszteletben tartotta a II. Jegyzőkönyv rendelkezéseit. Lásd: Vöröskereszt Nemzetközi Bizottsága, Az 1949. augusztus 12-i genfi egyezmények kiegészítő jegyzőkönyveinek tervezete, kommentár, Genf, 1973, 141. o. (a 10. cikk (5) bekezdése).

106 — Lásd a 107. pontot.

110. Mindenesetre, még akkor is, ha feltételezzük, hogy nem nemzetközi fegyveres összeütközések esetén a „terrorcselekmény” fogalma szűkebben értelmezendő, mint békeidőben, az alapeljárás felperesei nem bizonyították, de még csak nem is állították, hogy azok a merényletek és emberrablások, amelyek az LTTE-nek a 2. cikk (3) bekezdésében említett listára történő felvételének alapját képezték, nem minősültek – részben vagy egészben – a nemzetközi humanitárius jog megsértésének. Különösen nem volt arra vonatkozó felvetés, hogy e cselekmények egyikét sem polgári lakossággal szemben, vagy más olyan személlyel szemben követték el, aki nem vett részt tevőlegesen az LTTE és a Srí Lanka-i kormány közötti ellenségeskedésekben. Az alapeljárás felperesei inkább azt állítják, hogy mivel az LTTE a nemzetközi humanitárius jog értelmében vett nem nemzetközi jellegű fegyveres konfliktusban vett részt, cselekményeit semmilyen körülmények között nem lehet „terrorista” cselekménynek tekinteni.[107] Az általam kifejtett indokok miatt el kell utasítani ezt az állítást.

– A terrorizmus elleni küzdelemre és a túszszedésre vonatkozó nemzetközi jog

111. A terrorizmus elleni küzdelemre vonatkozó nemzetközi joggal kapcsolatban elsősorban azt jegyzem meg, hogy nincs nyilvánvaló kapcsolata az alapeljárással az előzetes döntéshozatalra utaló végzésben hivatkozott, a nukleáris terrorcselekmények visszaszorításáról szóló nemzetközi egyezménynek. A továbbiakban ezért azt nem vizsgálom. Továbbá az Európai Unióra nézve nem kötelező az ET terrorizmus megelőzéséről szóló egyezménye. Nem mindegyik tagállam ratifikálta azt. Ez az egyezmény tehát nem képezi részét a nemzetközi jog azon szabályainak, amelyeket a Bíróságnak figyelembe kell vennie a 2001/931 közös álláspont és a 2580/2001 rendelet értelmezése során.

112. A 2001/931 közös álláspont és a 2580/2001 rendelet érvényesíti az 1373. (2001) számú határozat joghatásait.[108] Jóllehet maga az Európai Unió nem tagja az Egyesült Nemzetek Szervezetének, a Bíróság álláspontja szerint „a[z Unió] […] köteles különös jelentőséget tulajdonítani annak a ténynek, hogy az Egyesült Nemzetek Alapokmánya 24. cikkének megfelelően amikor a Biztonsági Tanács az ezen Alapokmány VII. fejezete alapján fogad el határozatokat, arra a nemzetközi béke és biztonság világviszonylatban történő fenntartása érdekében e nemzetközi szervre ruházott fő felelősség keretében kerül sor, amely felelősség az említett VII. fejezet keretében magában foglalja annak meghatározását, hogy mi jelent fenyegetést a nemzetközi békére és biztonságra nézve, valamint hogy melyek az azok megőrzéséhez vagy helyreállításához szükséges intézkedések”[109]. A Bíróságnak ezért az 1373. (2001) számú határozattal a lehető legteljesebb összhangban kell értelmeznie a 2001/931 közös álláspontot és a 2580/2001 rendeletet. Ugyanakkor ez a határozat nem határozza meg a „terrorcselekmény” fogalmát, és annak hatályát sem korlátozza a nemzetközi humanitárius jogra tekintettel.

113. A robbantásos terrorizmus elleni egyezmény kötelező valamennyi tagállamra nézve. Figyelembe véve azokat a körülményeket, amelyek arra vezették a Tanácsot, hogy az LTTE-t felvegye a 2. cikk (3) bekezdésében említett listára, amely az LTTE által elkövetett „merényletekre” utal,[110] ez az Egyezmény ugyancsak releváns lehet az alapeljárásban. A robbantásos terrorizmus elleni egyezményt tehát figyelembe kell venni a 2001/931 közös álláspont és a 2580/2001 rendelet értelmezése során.[111]

107 — Ezzel szemben e cselekmények (elvben) háborús bűncselekménynek tekinthetőek. Az alapeljárás felperesei röviden ugyancsak kétségüket fejezik ki azzal kapcsolatban, hogy az LTTE ténylegesen felelős volt-e ezen merényletekért és emberrablásokért. Nem terjesztettek elő azonban semmilyen olyan konkrét indokot, amely a Tanács álláspontját kérdésessé tehette volna.

108 — Lásd a fenti 34. pontot.

109 — 2008. szeptember 3-i Kadi és Al Barakaat International Foundation kontra Bizottság és Tanács ítélet, C-402/05 P és C-415/05 P, EU:C:2008:461, 294. pont.

110 — Lásd a fenti 48. pontot.

111 — Lásd a fenti 100. pontot, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot.

114. A robbantásos terrorizmus elleni egyezmény kizárja a hatálya alól a nemzetközi humanitárius jog által szabályozott „fegyveres erőknek valamely fegyveres összeütközés során kifejtett tevékenység[ét]” [112]. Ez azonban nem jelenti azt, hogy egy ilyen tevékenység ne minősülhetne „terrorista cselekménynek” a nemzetközi humanitárius jog alapján. Ezen következtetésemet erősíti meg a robbantásos terrorizmus elleni egyezmény utolsó preambulumbekezdése, amely egyértelművé teszi, hogy „bizonyos cselekményeknek [az egyezmény] hatályából való kizárása nem tesz jóvá, illetve jogszerűvé egyébként jogellenes cselekedeteket, és nem zárja ki az ezek miatt egyéb jogszabályok alapján történő felelősségre vonást […]”. Ez a preambulumbekezdés megerősíti azt, amit a Tanács helyesen a nemzetközi humanitárius jog fent vizsgált szabályainak a terrorizmus elleni egyes nemzetközi szabályokat kiegészítő természeteként ír le.

115. Hasonló érvelés vonatkozik a túszszedés elleni egyezményre, amely ugyancsak releváns a jelen eljárás szempontjából. [113] Jóllehet a hivatkozott egyezmény formailag nem köti az Európai Uniót, valamennyi tagállam részes fele az egyezménynek. Az egyezmény 12. cikkének célja pusztán a túszszedés elleni egyezmény tárgyi hatályának tisztázása. E rendelkezésnek tehát nincs semmiféle hatása a fegyveres összeütközések idején elkövetett és ezért a nemzetközi humanitárius jog hatálya alá tartozó túszszedések megelőzésére és megtorlására. [114] Megint csak, ezek a különféle nemzetközi jogi normák kiegészítő jellegűnek tűnnek.

116. Továbbá, amint azt a Bizottság a tárgyaláson megerősítette, a tagállamoknak a 2001/931 közös álláspont és a 2580/2001 rendelet szerinti cselekményei főszabály szerint a terrorizmus finanszírozása elleni egyezmény hatálya alá tartoznak. Ezen uniós jogi aktusok célja ugyanis a nemzetközi terrorizmus elleni küzdelem a terrorcselekményekben résztvevő személyeket, csoportokat és szervezeteket célzó sajátos pénzügyi intézkedések révén. A terrorizmus finanszírozása elleni egyezmény ezenfelül kötelező valamennyi tagállamra nézve. A Bíróságnak tehát a 2001/931 közös álláspontot és a 2580/2001 rendeletet lehetőség szerint úgy kell értelmeznie, hogy az ne járjon azzal a kockázattal, hogy valamennyi uniós tagállamot az ezen egyezményből fakadó kötelezettségeik megsértésére kényszeríti.

117. Ugyanakkor a terrorizmus finanszírozása elleni egyezményben foglaltak nem zárják ki, hogy a nem állami fegyveres erők által nem nemzetközi jellegű összeütközések során elkövetett cselekmények „terrorcselekménynek” minősüljenek.

118. Először, amint azt a Törvényszék a 2014. október 16-i LTTE kontra Tanács ítéletben [115] megállapította, a terrorizmus finanszírozása elleni egyezmény 2. cikke (1) bekezdésének b) pontja kifejezetten foglalkozik az ezen egyezmény értelmében vett „terrorcselekmény” elkövetésének lehetőségével fegyveres összeütközések keretében az alábbi két feltétel teljesülése mellett: i. a cselekmény más személy halálának vagy súlyos testi sérülésének okozására irányul, ii. a cselekmény célja, annak természetéből vagy összefüggéseiből következően az, hogy a lakosságot megfélemlítse, vagy egy kormányt vagy nemzetközi szervezetet valamely cselekmény megtételére vagy ennek megtételétől történő tartózkodásra kényszerítsen. Következésképpen, a terrorcselekmények finanszírozásának a terrorizmus finanszírozása elleni egyezmény alapján történő szabályozása során a részes államok (vagy akár az Európai Unió) a „terrorcselekmények” fogalommeghatározásába belefoglalhatják a fegyveres összeütközések idején elkövetett cselekményeket is.

112 — A 19. cikk (2) bekezdése.

113 — Az LTTE uniós listára történő felvételére többek között a 2005 és 2009 között elkövetett, a Tanács által megfogalmazott „emberrablások” eredményeként került sor: lásd a fenti 48. pontot. Ezen elemzés szempontjából nem látok jelentős különbséget ezen kifejezés és a túszszedés elleni egyezményben használt „túszszedés” fogalma között.

114 — Lásd a genfi egyezmények közös 3. cikke (1) bekezdésének b) pontját és a II. Jegyzőkönyv 4. cikke (2) bekezdésének c) pontját.

115 — T-208/11 és T-508/11 ítélet, EU:T:2014:885, 64. pont.

119. Másodszor, a 21. cikk mindenesetre egyértelművé teszi, hogy a terrorizmus finanszírozása elleni egyezmény nem érinti az egyéneknek a nemzetközi humanitárius jog alapján fennálló kötelezettségeit. Ezen kötelezettségek magukban foglalják a genfi egyezmények közös 3. cikke (1) bekezdésének a) és b) pontjában, valamint a II. Jegyzőkönyv 4. cikke (2) bekezdésének d) pontjában és a 13. cikkének (2) bekezdésében foglalt bármely cselekmény abszolút tilalmát.

120. A „terrorcselekmény” 2001/931 közös álláspontban és 2580/2001 rendeletben rögzített fogalmának olyan értelmezése, amely szerint az lefedi a nem állami fegyveres erők által nem nemzetközi jellegű összeütközések során elkövetett cselekményeket, tehát nem kevésbé áll összhangban a terrorizmus és a túszszedések elleni küzdelemről szóló, fent vizsgált nemzetközi jogi aktusokkal, mint a nemzetközi humanitárius jog vonatkozó szabályaival.

121. Mindezek alapján a második kérdés b) pontjára adott válaszomban arra következtetek, hogy a fegyveres erők által nem nemzetközi jellegű fegyveres konfliktusok idején elkövetett és a nemzetközi humanitárius jog által szabályozott cselekmények a 2001/931 közös álláspont és a 2580/2001 rendelet értelmében vett, a nemzetközi humanitárius jog, valamint a nemzetközi jognak a terrorizmus és a túszszedés elleni küzdelemmel kapcsolatos releváns szabályainak tükrében értelmezett „terrorcselekménynek” minősülhetnek.

122. Figyelemmel az alapeljárás felperesei által a Bíróság előtt előadott érvekre,[116] a harmadik és negyedik kérdésre adott válaszomban úgy gondolom továbbá, hogy a jelen előzetes döntéshozatal nem tárt fel olyan tényezőt, amely érintené a 610/2010 rendelet érvényességét, amennyiben az az LTTE-re vonatkozik. Ilyen körülmények között az ötödik kérdésre nem szükséges választ adni.

Végkövetkeztetések

123. A fenti megállapításokra tekintettel azt javaslom a Bíróságnak, hogy a Raad van State (legfelsőbb bíróság, Hollandia) által előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdéseket a következőképpen válaszolja meg:

– Az ítélkezési gyakorlat által kialakított, az 1994. március 9-i TWD Textilwerke Deggendorf ítéletből, C-188/92, EU:C:1994:90, eredő kivétel alkalmazandó az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdésének harmadik mondatrésze vonatkozásában.

– Nem állapítható meg kétséget kizáróan, hogy ha A, B, C és D a Törvényszék előtt vitatta volna a terrorizmus elleni küzdelem érdekében egyes személyekkel és szervezetekkel szemben hozott különleges korlátozó intézkedésekről szóló 2580/2001/EK rendelet 2. cikke (3) bekezdésének végrehajtásáról és az 1285/2009/EU végrehajtási rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2010. július 12-i 610/2010/EU tanácsi végrehajtási rendelet érvényességét az Liberation Tigers of Tamil Eelamre (LTTE) vonatkozó részében, akkor a keresetük elfogadható lett volna. Ebből következően A, B, C és D megalapozottan hivatkozott a nemzeti bíróság előtt ezen végrehajtási rendelet érvénytelenségére, és kezdeményezte az EUMSZ 267. cikk szerinti előzetes döntéshozatal iráni kérelem előterjesztését.

– A fegyveres erők által nem nemzetközi jellegű fegyveres konfliktusok idején elkövetett és a nemzetközi humanitárius jog által szabályozott cselekmények a terrorizmus elleni küzdelemre vonatkozó különös intézkedések alkalmazásáról szóló, 2001. december 27-i 2001/931/KKBP tanácsi közös álláspont és a 2580/2001 rendelet értelmében vett, a nemzetközi humanitárius jog, valamint a nemzetközi jognak a terrorizmus és a túszszedés elleni küzdelemmel kapcsolatos releváns szabályainak tükrében értelmezett „terrorcselekménynek” minősülhetnek.

116 — Lásd különösen a jelen indítvány 110. pontját.

– A jelen előzetes döntéshozatal nem tárt fel olyan tényezőt, amely érintené a 610/2010 rendelet érvényességét, amennyiben az az LTTE-re vonatkozik.