



Határozatok Tára

NILS WAHL
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2015. január 22.¹

C-317/13. és C-679/13. sz. egyesített ügyek

**Európai Parlament
kontra
az Európai Unió Tanácsa
C-540/13. sz. ügy
Európai Parlament
kontra
az Európai Unió Tanácsa**

„Megsemmisítés iránti kereset — Jogalap — Büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés — Végrehajtási intézkedések — A Parlamenttel folytatott konzultáció elmaradása — Az Európai Unió működéséről szóló szerződés hatálybalépésének hatása — Átmeneti rendelkezések — A 36. jegyzőkönyv 9. cikke — Célkitűzés — Joghatások”

1. A Lisszaboni Szerződés hatálybalépése jelentős változásokat hozott az Európai Unió intézményi színterén, amely a rendőrségi és igazságügyi uniós együttműködésre (korábban az EU-Szerződés VI. Címe) (a továbbiakban: a harmadik pillér) vonatkozó intézkedések bevezetésének jogi hátterét alkotja. A harmadik pillért hagyományosan kormányközi döntéshozatal jellemezte, és az Európai Parlament mellékes szerepet töltött be. A Lisszaboni Szerződéssel azonban a harmadik pillért beolvasztották a nemzetek feletti uniós keretekbe, és ennek következtében az alkalmazandó döntéshozatali folyamatokat hozzáigazították az uniós politikák egyéb területein alkalmazottakhoz. A rendes jogalkotási eljárás (korábban „együttdöntési eljárás”) e területre történő kiterjesztése így általánosságban megerősítette a Parlament társjogalkotói szerepét, amelynek hatásköre ezen a területen megegyezik a Tanácséval.

2. A Parlament által benyújtott jelen megsemmisítés iránti keresetekben ezen átalakítási folyamat összetettsége nyilvánul meg. Konkrétan, a jelen ügyek a Szerződésekhez csatolt 36. sz. jegyzőkönyv 9. cikkének² megfelelő értelmezésére irányulnak. E rendelkezés értelmében a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése előtt a harmadik pillér keretében elfogadott intézkedések joghatása mindaddig fennmarad, amíg azokat hatályon kívül nem helyezik, semmisnek nem nyilvánítják, vagy nem módosítják. Az elfogadott értelmezés alapján a Bíróságnak lehetősége van meghatározni a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése után, a 36. jegyzőkönyv 9. cikke hatálya alá tartozó aktusok alapján a Tanács által elfogadott intézkedések jogszerűségének értékelésére vonatkozó paramétereket.

¹ — Eredeti nyelv: angol.

² — A 9. cikk a szóban forgó jegyzőkönyv VII. Címében szerepel, amely az Európai Unióról szóló Szerződés Lisszabon előtti változatának V. és VI. Címe alapján elfogadott aktusokra vonatkozik.

I – Jogi háttér

A – A 36. jegyzőkönyv

3. A 36. jegyzőkönyv 9. cikke szerint:

„Az uniós intézmények, szervek és hivatalok által az Európai Unióról szóló szerződés alapján a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése előtt elfogadott jogi aktusok joghatása mindaddig fennmarad, amíg azokat a Szerződések alapján hatályon kívül nem helyezik, semmisnek nem nyilvánítják, vagy nem módosítják. Ugyanez vonatkozik a tagállamok között az Európai Unióról szóló szerződés alapján megkötött megállapodásokra.”

B – A releváns határozatok

1. A 2005. évi határozat³

4. A 2005. évi határozatot a Lisszabon előtti EU-Szerződés és különösen az EU 29. cikk, az EU 31. cikk (1) bekezdésének e) pontja és az EU 34. cikk (2) bekezdésének c) pontja alapján fogadták el. Más szóval, a határozatot a harmadik pillér alapján fogadták el, és a büntetőügyekben való rendőri és igazságügyi együttműködésre vonatkozik.

5. A 2005. évi határozat 1. cikke értelmében ez a határozat létrehozza azt a mechanizmust, amellyel az új pszichoaktív anyagokra vonatkozó információcsere lehetővé válik. Emellett egy kockázatértékelési mechanizmust is bevezet, hogy meg lehessen határozni a szóban forgó anyagokkal kapcsolatos ellenőrzési intézkedések alkalmazásának szükségességét. Általánosabban, a 2005. évi határozat egy olyan mechanizmust hoz létre, amely arra hivatott, hogy gyors és összehangolt tagállami reakciót biztosítson a (közegészségre vagy másra) kockázatosnak ítélt új pszichoaktív anyagokkal kapcsolatban.

6. A 2005. évi határozat 8. cikke a kábítószerekkel és pszichotrop anyagokkal kapcsolatban meghatározza a tagállamokban már alkalmazott, egyes új pszichoaktív anyagokra vonatkozó ellenőrzési intézkedések alkalmazására vonatkozó eljárást. A 8. cikk (3) bekezdése kimondja, hogy a Tanács minősített többséggel határoz az új pszichoaktív anyagok ellenőrzési intézkedéseknek történő alávetéséről, az EU 34. cikk (2) bekezdésének c) pontja alapján.

7. A 2005. évi határozat 9. cikke értelmében, ha a Tanács ilyen határozatot hozott, a tagállamok feladata meghozni a nemzeti jog alapján szükséges intézkedéseket annak biztosítására, hogy az új anyagokat ellenőrzési intézkedéseknek és büntetőjogi szankcióknak vetik alá.

8. A C-317/13. és C-679/13. sz. egyesített ügyekben benyújtott keresetek olyan határozatokat⁴ érintenek, amelyeket a Tanács a 2005. évi határozat 8. cikkének (3) bekezdése alapján hozott meg.

3 — Az új pszichoaktív anyagokra vonatkozó információcseréről, kockázatértékelésről és ellenőrzésről szóló, 2005. május 10-i 2005/387/IB tanácsi határozat (HL L 127., 32. o.).

4 — A 4-metilamfetamin ellenőrzési intézkedéseknek történő alávetéséről szóló, 2013. március 7-i 2013/129/EU tanácsi határozat (HL L 72., 11. o.) (a továbbiakban: első végrehajtási határozat), valamint az 5-(2-amino-propil)indol ellenőrzési intézkedések alá vonásáról szóló, 2013. október 7-i 2013/496/EU tanácsi végrehajtási határozat (HL L 272., 44. o.) (a továbbiakban: második végrehajtási határozat) (vagy a továbbiakban együttesen: szóban forgó végrehajtási határozatok).

2. Az első végrehajtási határozat

9. Az első végrehajtási határozat a 4-metilamfetaminra vonatkozik, amely az amfetamin szintetikus, gyűrűn metilezett származéka. A határozat preambuluma kimondja, hogy az EUM-Szerződés és a 2005. évi határozat 8. cikkének (3) bekezdése alapján fogadták el.

3. A második végrehajtási határozat

10. A második végrehajtási határozat az indol szintetikus származékára vonatkozik, amely hallucinogén hatással is bírhat. Ahogy az első végrehajtási határozatnál is, a határozat preambuluma itt is kimondja, hogy az EUM-Szerződés és a 2005. évi határozat 8. cikkének (3) bekezdése alapján fogadták el.

4. A VIS⁵-határozat

11. A VIS-határozatot⁶ a Lisszabon előtti EU-Szerződés, és különösen az EU 30. cikk (1) bekezdésének b) pontja és az EU 34. cikk (2) bekezdésének c) pontja alapján fogadták el. A 2005. évi határozathoz hasonlóan a VIS-határozatot a harmadik pillér alapján fogadták el, és a büntetőügyekben való rendőri és igazságügyi együttműködésre vonatkozik.

12. A VIS a tagállamok közötti vízumadatok cseréjére szolgáló rendszer. A rendszer egyik kifejezett célja a belső biztonság fokozása és a terrorizmus elleni küzdelem. E cél elérése érdekében a Tanács szükségesnek ítélte meg, hogy biztosítsa a belső biztonságért felelős kijelölt tagállami hatóságok és az Europol hozzáférését a VIS-ben rendelkezésre álló adatokhoz. Ennek érdekében a VIS rendelet kiegészítéseként elfogadták a VIS-határozatot.⁷

13. A hozzáférési rendszer kialakításának összetettsége miatt úgy döntöttek, hogy a VIS-határozat csak egy későbbi, a Tanács által meghatározandó időpontban lép hatályba. A VIS-határozat 18. cikkének (2) bekezdése ezért azt mondja ki, hogy a határozatot a Tanács által – azt követően, hogy a Bizottság tájékoztatta a Tanácsot a VIS rendelet teljes körű hatálybalépéséről és alkalmazásáról – megállapítandó időponttól kell alkalmazni.

5. Az időpontról szóló határozat

14. A C-540/13. sz. ügyben benyújtott kereset a VIS-határozat alkalmazása időpontját meghatározó tanácsi határozatra⁸ vonatkozik.

15. A Tanács, miután a Bizottság értesítette, hogy a VIS-rendelet teljes körűen alkalmazandó, az EUM-Szerződés és a VIS-határozat 18. cikkének (2) bekezdése alapján elfogadta az időpontról szóló határozatot. Az időpontról szóló határozat 1. cikke értelmében a VIS határozat 2013. szeptember 1-jén lép hatályba.

5 — Vízuminformációs Rendszer. A VIS-t a Vízuminformációs Rendszer létrehozásáról (VIS) szóló, 2004. június 8-i 2004/512/EK tanácsi határozat (HL L 213., 5. o.) hozta létre.

6 — A vízuminformációs rendszerhez (VIS) a tagállamok kijelölt hatóságai, valamint az Europol számára a terrorcselekmények és egyéb súlyos bűncselekmények megelőzése, felderítése és kivizsgálása érdekében, betekintés céljából történő hozzáféréséről szóló, 2008. június 23-i 2008/633/IB tanácsi határozat (HL L 218., 129. o.).

7 — A vízuminformációs rendszerről (VIS) és a rövid távú tartózkodásra jogosító vízumokra vonatkozó adatok tagállamok közötti cseréjéről szóló, 2008. július 9-i 767/2008/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (VIS-rendelet) (HL L 218., 60. o.).

8 — A vízuminformációs rendszerhez (VIS) a tagállamok kijelölt hatóságai, valamint az Europol számára a terrorcselekmények és egyéb súlyos bűncselekmények megelőzése, felderítése és kivizsgálása érdekében, betekintés céljából történő hozzáféréséről szóló 2008/633/IB határozat alkalmazása időpontjának meghatározásáról szóló, 2013. július 22-i 2013/392/EU tanácsi határozat (HL L 198., 45. o.), (vagy a továbbiakban: időpontról szóló határozat).

II – Az eljárás és a felek kérelmei

16. A Bíróság elnöke 2013. október 8-i és 2014. április 28-i végzésében megengedte az Osztrák Köztársaságnak, hogy a C-317/13. és a C-679/13. sz. ügyben a Tanács kérelmeinek támogatása végett beavatkozzon. A Bíróság elnöke 2014. március 27-i végzésében a szóbeli szakasz lefolytatása, valamint az ítélethozatal céljából egyesítette ezt a két ügyet.

A – A C-317/13. és C-679/13. sz. egyesített ügyek

17. Keresetében a Parlament azt kéri, hogy a Bíróság:

- semmisítse meg a szóban forgó végrehajtási határozatokat;
- tartsa fenn a fenti határozatok joghatásait addig, amíg azok helyébe az előírt módon elfogadott új jogi aktus nem lép; valamint
- a Tanácsot kötelezze a költségek viselésére.

18. A Tanács – az Osztrák Köztársaság támogatása mellett – azt kéri, hogy a Bíróság:

- utasítsa el a keresetet;
- utasítsa el a 2005. évi határozat vonatkozásában a jogellenességi kifogást⁹ mint elfogadhatatlant vagy legalábbis mint megalapozatlant;
- a Parlamentet kötelezze a költségek viselésére; valamint
- másodlagosan, amennyiben a Bíróság megsemmisíti a szóban forgó végrehajtási határozatokat, tartsa fenn azok joghatásait, amíg azok helyébe új jogi aktus nem lép.

B – A C-540/13. sz. ügy

19. Keresetében a Parlament azt kéri, hogy a Bíróság:

- semmisítse meg az időpontról szóló határozatot;
- tartsa fenn a fenti határozat joghatásait addig, amíg annak helyébe az előírt módon elfogadott új jogi aktus nem lép; valamint
- a Tanácsot kötelezze a költségek viselésére.

20. A Tanács azt kéri, hogy a Bíróság:

- utasítsa el a keresetet mint elfogadhatatlant vagy legalábbis mint megalapozatlant;
- a Parlamentet kötelezze a költségek viselésére; valamint

9 – A Parlament másodlagosan arra hivatkozik, hogy a 2005. évi határozat 8. cikkének (3) bekezdése érvénytelen másodlagos jogalapnak minősül. Ellenkérelmében a Tanács ezt a hivatkozást az EUMSZ 277. cikk szerinti jogellenességi kifogásnak tekinti. Noha a Tanács nem terjeszt elő kifejezetten erre irányuló kérelmet a C-540/13. sz. ügyben, hasonló érvet hoz fel erre az ügyre vonatkozó észrevételeiben a VIS-határozat tekintetében.

- másodlagosan, amennyiben a Bíróság megsemmisíti az időpontról szóló határozatot, tartsa fenn annak joghatásait, amíg annak helyébe új jogi aktus nem lép.

C – A C-317/13. és C-679/13. sz. egyesített ügyek, valamint a C-540/13. sz. ügy

21. A Parlament és a Tanács mindhárom ügyben szóban is előadták érveiket a 2014. november 5-i közös tárgyaláson.

III – Elemzés

A – Előzetes észrevételek

1. A felek által előterjesztett fő érvek

22. A C-317/13. és C-679/13. sz. egyesített ügyekben a Parlament vitatja a szóban forgó végrehajtási határozatok jogszerűségét, azt állítva, hogy a Tanács mindkét esetben téves jogalapot alkalmazott. A C-540/13. sz. ügy viszont egy olyan határozatra vonatkozik, amellyel a Tanács a VIS-határozat 18. cikkének (2) bekezdése szerint eljárva meghatározza az utóbbi határozat hatálybalépésének időpontját. A Parlament ennél az ügynél is vitatja a határozat jogszerűségét, és ismét a téves jogalap alkalmazására hivatkozik.

23. A nyilvánvaló különbségek ellenére a három ügy szorosan kapcsolódik egymáshoz. Nemcsak azért, mert a megtámadott határozat mindhárom ügyben egy olyan határozaton alapul, amelyet a korábbi harmadik pillér alapján fogadtak el. Hanem azért is, mert mindhárom ügyben mindkét oldal szinte ugyanazokat az érveket adta elő.

24. Itt meg kell jegyezni, hogy a Parlament írásbeli észrevételei különösen nélkülözik az egyértelmű és pontos megfogalmazást. Ennek ellenére az írásbeli észrevételekből és a tárgyaláson előterjesztett érvekből arra következtetnek, hogy a Parlament kereseteinek alátámasztására alapvetően két jogalpra hivatkozik. Először is, állítása szerint a Tanács téves jogalapot alkalmazott a szóban forgó végrehajtási határozatok, valamint az időpontról szóló határozat elfogadása során. A Parlament szerint a Tanács egy hatályon kívül helyezett jogalapot, vagy másodlagosan, egy érvénytelen másodlagos jogalapot alkalmazott. Másodsorban ennek során a Tanács egy olyan döntéshozatali eljárást követett, amelyre vonatkozóan az EUM-Szerződés nem tartalmaz rendelkezést.¹⁰

25. E tekintetben a Parlament azt állítja, hogy jöllehet a 2013/129, a 2013/496, valamint a 2013/392 határozat (a továbbiakban együttesen: megtámadott határozatok) jogalapjuként általános hivatkozással az EUM-Szerződést, különös hivatkozással pedig az első két esetben a 2005. évi határozat 8. cikkének (3) bekezdését, a harmadik esetben pedig a VIS-határozat 18. cikkének (2) bekezdését jelölik meg, a megtámadott határozatok valójában az EU 34. cikk (2) bekezdésének c) pontján alapulnak.¹¹ Figyelembe véve, hogy az EU 34. cikk (2) bekezdésének c) pontja a Lisszaboni Szerződés

10 — A három ügyben hivatkozott jogalapok hasonlósága ellenére ezek a jogalapok a C-679/13. és a C-540/13. sz. ügyben fordított sorrendben szerepelnek, mint a C-317/13. sz. ügyben. A Parlament kifogásolja a követett eljárást, mivel a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése előtt hatályban lévő szabályok alapján az EU 39. cikk értelmében konzultálni kellett a Parlamenttel, ha a Tanács a harmadik pillér keretébe tartozó határozatokat fogadott el.

11 — Az EU 34. cikk (2) bekezdésének c) pontja a Tanács hatáskörébe utalta azon intézkedések minősített többséggel való elfogadását, amelyek szükségesek az EU-Szerződés VI. Címének célkitűzéseivel összhangban álló és e rendelkezés alapján elfogadott határozatok uniós szintű végrehajtásához, a tagállamok törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseinek közelítését kivéve.

hatálybalépésével hatályon kívül lett helyezve, a megtámadott határozatok jogalapja ezért, a Parlament szerint, érvénytelen. Konkrétabban, a Parlament azzal érvel, hogy sem a 2005. évi határozat 8. cikkének (3) bekezdése, sem pedig a VIS határozat 18. cikkének (2) bekezdése nem alkalmazható egyik megtámadott határozat jogalapjaként sem.

26. A Parlament szerint az EU 34. cikk (2) bekezdése c) pontja hatályon kívül helyezésének logikus következménye, hogy a másodlagos jog azon intézkedései, amelyek a fenti rendelkezés alapján a végrehajtási határozatok elfogadására vonatkoznak, a továbbiakban nem alkalmazhatók. A 36. jegyzőkönyv 9. cikke a Parlament szerint nem érinti ezt az elemzést. Mivel ezen átmeneti rendelkezés kivételt képez az EUM-Szerződésben szereplő általános szabályok alól, megszorítóan kell értelmezni.

27. A C-317/13. és C-679/13. sz. egyesített ügyekben az osztrák kormány által támogatott Tanács ezzel nem ért egyet. Úgy véli, hogy a megtámadott határozatok alapja az esettől függően lehet érvényesen a 36. jegyzőkönyv 9. cikkének fényében értelmezett 2005. évi határozat 8. cikkének (3) bekezdése vagy a VIS-határozat 18. cikkének (2) bekezdése.

28. Sőt, az írásbeli eljárás befejezésekor meglehetősen zavar uralkodott azt illetően, hogy a Parlament másodlagosan jogellenességre is hivatkozott-e különösen a 2005. évi határozat 8. cikkének (3) bekezdése és a VIS-határozat 18. cikkének (2) bekezdése tekintetében. Ezt a zavart egy hosszas vita okozta, amely ennek a jogalapnak az elfogadhatóságáról és érdeméről szolt, ahogy azt mindkét fél írásbeli észrevételében megfogalmazta.¹² A tárgyaláson azonban a Parlament egyértelműsítette a kérdést, és kijelentette, hogy nem vonta kétségbe az alaphatározatok (vagy azok részei) jogszerűségét mint olyat. Pusztán azt állította, hogy az EU 34. cikk (2) bekezdése c) pontjának és az EU 39. cikk hatályon kívül helyezése következtében a 2005. évi határozat 8. cikkének (3) bekezdése és a VIS-határozat 18. cikkének (2) bekezdése immár nem volt alkalmazható a megtámadott határozatok elfogadására: véleménye szerint azzal, hogy ezekre a rendelkezésekre hivatkoztak ilyen céllal, egy olyan, érvénytelen másodlagos jogalapot alkalmaztak, amely az EUM-Szerződésben nem szerepel.

2. A jelen ügyek alapját képező fő kérdések

29. A jelen ügyekben a Bíróságot kétségtelenül alkotmányos jelentőségű kérdésekben való ítélethozatalra kérték fel. Ezek a kérdések az EU intézményi rendszerét és az intézményi egyensúly elvét érintik, amely az EU intézményi szerkezetének sarokköve.¹³ Konkrétabban, a szóban forgó ügyek egy korábban nem tapasztalt intézményi problémát vetnek fel, amely a büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködést szabályozó régi kormányközi harmadik pillér „lisszabonizációjában” rejlő összetettségéből fakad.

12 — A zavar eredete valójában a Tanácsnak a C-317/13. sz. ügyben benyújtott ellenkérelmére vezethető vissza. A Tanács a Parlament keresetében e rendelkezésekkel kapcsolatban előterjesztett érveit az EUMSZ 277. cikk értelmében vett jogellenességi kifogásként értelmezte. A Parlament azonban meg sem kísérelte tisztázni a kérdést válaszában vagy egyéb írásbeli észrevételeiben. Ellenkezőleg, a Parlament csak fokozta a félreértést azzal, hogy a Bírósághoz hosszas magyarázatokat nyújtott be különösen arra vonatkozóan, hogy a Parlamentnek miért kellene, hogy jogában álljon megtámadni a 2005. évi határozat és a VIS-határozat (a továbbiakban együtt: alaphatározatok) jogszerűségét.

13 — Az intézményi egyensúly alkotmányos elve uniós jogrendszerbeli fejlődésének áttekintésére lásd Jacqué, J.-P.: The Principle of Institutional Balance, 41(2004) Common Market Law Review, 383–391. o. Lásd még: Curtin, D.: EU Constitution as Architecture – Separation of Powers in the Twenty-First Century, IN: Reestman, J.-H., Schrauwen, A., van Montfrans, M., valamint Jans, J., *De Regels en het spel – Opstellen over recht, filosofie, literatuur en geschiedenis aangeboden aan Tom Eijsbouts*, TMC Asser Press, Hága, 2011., 123–133., 126. és azt követő oldalakon. Az elvről való korai értekezés az ítélkezési gyakorlatban: Meroni kontra Főhatóság ítélet, 9/56, EU:C:1958:7.

30. A schengeni vívmányokkal ellentétben, amelyek különösebb átmeneti intézkedések nélkül kerültek be az Európai Unió jogi és intézményei keretei közé,¹⁴ a harmadik pillér „lisszabonizációját” egy évtizeddel később fokozatosabban tervezték végrehajtani. Ezt szépen illusztrálja az a tény, hogy az EUM-Szerződés jelenleg külön átmeneti szabályokat tartalmaz a harmadik pillér keretében elfogadott aktusokra. A 36. jegyzőkönyv 9. cikke egy ilyen szabályt fogalmaz meg.

31. A jelen ügyek megoldásának kulcsa a 36. jegyzőkönyv 9. cikke alkalmazási területének meghatározásában áll. A Parlament által benyújtott keresetek kimenetele tulajdonképpen e rendelkezés értelmezésén múlik. A Parlament lényegében azt állítja, hogy az EU 34. cikk (2) bekezdése c) pontjának támogatása nélkül a 2005. évi határozat 8. cikkének (3) bekezdése és a VIS-határozat 18. cikkének (2) bekezdése nem szolgálhat a megtámadott határozatok jogalapjául. Véleménye szerint az általános EUMSZ keretet kell alkalmazni, ezért csak két lehetőség állt rendelkezésre e határozatok érvényes elfogadására.

32. Az első lehetőség szerint, amennyiben a megtámadott határozatokat úgy tekintjük, hogy a szabályozott terület lényeges elemére vonatkoznak, a rendes jogalkotási eljárással kellett volna elfogadni őket, a szóban forgó végrehajtási határozatok esetében az EUMSZ 83. cikk (1) bekezdése, az időpontról szóló határozat esetében pedig az EUMSZ 87. cikk és az EUMSZ 88. cikk alapján. A másik lehetőség szerint, amennyiben úgy tekintjük, hogy a megtámadott határozatok nem lényegi elemeket szabályoznak, az alaphatározatot módosítani kellett volna (az EUM-Szerződés fenti rendelkezéseiben meghatározott eljárásoknak megfelelően) annak meghatározása érdekében, hogy az esettől függően felhatalmazáson alapuló jogi aktusra vagy végrehajtási aktusra lett volna-e szükség a megtámadott határozatok elfogadásához, az EUMSZ 290. cikk és az EUMSZ 291. cikk szerint.¹⁵ Függetlenül attól, hogy az első vagy a második lehetőséget fogadták volna el, a Parlament társjogalkotó lett volna.

33. A Tanács azonban azzal érvel, hogy, éppen a 36. jegyzőkönyv 9. cikke miatt, fel volt hatalmazva arra, hogy továbbra is elfogadjon (végrehajtási) intézkedéseket azon aktusok alapján, amelyekre a 36. jegyzőkönyv 9. cikke alkalmazandó; és ez marad a helyzet, amíg azokat az aktusokat nem helyezik hatályon kívül, semmisítik meg vagy módosítják.

34. Ezen a ponton fontos tisztázni valamit. A Parlament arra utal, hogy a megtámadott határozatok ténylegesen esetleg nem végrehajtási intézkedések, mivel azok a határozatok úgy tekinthetők, mint amelyek a szabályozott terület lényegi elemeire vonatkoznak.¹⁶ Az 52–55. pontban meghatározottak miatt nem osztom ezt az álláspontot.

14 — Ez az Amszterdami Szerződés 1999. május 1-jei aláírását követően történt. Ezzel összefüggésben a Tanácsnak listát kellett készítenie a schengeni intézkedések azon elemeiről, amelyek a vívmányokat alkotják, és meg kellett határoznia ezen elemekre vonatkozóan a megfelelő jogalapot a Szerződésekben (az EK-Szerződésben vagy az Európai Unióról szóló szerződésben). Erre az Európai Közösséget létrehozó szerződés és az Európai Unióról szóló szerződés vonatkozó rendelkezéseinek megfelelően a schengeni vívmányokat alkotó valamennyi rendelkezés, illetve határozat jogalapjának megállapítása céljából a schengeni vívmányok meghatározásáról szóló, 1999. május 20-i 1999/435/EK tanácsi határozat (HL L 176., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 19. fejezet, 1. kötet, 136. o.), valamint az Európai Közösséget létrehozó szerződés és az Európai Unióról szóló szerződés vonatkozó rendelkezéseinek megfelelően a schengeni vívmányokat alkotó valamennyi rendelkezés, illetve határozat jogalapjának meghatározásáról szóló, 1999. május 20-i 1999/436/EK tanácsi határozat (HL L 176., 17. o.; magyar nyelvű különkiadás 19. fejezet, 1. kötet, 152. o.) útján került sor.

15 — Ezenkívül, a másik megoldás szerint, az alaphatározatokat módosíthatták volna a 2005. évi határozat esetében az új pszichoaktív anyagokkal kapcsolatos ellenőrzési intézkedések alkalmazására vonatkozó rendelkezés beillesztésével, a VIS-határozat esetében pedig azon időpontra vonatkozó rendelkezés beillesztésével, amely időpontban e határozatnak hatályba kell lépnie.

16 — Ugyanakkor a tárgyaláson a Parlament gyakran végrehajtási intézkedéseként hivatkozott a megtámadott határozatokra.

35. Akárhogy is, a Bíróság által az ítélkezési gyakorlatban alkalmazott, a lényegi és nem lényegi elemekre vonatkozó elhatárolás¹⁷ a szóban forgó esetekben semmi esetre sem releváns. Ennek oka, hogy a 36. jegyzőkönyv 9. cikkének alább kifejtett javasolt értelmezése következtében az általános EUM-Szerződés keret nem alkalmazandó a megtámadott határozatok vonatkozásában. Ennek következtében nincs szükség mélyebben áttekinteni a fent leírt két lehetőséget.

36. Ennek megfelelően a jelen ügyben felmerült kérdéseket úgy tárgyalom, hogy először a 36. jegyzőkönyv 9. cikkét tekintem át részletesen. A 36. jegyzőkönyv 9. cikkének javasolt értelmezése alapján azután rátérek a három ügyben a felek által előterjesztett érvek rövid értékelésére. Ahogy megpróbálom bemutatni, a 36. jegyzőkönyv 9. cikkének értelmezését az új intézményi keretekbe történő zökkenőmentes és szabályos átmenet biztosításának igénye kell, hogy vezesse.

B – A 36. jegyzőkönyv 9. cikkének jelentése

1. Szűken vagy tágan értelmezendő?

37. Ahogy arra már fentebb utaltunk, a 36. jegyzőkönyv 9. cikke a Lisszabon előtti, az Európai Unióról szóló szerződés V. és VI. Címe alapján elfogadott aktusok átmeneti rendszerét határozza meg. E szabály értelmében e jogi aktusok joghatása mindaddig fennmarad, amíg azokat a Szerződések alapján hatályon kívül nem helyezik, érvénytelenítik, vagy nem módosítják. A felek egyetértenek abban, hogy a 9. cikk alkalmazandó az alaphatározatokkal kapcsolatban. Ugyanakkor ez minden, amiben egyetértenek.

38. A Parlament fenntartja, hogy a 36. jegyzőkönyv 9. cikke nem befolyásolja a Lisszabon után elfogadott, a megtámadott határozatokhoz hasonló aktusok jogszerűségét. Véleménye szerint az ilyen határozatok elfogadásának megfelelő jogalapját az EUM-Szerződésben foglalt általános szabályokra hivatkozva kell meghatározni.

39. Ennek megfelelően a Parlament megszorítóan (jóllehet ő maga mást állít) értelmezi a 36. jegyzőkönyv 9. cikkét, fenntartva, hogy az általános szabály alóli kivételként ez a rendelkezés szűken értelmezendő. Konkrétabban azt állítja, hogy a 36. jegyzőkönyv 9. cikke pusztán annak biztosítására hivatott, hogy a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése ellenére a harmadik pillér keretében elfogadott aktusok ne helyeződjenek automatikusan hatályon kívül. Ezek az aktusok (mint kerethatározatok) továbbra is kötelezik a tagállamokat az elérendő célkitűzések tekintetében, bármiféle közvetlen hatállyal való rendelkezés nélkül. A Parlament ugyanakkor elutasítja azt a gondolatot, hogy a 9. cikk hatálya alá tartozó aktusokban meghatározott rendelkezések, amelyek végrehajtási hatáskörrel ruházzák fel a Tanácsot (ahogy ez a 2005. évi határozat 8. cikkének (3) bekezdése és a VIS határozat 18. cikkének (2) bekezdése esetén fennáll), az új alkotmányos keretek között is alkalmazandók lennének.

40. A Tanács azonban szélesebb körűen értelmezi a 36. jegyzőkönyv 9. cikkét. Azzal érvel, hogy a 9. cikk alkalmazási körébe tartozó aktusokban meghatározott valamennyi rendelkezés megtartja joghatását, ideértve azokat is, amelyek a végrehajtási intézkedések elfogadására vonatkoznak.

41. El kell ismerni, a 36. jegyzőkönyv 9. cikke közel sem egyértelmű. Tulajdonképpen semmi nem zárja ki egyértelműen eleve a Parlament által javasolt megszorító értelmezést vagy a Tanács szerinti tágabb olvasatot. Mindkettő mellett szólnak érvek. Ugyanakkor, míg a Parlament szerinti értelmezés az új rendszerbe történő gyors átmenettel járna, úgy vélem, ésszerűtlen következményekhez vezetne.

¹⁷ — Az ítélkezési gyakorlatban ezen elhatárolásra vonatkozóan lásd például: Parlament kontra Tanács ítélet, C-355/10, EU:C:2012:516, 64–66. pont. Ennek megfelelően a lényegi elemekre vonatkozó szabályok elfogadását nem lehet átruházni. Ezen elvre vonatkozó néhány korábbi hivatkozáshoz lásd: Parlament kontra Bizottság ítélet, C-156/93, EU:C:1995:238, 18. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat; Parlament kontra Tanács ítélet, C-303/94, EU:C:1996:238, 23. pont; Söhl & Söhlke ítélet, C-48/98, EU:C:1999:548, 34. pont; Parlament kontra Tanács ítélet, C-133/06, EU:C:2008:257, 45. pont.

2. Az új jogi keretek közé történő zökkenőmentes átmenet

42. Véleményem szerint a 36. jegyzőkönyv 9. cikkét kontextusával összefüggésben, konkrétan pedig átfogó célját figyelembe véve kell értelmezni. Igazából, míg az átmeneti szabályok számos különböző célkitűzést próbálhatnak megvalósítani, azt mondanám, hogy általában az új rendszerbe történő szabályos és következetes átmenet biztosítását hivatottak szolgálni.¹⁸ A jelen ügyben szóban forgó konkrét kontextusban úgy gondolom, hogy a 36. jegyzőkönyv 9. cikkét olyan eszközként kell felfognunk, amely az egyik rendszerből a másikba történő zökkenőmentes átmenetet hivatott biztosítani.

43. Jóllehet az új szabályok kétségtelenül jelentős változásokat idéznek elő bármely jogrendszerben, az átmeneti szabályok megléte jelen körülmények között szerintem arra utal, hogy a Lisszaboni Szerződés megfogalmazói tisztában voltak az átszervezési folyamatból esetlegesen eredő nehézségekkel. Ezt szépen illusztrálja a Szerződésekhez csatolt 50. Nyilatkozat.¹⁹ Ez a nyilatkozat felkéri az intézményeket, hogy *törekedjenek arra*, hogy a megfelelő esetben, és *lehetőség szerint* a 36. jegyzőkönyv 10. cikkének (3) bekezdésében említett ötéves határidőn belül elfogadják a már meglévő, harmadik pillérhez tartozó aktusokat módosító vagy felváltó jogi aktusokat.²⁰

44. A nyilatkozat ezért egyértelműen ösztönzi a jogalkotót, hogy tegye meg a korábbi harmadik pillérhez tartozó intézkedéseknek az új jogi kerethez való hozzáigazításához szükséges lépéseket. Meglátásom szerint azonban ez a nyilatkozat, a 36. jegyzőkönyv 9. cikkével együtt értelmezve, amely fenntartja a harmadik pillér keretében elfogadott aktusok joghatását (időkorlát meghatározása nélkül), arra utal, hogy a 36. jegyzőkönyv 9. cikke a régi kormányközi rendszerből az általános uniós keretrendszerre történő mihamarabbi átállást hivatott biztosítani, a jogalkotói folyamat nehézségeinek és sajátosságainak elfogadása mellett. Valójában, ha a Lisszaboni Szerződés megfogalmazói azt akarták volna biztosítani, hogy az átmeneti folyamat egy adott időn belül teljesen megvalósuljon, a 9. cikk (például a 10. cikkhez hasonlóan) kétségtelenül utalt volna az erre rendelkezésre álló időkeretre.

45. Ezért az a véleményem, hogy a 36. jegyzőkönyv 9. cikkének megfelelő értelmezése érdekében figyelembe kell venni a harmadik pillér lisszabonizációjához, valamint a büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködésnek a tágabb uniós keretek közé helyezéséhez vezető konkrét körülményeket. Az átmeneti szabályok ugyanis különösen fontosak az alkotmányos szerkezet megváltozása esetén. Ebben az összefüggésben érthető, hogy a 36. jegyzőkönyvben meghatározott átmeneti rendelkezések az új rendszerbe való zökkenőmentes átmenetet (és a folytonosság egy bizonyos szintjét) hivatottak biztosítani. Ennek megfelelően úgy vélem, hogy egy, a 9. cikkhez hasonló rendelkezés mögött az az alapvető megfontolás áll, hogy elkerüljék a szükségtelen zavarokat a már nem létező keret alapján elfogadott jogi aktusok alkalmazásában.

46. Konkrétan, a 2005. évi határozat 8. cikkének (3) bekezdése hatáskörrel ruházza fel a Tanácsot, hogy új pszichoaktív anyagokat ellenőrzési intézkedés alá vonjon. A VIS-határozat 18. cikkének (2) bekezdése felhatalmazza a Tanácsot, hogy megállapítsa a VIS-határozat hatálybalépésének időpontját. Mindkét rendelkezés tehát (végrehajtási) jogkörrel ruházza fel a Tanácsot. Az

18 — Új tagállamoknak az Európai Unióhoz való csatlakozásával összefüggésben az ezen államokra vonatkozó átmeneti intézkedések alkalmazása jelentősen felduzzasztotta az ítélkezési gyakorlatot. Abban a helyzetben az átmeneti intézkedések átfogó célja az új tagállamban meglévő rendszerből az uniós jog alkalmazásával létrejött rendszerbe történő átmenet megkönnyítése. Lásd például: Danisco Sugar ítélet, C-27/96, EU:C:1997:563; Weidacher-ítélet, C-179/00, EU:C:2002:18; Parlament kontra Tanács ítélet, C-413/04, EU:C:2006:741; Lengyelország kontra Bizottság ítélet, C-336/09 P, EU:C:2012:386.

19 — A 2007. december 13-án aláírt Lisszaboni Szerződést elfogadó kormányközi konferencia zárónyilatkozatához csatolt, a 36. jegyzőkönyv 10. cikkéről szóló nyilatkozat.

20 — A 10. cikk az uniós intézményeknek a már meglévő, harmadik pillérhez tartozó aktusokkal kapcsolatos hatáskörére vonatkozik. A 10. cikk (1) bekezdése többek között kimondja, hogy a már meglévő, harmadik pillérhez tartozó aktusok vonatkozásában a Bíróságra ruházott hatáskörök a Lisszaboni Szerződés hatálybalépését megelőzőhöz képest változatlanok maradnak. A 10. cikk (2) bekezdése értelmében az ilyen aktus módosításával megszűnik a Bíróság hatáskörét szabályozó különös szabályok hatálya. Végezetül, a 10. cikk (3) bekezdése az (1) bekezdésben említett átmeneti intézkedés alkalmazásának idejét is korlátozza. A különös átmeneti szabályok a Lisszaboni Szerződés hatálybalépését követő öt év elteltével, vagyis 2014. december 1-jén hatályukat veszítik.

alaphatározatok elfogadásakor a hatáskörrel való felruházás – ahogy abban mindkét fél egyetért – az EU 34. cikk (2) bekezdésének c) pontján alapult. Egyértelműen lehetséges, de a józan észnek elsőre ellentmondónak tűnne a Parlamenthez hasonlóan azt állítani, hogy a 36. jegyzőkönyv 9. cikkében szereplő „joghatás” fogalma²¹ a szóban forgó aktusok csak néhány, de nem az összes joghatására vonatkozik. Ezen olvasat szerint a „joghatás” fogalma nem terjedne ki az arra vonatkozó hatásokra, hogy annak biztosításához szükséges átültető intézkedéseket lehessen hozni, hogy a korábbi harmadik pillér keretében elfogadott aktusok továbbra is joghatást váltsanak ki, vagy, ahogy a VIS határozat esetén is, hogy alkalmazhatók legyenek.

47. Érdemes hangsúlyozni, hogy a 9. cikk nem tesz ilyen különbséget a joghatások különböző fajtái között. Ebben az összefüggésben a Tanács által előterjesztett érvelést különösen meggyőzőnek tartom. Amennyiben elfogadnánk a 36. jegyzőkönyv 9. cikkére vonatkozóan a Parlament által előterjesztett megszorító (és valamennyire szelektív) értelmezést, azzal együtt megbénítanánk számos olyan, Lisszabon előtt elfogadott aktust, amelyeket folyamatosan naprakésszé kell tenni, hogy feladatukat betöltsék. Nevezetesen ez lenne a helyzet, ha a 2005. évi határozat 8. cikkének (3) bekezdése Lisszabon után automatikusan nem fejtene ki hatást. A VIS határozat alkalmazásának időpontja is meglehetősen eltolódna.

48. Fontos azt is szem előtt tartani, hogy a jogalkotónak csak korlátozott lehetősége van az új jogszabály elfogadásakor (vagy a meglévő jogszabályok módosításakor). A régi harmadik pillér alapján elfogadott aktusok módosításának lehetősége egy olyan politikai kérdés, amelynek így kell maradnia. A 36. jegyzőkönyv 9. cikkének megszorító értelmezése e tekintetben indokolatlan megterhelést jelentene a jogalkotói folyamat vonatkozásában, és korlátozná a jogalkotó számára abban a tekintetben rendelkezésre álló választási lehetőséget, hogy mely javaslatot szeretné előterjeszteni. Egyszerűen az erőforrások pazarlását jelentené.²²

49. Az intézményi egyensúly elvét természetesen gyakran alkalmazták a Parlament jogalkotói folyamaton belüli (eredetileg csak tanácsadói) szerepének erősítésére.²³ Ugyanakkor mondani sem kell, hogy ezt az elvet nem lehet úgy értelmezni, hogy azzal több hatalmat ruházzunk a Parlamentre a többi intézmény rovására.²⁴ Ezt az elvet alapvetően úgy kell alkalmazni, hogy a Szerződésben (és a jelen esetben a 36. jegyzőkönyv 9. cikkében) meghatározott, intézmények közötti hatáskörmegosztás tiszteletben tartását biztosítani lehessen.

50. Mindemelllett nehéz nem támogatni a Parlament részvételének erősítésére vonatkozó elgondolást a korábbi harmadik pillérhez kapcsolódó aktusok elfogadása során. Ez ugyanis összhangban van a lisszabonizációs folyamatnak a demokratikus elszámoltathatóság növelésére vonatkozó általánosabb céljával.²⁵

51. Ugyanakkor egészen addig, amíg a szóban forgó aktust nem helyezik hatályon kívül, semmisítik meg vagy módosítják, a 36. jegyzőkönyv 9. cikke az EUM-Szerződés általános szabályaihoz képest *lex specialisként* alkalmazandó. Ugyanez vonatkozik arra, amikor a Tanácsot hatáskörrel ruházzák fel határozatok ezen aktusok alapján történő meghozatalára.

21 — Egy másik kontextusban a Bíróság a „joghatással bíró jogi aktus” fogalmát is tágan, a nemzetközi szervezetek által elfogadott ajánlásokat is beleértve értelmezte. Lásd: Németország kontra Tanács ítélet, C-399/12, EU:C:2014:2258, 56. és azt követő pontok.

22 — Az 50. nyilatkozat alátámasztja ezt a véleményt, mivel sürgeti az intézményeket, hogy a korábbi harmadik pillér szerinti intézkedéseket a lehető legnagyobb mértékben, a 36. jegyzőkönyv 10. cikkének (1) bekezdése vonatkozásában alkalmazandó ötéves átmeneti időszak alatt igazítsák az új keretrendszerhez.

23 — E tendencia jelentős példáiként lásd: Roquette Frères kontra Tanács ítélet, 138/79, EU:C:1980:249; Parlament kontra Tanács ítélet, C-70/88, EU:C:1990:217.

24 — E tekintetben lásd: Wybot-ítélet, 149/85, EU:C:1986:310, 23. pont.

25 — Általánosabban lásd: Parlament kontra Tanács ítélet, C-130/10, EU:C:2012:472, 81. pont, valamint az ott hivatkozott ítélezési gyakorlat. Nem mindenki osztja az elszámoltathatóságra vonatkozó e pozitív nézetet. Kritikus megjegyzésként lásd Charlemagne: The will to power: The European Parliament would like you to know that it matters, IN: *The Economist*, 2014. október 4: „A Parlament, azzal a felszínesen vonzó érveléssel felvértezve, miszerint ő az egyetlen, a szavazópolgárok felé közvetlenül elszámoltatható európai intézmény, az elmúlt évtizedekben növelte hatásköreit. Mint egy gyerek, amikor édességet kap, minden egyes finomsággal egyre édesszajúbbá válik.”

3. Mi minősül módosításnak?

52. Természetesen lehet azzal érvelni (ahogy azt a Parlament futólag, a lényegi mondanivalója kifejtése nélkül meg is teszi), hogy a megtámadott határozatok – és különösen az időpontra vonatkozó határozat – az alaphatározatok módosításának minősülnek. Amennyiben ez igaz, akkor az EUM-Szerződés általános szabályait kell alkalmazni.

53. Ez a nézet rendkívül nagyvonalúan értelmezi a módosítás jelentését. Lényegében ez azt jelentené, hogy bármely, Lisszabon után elfogadott (végrehajtási) intézkedés – amely jogszerűségét tekintve a korábbi harmadik pillér szerinti aktuson alapul, és amelyre a 9. cikk *a priori* alkalmazandó – a szóban forgó alaphatározatként értelmezhető.²⁶

54. Először is, a szóban forgó végrehajtási határozatokra tekintettel ezek a határozatok véleményem szerint nincsenek hatással az információcserére vonatkozó rendszer felállításában, valamint, ahogy az a 2005. évi határozatban szerepel, az új pszichoaktív anyagokkal kapcsolatos kockázatok értékelésében megjelenő politikai döntésekre. Ezek a határozatok inkább azt biztosítják, hogy a 2005. évi határozatot hatékonyan alkalmazzák az újonnan felfedezett anyagokra. A szóban forgó végrehajtási határozatok, jóllehet kiterjesztik a 2005. évi határozat alkalmazását új anyagokra, semmiképpen nem módosítják az e határozat által létrehozott rendszert.

55. Másodszor, ami az időpontra vonatkozó határozatot illeti, megjegyezném, hogy a VIS-határozat alkalmazása időpontjának meghatározása nem befolyásolja lényegesen a VIS-határozat tartalmát vagy a határozat tényleges hatálybalépését. Ez a határozat már 2008-ban hatályba lépett egy olyan intézkedési csomag részeként, amely a VIS-rendeletet is tartalmazta. Ebben az értelemben a hatálybalépés időpontjától eltérően az alkalmazás időpontjának meghatározása egyszerűen egy olyan tisztán végrehajtási intézkedést jelent, amelynek célja, hogy biztosítsa az Unió-szerte történő teljes körű alkalmazást.

56. Ezen észrevételeket szem előtt tartva most értékelem a felek által a megtámadott határozatok jogalapjaira vonatkozóan előterjesztett érveket.

C – A megtámadott határozatok jogalapjai

57. Némileg szokatlan módon a felek nem csak az alkalmazott jogalapok érvényességében nem értenek egyet, de a megtámadott határozatok tényleges jogalapjait illetően sem. Ezért mielőtt a megtámadott határozatok jogalapjainak érvényességét értékelni lehetne, először meg kell határozni, hogy a megtámadott határozatokat ténylegesen milyen alapokon fogadták el.

58. Fő állításként a Parlament előadja, hogy a megtámadott határozatok jogalapja valójában a hatályon kívül helyezett EU 34. cikk (2) bekezdésének c) pontja. Jóllehet a Tanács ezzel nem ért egyet, abban mindkét fél egyetért, hogy az EU 34. cikk (2) bekezdésének c) pontja nem minősülhet a megtámadott határozatok érvényes jogalapjának, mivel a Lisszaboni Szerződés hatálybalépésekor a Lisszaboni Szerződés 1. cikkének 51. pontja alapján azt hatályon kívül helyezték. A jelenlegi alkotmányos keretek között tulajdonképpen nincs olyan átmeneti intézkedés, amely az átmeneti időszak alatt fenntartaná ennek a hatályon kívül helyezett rendelkezésnek a joghatásait. Ugyanakkor a felek merőben különböző következtetéseket vonnak le ebből a tényből.

26 — Ugyanakkor egyetértek azzal az elgondolással, hogy már egy nagyon kis módosítás (feltéve, hogy ténylegesen módosításnak tekinthető) elegendő ahhoz, hogy az új szabályok alkalmazását kiváltsa. Az ebben a kontextusban a *de minimis* szabályok hiányával, valamint azon kritériumokra vonatkozó problémákkal kapcsolatban, hogy mi minősül módosításnak, lásd Peers, S.: Finally „Fit for Purpose”? The Treaty of Lisbon and the End of the Third Pillar Legal Order, IN: Eeckhout, P., és Tridimas, T. (szerk.), 27(2008) *Yearbook of European Law*, 47–64., 55. és azt követő oldalak.

59. Az első pont, amire fel kell hívnunk a figyelmet, az, hogy a Bíróság rendszeresen azokra az *elemekre* hivatkozva vizsgálja meg valamely aktus jogalapjának *érvényességét, amelyek a szóban forgó aktusból következhetnek*. Ami továbbá az uniós intézkedés jogalapjának egyértelmű feltüntetésére vonatkozó kötelezettséget illeti, a Bíróság elfogadta, hogy a Szerződés pontos rendelkezésére való hivatkozás elmulasztása nem jelenti a lényeges eljárási követelmények automatikus megsértését egészen addig, amíg a jogalap az intézkedés egyéb részeiből megállapítható.²⁷

60. Sem az EU 34. cikk (2) bekezdésének c) pontja, sem akár a korábbi EU-Szerződés nem kerül említésre a *megtámadott* határozatokban (egy teljesen más kérdés, hogy az *alaphatározatokban* említik-e ezt a rendelkezést, és hogy ez mit jelenthet a fenti határozatok jogszerűségére nézve).²⁸ A megtámadott határozatok egyedül az alaphatározatok releváns rendelkezéseire (az esettől függően a 2005. évi határozat 8. cikkének (3) bekezdésére és a VIS-határozat 18. cikkének (2) bekezdésére), valamint az EUM-Szerződésre mint egészre hivatkoznak.

61. A Bíróság fent említett, valamely aktus jogalapjának érvényességére vonatkozó megközelítését tekintve, és szem előtt tartva, hogy a megtámadott határozatok pusztán az alaphatározatok releváns rendelkezéseire és az EUM-Szerződésre hivatkoznak, nem könnyen látom át, miért lenne releváns itt az EU 34. cikk (2) bekezdésének c) pontja. Ez a rendelkezés egyszerűen átruházta a Tanácsra a *Lisszaboni Szerződés hatálybalépése előtt* az annak biztosítására irányuló intézkedések elfogadására vonatkozó hatáskört, hogy az ugyanezen rendelkezés alapján hozott határozatokat Unió-szerzte végrehajtsák. Igaz, a 2005. évi határozat 8. cikkének (3) bekezdése valóban hivatkozik erre a rendelkezésre (míg a VIS-határozat 18. cikkének (2) bekezdése nem). Ugyanakkor a Lisszaboni Szerződés hatálybalépését követően ez a hivatkozás (vagy annak hiánya) elvesztette a jelen elemzés szempontjából a relevanciáját. Mivel mindhárom megtámadott határozatot a Lisszaboni Szerződés hatálybalépését *követően* fogadták el, meggyőződésem, hogy az EUM-Szerződés alkotja a jogszerűségük (és az elfogadásukra vonatkozó tanácsi hatáskör) megítéléséhez szükséges egyetlen releváns keretet.

62. E tekintetben úgy tűnik nem kétséges a megtámadott határozatok tényleges jogalapja: ahogy az egyes határozatok preambulumban fel van tüntetve, a szóban forgó végrehajtási határozatokat a 2005. évi határozat 8. cikkének (3) bekezdése és az EUM-Szerződés alapján, az időpontról szóló határozatot pedig a VIS határozat 18. cikkének (2) bekezdése és az EUM-Szerződés alapján fogadták el.

63. Ezen a ponton kell foglalkoznom a Parlament azon érvével, miszerint az EUM-Szerződésre (mint egészre) történő hivatkozás mindenképpen túl általános ahhoz, hogy megfelelő jogalapot képezzen. Ez a homályos hivatkozás jogi bizonytalanság forrása lehet.

64. Főszabály szerint a Szerződésre való pontatlan hivatkozás, mint amiről itt is szó van, arra a következtetésre juttatna, hogy a megtámadott határozatokat meg kell semmisíteni. Az alkalmazott jogalap pontos meghatározásának – amit a Bíróság főszabály szerint megkövetel – elmulasztását valóban nehéz összeegyeztetni a hatáskör-átruházás elvével.²⁹ Ugyanakkor, a jelen ügy konkrét körülményei között nem tudok egyetérteni a Parlamenttel. A 36. jegyzőkönyv 9. cikkét leszámítva az EUM-Szerződés semelyik más rendelkezése nem tűnik itt relevánsnak.

27 — Lásd: Bizottság kontra Tanács ítélet, C-370/07, EU:C:2009:590, 56. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat. Az ilyen kifejezett hivatkozás azonban nélkülözhetetlen, amikor annak hiányában az érintettek és a Bíróság számára bizonytalan maradna a pontos jogalap.

28 — Ahogy az fent említésre került, ezt a kérdést a felek írásbeli beadványaikban vitatták, jóllehet később, a tárgyaláson kiderült, hogy a Parlament nem kívánta kétségbe vonni az alaphatározatok vagy azok részeinek a jogszerűségét.

29 — Lásd: Németország kontra Tanács ítélet, C-399/12, EU:C:2014:2258, 56. és azt követő pontok. A hatáskör-átruházás elvére vonatkozóan lásd például: Parlament kontra Bizottság ítélet, C-403/05, EU:C:2007:624, 49. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat. A közelmúltból lásd még: 1/13. sz. vélemény, EU:C:2014:2303, 74. pont.

65. Jóllehet a Tanács minden bizonnyal beilleszthetett volna egy hivatkozást a 36. jegyzőkönyv 9. cikkére, kétséges, hogy az a hivatkozás hasznos lenne-e: ez az átmeneti rendelkezés nem tartalmaz anyagi szabályt, amely jogalapként szolgálhatna. Inkább csak hatályban tartja a korábbi harmadik pillérhez tartozó másodlagos jogi aktusok joghatásait, amíg ezeket az aktusokat hatályon kívül nem helyezik, azok helyébe új aktus nem lép, vagy meg nem semmisítik. Ebben a konkrét kontextusban pontosan az EUM-Szerződésre történő általános hivatkozást megalapozó „másodlagos” jogalapok – vagyis a 2005. évi határozat 8. cikkének (3) bekezdése és a VIS-határozat 18. cikkének (2) bekezdése – miatt fogadható el a Szerződésre való általános hivatkozás.

66. Ahogy fentebb említettem, eddig sem a 2005. évi határozat, sem a VIS-határozat nem lett módosítva. Ezért az a tény, hogy a megtámadott határozatok kifejezett hivatkozást tartalmaznak az esettől függően a 2005. évi határozat 8. cikkének (3) bekezdésére és a VIS határozat 18. cikkének (2) bekezdésére, valamint általánosan az EUM-Szerződésre, véleményem szerint a megtámadott határozatok jogalapja megfelelő megjelölésének minősül.

67. E megállapítás fényében a 36. jegyzőkönyv 9. cikkére tekintettel fent elfogadott értelmezés döntőnek bizonyul annak meghatározása során, hogy a Tanács jogosan fogadhatta-e el a megtámadott határozatokat ezen az alapon.

68. A fenti 51. pontban javasolt értelmezés alapján nem tudom elfogadni a Parlament által javasolt álláspontot a megtámadott határozatok elfogadásához alkalmazott jogalapok érvénytelenségére vonatkozóan. Azon meggyőződésemnek megfelelően, hogy a zökkenőmentes átmenet gondolatának kell vezetnie a 36. jegyzőkönyv 9. cikkének értelmezését, ezt a rendelkezést úgy kell értelmezni, hogy a hatálya alá tartozó aktusokban foglalt rendelkezések *valamennyi* joghatásának megőrzésére vonatkozik. Ezért amíg az alaphatározatokat nem módosították, a Tanácsra a végrehatási intézkedések elfogadására átruházott hatáskör teljes mértékben érvényesül. Más szóval, ahhoz, hogy az általános uniós szabályok alkalmazandóvá váljanak, az alaphatározatokat módosítani kellene. Ezen aktusok módosításának – vagy egy új jogi aktussal történő felváltásának, vagy hatályon kívül helyezésének – javaslása azonban továbbra is a Bizottság előjoga. Ahogy már kifejtettem, meggyőződésem szerint a megtámadott határozatok nem minősülnek az alaphatározatok 36. jegyzőkönyv 9. cikke szerinti módosításainak.

69. Ezért vonom le azt a következtetést, hogy a megtámadott határozatokat a megfelelő jogalap alapján fogadták el.

70. Egy ilyen következtetés önmagában elég lenne ahhoz, hogy Parlament által a jelen ügyben benyújtott kereseteket mint megalapozatlanokat elutasítsák. A teljesség kedvéért azonban a következő észrevételeket teszem két olyan kérdéssel kapcsolatban, amelyről a jelen eljárás során a felek hosszasan vitatkoztak: a másodlagos jogalap alkalmazása, és az a tény, hogy a Parlamenttel nem konzultáltak.

D – További kérdések: másodlagos jogalap alkalmazása és a Parlamenttel való konzultáció

71. Az eljárások során a Parlament több alkalommal kifogásolta, hogy nem vonták be a döntéshozatali eljárásba, ahogy azt a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése előtti rendszerben, valamint az EUM-Szerződés általános keretei között is meg kellett volna tenni. A tárgyaláson azonban világossá vált, hogy a Parlament nem kérte a konzultációt a megtámadott határozatok elfogadásához vezető eljárás során. A konzultáció hiányával kapcsolatos érv egyszerűen annak bemutatását szolgáló eszköz volt, hogy a megtámadott határozatok elfogadásakor a Tanács által követett döntéshozatali eljárás eltér attól, ami Lisszabon előtt volt, és amelyet a Parlament szerint követni kellett volna ahhoz, hogy az EUM-Szerződés általános kereteit megfelelően alkalmazzák.³⁰

30 — Lásd a fenti 32. pontot.

72. Ezen a ponton röviden emlékeztetni kell arra, hogy a Lisszaboni Szerződés hatálybalépésével az EU 34. cikk (2) bekezdésének c) pontját és az EU 39. pontot hatályon kívül helyezték. Ahogy azt mindkét fél megjegyzi, ezek a rendelkezések így már nem fejtenek ki joghatást, és nem alkalmazhatók mérceként a megtámadott határozatok elfogadásához szükséges megfelelő eljárás kijelöléséhez. Ezért – és különösen a *tempus regit actum* elv fényében – nehezen állítható, hogy a Parlamenttel folytatott konzultáció kötelezettsége az EU 39. cikknél fogva továbbra is fennáll.³¹ Ez egyértelműnek tűnik. Ugyanakkor, jelentős a nézetkülönbség arra vonatkozóan, hogy a korábbi EU-Szerződés hatályon kívül helyezése azt jelenti-e, hogy a 2005. évi határozat 8. cikkének (2) bekezdése és a VIS határozat 18. cikkének (2) bekezdése érvénytelen másodlagos jogalapnak minősül,³² különösen mivel ezek a rendelkezések nem írják elő a Parlamenttel folytatott konzultációt.³³

73. Ahogy azt fentebb már többször megjegyeztem, az a tény, hogy az EU 34. cikk (2) bekezdésének c) pontja hatályon kívül lett helyezve, nem befolyásolja a végrehajtási hatásköröknek a 2005. évi határozat 8. cikkének (3) bekezdése és a VIS határozat 18. cikkének (2) bekezdése szerinti átruházását. Ez a 36. jegyzőkönyv 9. cikke miatt van így. Ez a rendelkezés annak ellenére fenntartja ezeknek a hatáskör-átruházó rendelkezéseknek a joghatását, hogy azt az alkotmányos keretet, amelyben a 2005. évi határozatot és a VIS határozatot elfogadták, hatályon kívül helyezték.

74. Még ha egyértelmű is, meg kell jegyezni, hogy ennek a keretnek a helyébe az EUM-Szerződés lépett. Ugyanakkor a 36. jegyzőkönyv 9. cikke e Szerződés, és ezért az új alkotmányos keret szerves részét képezi.³⁴ Az elsődleges jog e rendelkezése teszi lehetővé a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése előtt a Tanácsra ruházott végrehajtási hatáskörök további használatát, fenntartva bármely meglévő hatáskör-átruházás joghatásait az átmeneti időszakban. A 9. cikk miatt a 2005. évi határozat 8. cikkének (3) bekezdése és a VIS határozat 18. cikkének (2) bekezdése semmiképpen nem tér el az EUM-Szerződés szabályaitól úgy, hogy érvénytelen másodlagos jogalapoknak minősüljenek.

75. Igaz, lehet azzal érvelni, hogy a Lisszabon előtti, az EU 39. cikk alapján előírt konzultációs kötelezettség nem tűnik el pusztán az alkotmányos keret megváltozása folytán. E kötelezettség túlélése összhangban lenne a lisszabonizációs folyamat azon célkitűzésével, hogy erősítse a Parlament részvételét a büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés területén.

76. Ugyanakkor úgy gondolom, hogy külön figyelmet kell szentelni a 36. jegyzőkönyv 9. cikkének, amely egyszerűen megőrzi a meglévő, a korábbi harmadik pillér alapján elfogadott másodlagos jogi eszközök joghatásait. Mivel nemcsak ez az elsődleges jogi rendelkezés, de az EUM-Szerződés általában is hallgat a korábban átruházott hatáskörök alapján elfogadott végrehajtási intézkedésekkel kapcsolatban a Parlamenttel folytatott konzultációs kötelezettséget illetően, nem érzem helyénvalónak, hogy egy ilyen kötelezettséget beleértsek a jelenlegi EUM-Szerződésbe. Ez annál is inkább igaz, mivel mind az EU 34. cikk (2) bekezdésének c) pontját, mind az EU 39. cikket a Lisszaboni Szerződés

31 — A Tanács megjegyzi, és ezen a ponton a Parlament sem mond ellent, hogy a Lisszaboni Szerződés elfogadása előtt a végrehajtási határozatokhoz hasonló határozatot csak a Parlamenttel az EU 39. cikk szerint folytatott konzultációt követően fogadtak el.

32 — Lásd: Parlament kontra Tanács ítélet, EU:C:2008:257, 54–57. pont. Ebben az ítéletben a Bíróság határozottan elutasította azon jogalapok alkalmazásának lehetőségét, amelyek módosítják a Szerződésekben meghatározott eljárásokat.

33 — A VIS határozat 18. cikkének (2) bekezdésére vonatkozóan a Parlament továbbá azt állítja, hogy mivel ez a rendelkezés nem tartalmaz kifejezetten meghatározott szavazási szabályt, ez a Szerződésekben (ebben az összefüggésben az EU 34. cikk (2) bekezdésének c) pontjában) meghatározott döntéshozatali eljárás módosításának felel meg.

34 — Lásd az EUSZ 51. cikket.

1. cikkének 51. pontja helyezte hatályon kívül.³⁵ Ennek megfelelően a harmadik pillér szerinti aktusok és a 36. jegyzőkönyv 9. cikk alkotta kettős alapon hozott végrehajtási határozatok egy különleges intézkedésfajtát alkotnak az átmeneti időszakban, amelynek az elfogadásához nincs szükség a Parlament részvételére.

77. Ezért arra a következtetésre jutok, hogy a Parlament által a C-317/13. és C-679/13. sz. egyesített ügyekben, és a C-540/13. sz. ügyben benyújtott kereseteket mint megalapozatlanokat el kell utasítani. E végkövetkeztetés mellett nem szükséges foglalkozni a mindkét fél által előterjesztett azon kérelemmel, hogy a Bíróság tartsa fenn a megtámadott határozatok joghatásait, amíg azok helyébe új jogi aktusok nem lépnek.

E – A költségekről

78. A Bíróság eljárási szabályzata 138. cikkének (1) bekezdése alapján a Bíróság a pervesztes felet kötelezi a költségek viselésére, ha a pernyertes fél ezt kérte. A Tanács mindhárom ügyben kérte a Parlament kötelezését a költségek viselésére, és a Parlament pervesztes lett.

79. Az eljárási szabályzat 140. cikkének (1) bekezdése értelmében az eljárásba beavatkozó tagállamok és intézmények maguk viselik saját költségeiket. Ezért az Osztrák Köztársaság maga viseli saját költségeit a C-317/13. és a C-679/13. sz. egyesített ügyekben.

IV – Végkövetkeztetések

80. A fenti megfontolásokra tekintettel azt javasolom, hogy a Bíróság:

- utasítsa el a Parlament által a C-317/13. és C-679/13. sz. egyesített ügyekben, valamint a C-540/13. sz. ügyben benyújtott kereseteket;
- a Parlamentet kötelezze a költségek viselésére, valamint
- kötelezze az Osztrák Köztársaságot saját költségei viselésére.

35 — Ugyanez az észrevétel vonatkozik a szavazási szabályok (vagy azok hiányának) kérdésére a VIS határozat 18. cikkének (2) bekezdésében, valamint az EU 34. cikkben meghatározott szavazási szabályok állítólagos továbbgyűrűző hatására. Egészen addig, amíg a másodlagos jog e rendelkezésében meghatározott hatáskör-átruházás a 36. jegyzőkönyv 9. cikke révén érvényben marad, a releváns szavazási szabály, ahogy a Tanács megjegyzi, az EUSZ 16. cikk (3) bekezdésében meghatározott szabály kell, hogy legyen. E rendelkezésnek megfelelően a Tanácsnak minősített többséggel kell eljárnia, kivéve ha a Szerződések másképp rendelkeznek. Érdemes még megjegyezni, hogy a minősített többségi szavazásra külön átmeneti szabályok vonatkoznak. Ezek a szabályok, amelyeket a Tanács az időpontról szóló határozat tekintetében alkalmazott, a 36. jegyzőkönyvben található.