



Határozatok Tára

NILS WAHL
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2016. április 7.*

C-455/14. P. sz. ügy

**H
kontra
az Európai Unió Tanácsa,**

Európai Bizottság

„Fellebbezés — Közös kül- és biztonságpolitika — Az Európai Unió Bosznia-Hercegovinában folytatott rendfenntartó missziójához kirendelt nemzeti szakértő — Átcsoportosításra vonatkozó határozat — Az EUSZ 24. cikk (1) bekezdése — EUMSZ 275. cikk — Az Európai Unió Bíróságának hatásköre — A nemzeti bíróságok hatáskörei — A KKBP-be tartozó jogi aktusok kategóriái — A »korlátozó intézkedések« fogalma”

1. A Lisszaboni Szerződés megszüntette az Európai Unió három pilléren nyugvó rendszerét, a közös kül- és biztonságpolitikára (a továbbiakban: KKBP) vonatkozó rendelkezéseket pedig az általános uniós keretbe emelte. Ez azonban nem eredményezte a KKBP teljes mértékű „közösségiesítését”, mivel ez a politika még mindig „külön szabályok és eljárások hatálya alá tartozik”.**
2. A Szerződések megalkotói által a KKBP-re vonatkozóan kialakított különös keret egyik markáns jellemzője az e területen – uniós intézményként – az Európai Unió Bíróságának (a továbbiakban: EUB) biztosított korlátozott hatáskörök. Magabiztosan elmondható, hogy az EUB hatáskörének viszonylagos bővülése ellenére, a KKBP-vel kapcsolatos ügyek tekintetében a bírósági felülvizsgálat gyakorlására csak rendkívüli körülmények között kerül sor. E hatáskör körvonalai azonban nem teljesen egyértelműek.
3. A jelen ügyben kínálkozik az egyik első alkalom arra, hogy a Bíróság meghatározza a KKBP tekintetében fennálló hatáskörének terjedelmét. Ezen eljárás kulcskérdése ugyanis az, hogy a Törvényszék rendelkezett-e hatáskörrel a KKBP alapján létrehozott egyik uniós misszió vezetője által hozott határozatokkal szemben benyújtott megsemmisítés iránti kereset alapján eljárni. A szóban forgó kérdés összetettségét és érzékenységet tükrözi az is, hogy az eljárásban részt vevő három fél álláspontja jelentős mértékben különbözik. Érdekes módon e felek mindegyike úgy véli, hogy a megtámadott végzésben szereplő indokolás téves – noha eltérő okok miatt.

* Eredeti nyelv: angol.

** Lásd: EUSZ 24. cikk, (1) és (2) bekezdés.

I – Jogi háttér

4. Az Európai Unió Bosznia-Hercegovinában folytatott rendfenntartó misszióját (a továbbiakban: EUPM) a 2002. március 11-i 2002/210/KKBP tanácsi együttes fellépés^{***} először egyéves időszakra hozta létre, majd azt ezután számos alkalommal – legutóbb a Bosznia-Hercegovinában folytatott EUPM-ről szóló, 2009. december 8-i 2009/906/KKBP tanácsi határozattal^{****} (a továbbiakban: (2009/906 határozat) – meghosszabbították. A 2009/906 határozat releváns rendelkezései az alábbiak.

5. Az 5. cikk („Polgári műveleti parancsnok”) a következőt mondja ki:

- „(1) Az EUPM polgári műveleti parancsnoka a polgári tervezési és végrehajtási szolgálat (CPCC) igazgatója.
- (2) A polgári műveleti parancsnok – a Politikai és Biztonsági Bizottság (PBB) politikai ellenőrzése és stratégiai irányítása mellett, az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviseelőjének átfogó felügyelete alatt – stratégiai szintű parancsnokságot és felügyeletet gyakorol az EUPM felett.
- (3) A polgári műveleti parancsnok gondoskodik a Tanács és a PBB határozatainak megfelelő és hatékony végrehajtásáról, adott esetben a misszióvezetőnek kiadott stratégiai szintű utasítások, valamint a misszióvezetőnek adott tanács és technikai támogatás révén is.
- (4) A teljes kirendelt állomány a kirendelő állam nemzeti hatóságainak vagy az uniós intézménynek a teljes körű parancsnoksága alatt marad. A nemzeti hatóságok személyi állományuk, csoportjaik és egységeik operatív irányítását (OPCON) a polgári műveleti parancsnokra ruházzák át.”

6. A 6. cikk („A misszióvezető”) előírja:

- „(1) A misszióvezető tartozik felelősséggel az EUPM-ért, és gyakorolja annak helyszíni parancsnoklását és ellenőrzését.
- (2) A misszióvezető gyakorolja a polgári műveleti parancsnok által kirendelt, a közreműködő államokból érkező személyi állomány, csoportok és egységek feletti parancsnoklást és ellenőrzést, valamint ellátja az EUPM rendelkezésére bocsátott eszközöket, forrásokat és információkat is érintő adminisztratív és logisztikai feladatokat.
- (3) A misszióvezető – a polgári műveleti parancsnok stratégiai szintű utasításait követve – az EUPM hatékony helyszíni tevékenysége érdekében utasításokat ad az EUPM teljes személyzetének, koordinálja a műveleteket, és ellátja a napi irányítást.

[...]

- (5) A misszióvezető felelős a személyzetet érintő fegyelmi kérdésekben. A személyzet kirendelt tagjai tekintetében fegyelmi eljárást az érintett nemzeti vagy uniós hatóság folytathat.

[...]”

7. A 7. cikk (2) bekezdésének releváns része előírja, hogy „[a]z EUPM személyi állományát elsősorban a tagállamok vagy az uniós intézmények rendelik ki”.

^{***} HL L 70., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 189. fejezet, 1. kötet, 278. o.

^{****} HL L 322., 22. o.

8. A 8. cikk („A misszió és az EUPM személyi állományának jogállása”) (2) bekezdésének szövege a következő:

„A személyi állomány tagjait kirendelő tagállam vagy EU-intézmény felelős a kirendeléshez kapcsolódó, a személyzet tagja részéről vagy vele összefüggésben felmerülő bármely követelés rendezéséért. A szóban forgó tagállam vagy EU-intézmény felelős a kirendelt személlyel szembeni bármely eljárás megindításáért.”

9. A 9. cikk („A parancsnoki lánc”) kimondja:

„(1) Az EUPM, mint válságkezelési művelet, egységes parancsnoki láncsal rendelkezik.

(2) A Tanács irányítása alatt a PBB gyakorolja az EUPM politikai ellenőrzését és stratégiai irányítását.

(3) A polgári műveleti parancsnok – a PBB politikai ellenőrzése és stratégiai irányítása mellett, valamint a főképviselő átfogó felügyelete alatt – az EUPM stratégiai szintű parancsnoka, és e minőségében utasításokat ad a misszióvezetőnek, valamint tanácsokkal és technikai támogatással látja el.

(4) A polgári műveleti parancsnok a főképviselőn keresztül jelentést tesz a Tanácsnak.

(5) Helyi szinten a misszióvezető gyakorolja az EUPM feletti parancsnoklást és ellenőrzést, és közvetlenül a polgári műveleti parancsnoknak felel.”

10. Végezetül a 10. cikk („Politikai ellenőrzés és stratégiai irányítás”) előírja:

„(1) A Tanács irányítása alatt a PBB gyakorolja az EUPM politikai ellenőrzését és stratégiai irányítását. A Tanács felhatalmazza a PBB-t, hogy az [EU-]Szerződés 38. cikkének harmadik bekezdése alapján hozza meg a vonatkozó határozatokat. [...] Az EUPM céljaival és befejezésével kapcsolatos döntéshozatali hatáskör továbbra is a Tanácsot illeti meg.

(2) A PBB rendszeres időközönként jelentést tesz a Tanácsnak.

(3) A polgári műveleti parancsnok és a misszióvezető rendszeresen és szükség szerint jelentést tesz a PBB részére a hatáskörükbe tartozó kérdésekről.”

II – A jogvita előzményei

11. A jelen ügy fellebbezője, H, olasz igazságügyi tisztviselő, akit az olasz igazságügyi minisztérium 2008. október 16-i rendeletével 2008. november 14-től a „büntetőjogi egység tanácsadójaként” rendelték ki a szarajevói EUPM-hez. Kirendelését 2009. december 31-ig „jogi főtisztviselői” feladatok elvégzése céljából meghosszabbították, majd 2010. december 31-ig ismét meghosszabbították.

12. Az EUPM személyzeti vezetője által aláírt, 2010. április 7-i határozattal a fellebbezőt – operatív okokból – 2010. április 19-től „büntetőjogi tanácsadó – ügyész” munkakörbe csoportosították át a Banja Luka-i (Bosznia-Hercegovina) regionális irodába.

13. A 2010. április 7-i határozat kézhezvételét követően a fellebbező panaszt nyújtott be az olasz hatóságokhoz, mivel úgy vélte, hogy a határozat számos okból jogszerűtlen. 2010. április 15-i elektronikus levelében az Olasz Köztársaság Európai Unió melletti állandó képviselőjének egyik tisztviselője tájékoztatta a fellebbezőt, hogy a 2010. április 7-i határozatot felfüggesztették.

14. A 2010. április 30-i határozatban a misszióvezető a 2010. április 7-i határozat helybenhagyásával és annak kifejtésével válaszolt a fellebbező panaszára, hogy az előbbi határozatot ő maga hozta azért, mert a Banja Luka-i irodában ügyészi tanácsadásra van szükség.

15. 2010. június 4-én a fellebbező a 2010. április 7-i határozat megsemmisítése és az elszendet kár megtérítése iránt keresetet indított az EUPM-mel szemben a Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio (laziói regionális közigazgatási bíróság) előtt.

III – A Törvényszék előtti eljárás és a megtámadott végzés

16. 2010. június 16-i keresetlevelével a fellebbező keresetet indított a 2010. április 7-i határozat és – szükség esetén – a 2010. április 30-i határozat (a továbbiakban: megtámadott határozatok) megsemmisítése iránt. H ezenfelül azt kérte a Törvényszéktől, hogy az elszendet károk címén kötelezze kártérítés megfizetésére a Tanácsot, a Bizottságot és az EUPM-et.

17. 2010. július 17-i kérelmében a fellebbező a megtámadott határozatok végrehajtásának felfüggesztését kérte. 2010. július 22-i végzésében***** (a továbbiakban: ideiglenes intézkedések tárgyában hozott végzés) a Törvényszék elnöke elutasította ezt a kérelmet.

18. 2014. július 10-i végzésével***** (a továbbiakban: megtámadott végzés) a Törvényszék a keresetet mint elfogadhatatlant utasította el, H-t pedig kötelezte saját költségeinek, valamint a Tanács és a Bizottság részéről felmerült költségeknek a viselésére.

IV – A Bíróság előtti eljárás és a kereseti kérelmek

19. 2014. szeptember 19-i fellebbezésében a fellebbező azt kéri, hogy a Bíróság:

- helyezze hatályon kívül a megtámadott végzést;
- az ügyet utalja vissza a Törvényszék elé;
- az elsőfokú eljárás alpereseit kötelezze a költségek viselésére.

20. A Tanács azt kéri, hogy a Bíróság:

- utasítsa el a fellebbezést;
- változtassa meg a Törvényszéknek a hatáskör-átruházással kapcsolatos jogi indokolását;
- a fellebbezőt kötelezze a költségek viselésére.

21. A Bizottság azt kéri, hogy a Bíróság:

- helyezze hatályon kívül a megtámadott végzést;
- utasítsa el a kérelmet mint elfogadhatatlant;

***** H kontra Tanács és társai végzés (T-271/10 R, EU:T:2010:315).

***** H kontra Tanács és társai végzés (T-271/10, EU:T:2014:702)

- vagylagosan, a Bizottságra irányuló részében a kérelmet mint elfogadhatatlant utasítsa el, és utalja vissza az ügyet a Törvényszék elé a kérelem fennmaradó részére vonatkozó határozat meghozatala céljából;
- a fellebbezőt kötelezze a költségek viselésére.

22. H, a Tanács és a Bizottság a 2016. január 18-i tárgyaláson előterjesztették szóbeli észrevételeiket.

V – A fellebbezési jogalapok értékelése

A – Az első fellebbezési jogalap

1. A felek érvei

23. Első fellebbezési jogalapjában a fellebbező azt állítja, hogy a Törvényszék – keresetének tárgyalás mellőzése melletti elfogadhatatlanná nyilvánításával – megsértette a fellebbező védelemhez való jogát és a Törvényszék eljárási szabályzatának (a továbbiakban: eljárási szabályzat) 114. cikkét.

24. A Tanács és a Bizottság azt kéri, hogy a Bíróság utasítsa el ezt a fellebbezési jogalapot.

2. Elemzés

25. Magam is úgy vélem, hogy ez a fellebbezési jogalap nem megalapozott.

26. Az eljárási szabályzat 114. cikke nem kötelezi a Törvényszéket tárgyalás megtartására abban az esetben, ha valamelyik fél kéri, hogy a Törvényszék az ügy érdemét nem érintve döntsön a kereset elfogadhatósága tárgyában. E rendelkezés harmadik bekezdése szerint ugyanis „[h]a a Törvényszék másként nem határoz, az eljárás a továbbiakban szóbeli”.***** Ennélfogva kifejezetten előírja, hogy a Törvényszék ezekben az esetekben tárgyalás mellőzésével hozhat határozatot.

27. A Bíróság számos alkalommal megerősítette, hogy az eljárási szabályzat 114. cikke nem biztosít jogot a felek számára a Törvényszék előtti tárgyaláshoz,***** valamint hogy az a pusztán tény, hogy a Törvényszék valamely ügyben tárgyalás mellőzésével hoz határozatot, nem sérti a felek védelemhez való jogát.***** A jelen eljárásban a védelemhez való joga állítólagos megsértésének alátámasztására a fellebbező semmilyen bizonyítékkal nem szolgált.

28. Ezzel összefüggésben aligha szükséges hangsúlyozni, hogy – a fellebbező érvelésével ellentétben – az ideiglenes intézkedések tárgyában hozott végzés nem jelenti a Törvényszék hatáskörének megállapítását. Ebben a végzésben ugyanis a Törvényszék elnöke úgy vélte, hogy szükségtelen határozatot hozni a kereset elfogadhatósága tárgyában.*****

29. Ennélfogva a Törvényszék joggal határozott úgy, hogy elegendő információ áll a rendelkezésére ahhoz, hogy tárgyalás mellőzésével bírálja el az ügyet. Az első fellebbezési jogalapot ezért el kell utasítani.

***** Kiemelés tőlem.

***** Lásd többek között: Regione Puglia kontra Bizottság végzés (C-586/11 P, EU:C:2013:459, 19. pont).

***** Lásd e tekintetben: Regione Siciliana kontra Bizottság ítélet (C-417/04 P, EU:C:2006:282, 35. és 37. pont).

***** H kontra Tanács és társai végzés (T-271/10 R, EU:T:2010:315, 26. pont).

B –A második fellebbezési jogalap

1. A felek érvei

30. A második fellebbezési jogalap a megtámadott végzés 29–48. pontjára irányul, amely pontokban a Törvényszék – az EUSZ 24. cikk (1) bekezdésére és az EUMSZ 275. cikkre figyelemmel – a kereset tekintetében megállapította hatáskörének hiányát. A Törvényszék arra az álláspontra helyezkedett, hogy a fellebbező helyzete nem tartozik az azon főszabály alóli egyik kivétel körébe sem, amely szabály szerint az uniós bíróságok nem rendelkeznek hatáskörrel a KKBP-vel kapcsolatos ügyekben. A Törvényszék úgy vélte, hogy a megtámadott határozatokat a misszióvezető az olasz hatóságok által rá ruházott hatáskörében eljárva fogadta el. A Törvényszék ennél fogva megállapította, hogy az olasz bíróságok feladata a megtámadott határozatok jogszerűségének felülvizsgálata és a kártérítési kereset elbírálása. Végezetül hozzáfűzte, hogy amennyiben a hatáskörrel rendelkező olasz bíróság úgy véli, hogy a megtámadott határozatok jogszerűtlenek, ezt – még e határozatok fennállása tekintetében is – megállapíthatja és levonhatja a szükséges következtetéseket.

31. A fellebbező e megállapításokat alapvetően két okból bírálja. Először is azt állítja, hogy az EUB csak az EUSZ 25. cikkben említett célokból, az EUSZ 31. cikkben meghatározott eljárásokkal összhangban elfogadott jogi aktusok tekintetében nem rendelkezik hatáskörrel. A személyzet valamely tagjának átcsoportosítására vonatkozó határozat pusztán adminisztratív határozat, és nem a KKBP-be tartozó – az EUSZ 24. cikk (1) bekezdése és az EUMSZ 275. cikk alkalmazásában elfogadott – jogi aktus. A fellebbező másodszor azzal érvel, hogy az EUMSZ 275. cikkben szereplő „korlátozó intézkedések” fogalma magában foglalja a magánszemélyek érdekeit hátrányosan érintő valamennyi uniós jogi aktust, többek között a megtámadott határozatokat. Véleménye szerint ezt az álláspontot a Törvényszék által a Sogelma-ügyben hozott ítélet***** alátámasztja.

32. A Tanács úgy véli, hogy ezek az érvek nem megalapozottak: a Törvényszék helytállóan állapította meg hatáskörének hiányát. A Tanács álláspontja szerint azonban a megtámadott végzésben szereplő indoklás két jogi hibát tartalmaz. Először is, a misszióvezető a H átcsoportosításáról való döntés során nem a származási tagállam, hanem a hatáskörrel rendelkező uniós intézmény (maga a Tanács) által rá ruházott hatásköröket gyakorolta. Másodszor, az ügyben eljáró nemzeti bíróság nem jogosult a megtámadott jogi aktus megsemmisítésére. Ezek a hibák azonban – a Tanács véleménye szerint – nem teszik érvénytelenné a Törvényszék következtetését.

33. A Bizottság a maga részéről egyetért a fellebbező által a megtámadott végzéssel szemben felhozott bírálatok egy részével – annak ellenére, hogy a keresetet elfogadhatatlannak tartja. A Bizottság álláspontja szerint a KKBP alá tartozó jogi aktusok felülvizsgálata céljából az EUB-nak biztosított hatáskör nem annyira korlátozott, mint amennyire azt a Törvényszék megállapította. A Bizottság úgy véli, hogy az EUSZ 24. cikk (1) bekezdését és az EUMSZ 275. cikket akként kell értelmezni, hogy az csak a KKBP alá tartozó azon jogi aktusok tekintetében zárja ki az EUB hatáskörét, amelyek a szuverén külpolitika kifejeződését képezik („actes de Gouvernement”), az e politikát pusztán végrehajtó jogi aktusok tekintetében azonban nem. A Bizottság vagyis arra az álláspontra helyezkedik, hogy az EUSZ 24. cikk (1) bekezdése és az EUMSZ 275. cikk egyedül a KKBP-be tartozó rendelkezések állítólagos megsértése tekintetében zárja ki az EUB általi felülvizsgálatot, más uniós rendelkezések állítólagos megsértése tekintetében viszont nem. Ily módon az EUB jogosult a KKBP keretében elfogadott jogi aktusok jogszerűségének felülvizsgálatára akkor, amikor az állítólagos érvénytelenség a nem a KKBP-be tartozó rendelkezések esetleges megsértéséből ered. A jelen fellebbezés ugyanakkor – a Bizottság szerint – a következő okok miatt elfogadhatatlan: először is, a megtámadott határozatok nem tekinthetők pusztán végrehajtási jogi aktusoknak, mivel operatív jellegűek; másodszor, a fellebbező

***** Sogelma kontra AER ítélet (T-411/06, EU:T:2008:419).

által az elsőfokú eljárás keretében felhozott megsemmisítési jogalapok vagy a 2009/906 határozat Törvényszék általi értelmezését tették volna szükségessé (amire a Törvényszék nem rendelkezett hatáskörrel), vagy pedig azokat az olasz hatóságokkal szemben kellett volna felhozni (ekként pedig az olasz bíróságokhoz benyújtott keresettel összefüggésben kellett volna előterjeszteni azokat).

2. Értékelés

34. A fellebbező által előterjesztett érvek érdemben történő értékeléséhez célszerűnek tartom azokat először a megfelelő jogi kontextusukba helyezni. E célból röviden ábrázolni fogom a KKBP-be tartozó ügyek bírósági felülvizsgálata Lisszaboni Szerződéssel létrehozott rendszerének néhány alapvető aspektusát. Ezt követően foglalkozom majd egyenként ezekkel az érvekkel, mielőtt levonnám a megfelelő következtetéseket a megtámadott végzésben szereplő állítólagos hibákkal kapcsolatban.

a) Bevezetés: az EUB-nak a KKBP-be tartozó ügyekkel kapcsolatos hatásköréről

35. Az állandó ítélkezési gyakorlat értelmében a Szerződések teljes jogorvoslati és eljárási rendszert hoztak létre, amelynek célja, hogy az Unió bíróságára ruhazza az uniós jogi aktusok jogszerűségének felülvizsgálatát. Így azok a természetes vagy jogi személyek, akik az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdése szerinti elfogadhatósági feltételek miatt nem támadhatják meg közvetlenül az általános hatályú uniós jogi aktusokat, védelemben részesülnek az ilyen jogi aktusok velük szemben történő alkalmazása ellen. Amennyiben az ilyen jogi aktusok alkalmazása az uniós intézmények feladata, e személyek az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdésében meghatározott feltételek mellett közvetlen keresetet nyújthatnak be az uniós bírósághoz a végrehajtási aktusok ellen, e kereset alátámasztása érdekében pedig az EUMSZ 277. cikk alapján hivatkozhatnak a szóban forgó általános jogi aktus jogellenességére. Amennyiben viszont az alkalmazás a tagállamok feladata, e személyek a nemzeti bíróságok előtt hivatkozhatnak a szóban forgó uniós jogi aktus érvénytelenségére, ennek alapján pedig a nemzeti bíróságok e tekintetben az EUMSZ 267. cikk alapján előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekkel fordulhatnak a Bírósághoz. *****

36. Ezeket az elveket azonban nem kell teljes körűen alkalmazni a KKBP területén elfogadott uniós jogi aktusokra. Az EUSZ 24. cikk (1) bekezdése és az EUMSZ 275. cikk ugyanis lényegében kimondja, hogy a KKBP-re vonatkozó rendelkezések, valamint az azok alapján elfogadott jogi aktusok tekintetében az EUB – két konkrét helyzet kivételével – nem rendelkezik hatáskörrel. Az első kivétel az, hogy az EUB ellenőrizheti a KKBP és az EU egyéb hatáskörei között a beavatkozás kölcsönös elkerülésére vonatkozó szabályt megállapító EUSZ 40. cikk betartását. A második pedig, hogy az EUB hatáskörrel rendelkezik a Tanács által a KKBP alapján elfogadott „korlátozó intézkedéseket” előíró határozatokkal szemben természetes vagy jogi személyek által benyújtott megsemmisítés iránti keresetek elbírálására.

***** Lásd: Inuit Tapiriit Kanatami és társai kontra Parlament és Tanács ítélet (C-583/11 P, EU:C:2013:625, 92. és 93. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

37. Meglátásom szerint el kell ismerni, hogy a KKBP területén az Unió jogosultsággal rendelkezik a nemcsak a saját intézményeire, hanem a tagállamokra nézve is jogilag kötelező erejű aktusok elfogadására. Az EUSZ 24. cikk (3) bekezdésének ***** és az EUSZ 31. cikk (1) bekezdésének ***** szövege e tekintetben különösen informatív. Másfelől az Unió a KKBP területén nem fogadhat el olyan jogi aktusokat, amelyek a magánszemélyekkel szemben jogokat és kötelezettségeket keletkeztető, általános elvont szabályokat állapítanak meg. *****

38. Ez a magyarázata annak, hogy a Maastrichti Szerződéssel való létrehozása óta a KKBP-t lényegében miért fogják fel olyan szabálycsomagnak, amelyet én *lex imperfectaként* ***** határoznék meg, mégpedig két szempontból.

39. Először is: a Szerződések nem írnak elő kifejezetten a jogsértések esetén alkalmazandó, végrehajtásra irányuló bírósági eljárást és szankciókat. Ennek megfelelően aligha lehet biztosítani az e szabályoknak az együttműködést megtagadó tagállamok ***** vagy a szabályokat be nem tartó uniós intézmények ***** általi tiszteletben tartását.

40. Másodsor: pusztán korlátozott jogorvoslati lehetőségeik vannak azoknak a magánszemélyeknek, akiknek jogait a KKBP keretében elfogadott jogi aktusok esetlegesen sértik. Az EUB-hoz fordulás – akár közvetlen keresetek útján, akár közvetve, előzetes döntéshozatalra utalásokon keresztül – ugyanis erősen korlátozott.

41. E tekintetben megjegyzendő, hogy a magánszemélyek részesülhetnek a védelem bizonyos formáiban azzal, ha igénybe veszik a hazai bíróságaik előtt rendelkezésre álló bírósági eljárásokat. Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint ugyanis a hatékony bírói jogvédelem elve az uniós jog általános elve, amelyet az Európai Unió Alapjogi Chartájának 47. cikke is megerősített. ***** Ami a legfontosabb az az, hogy az EUSZ 19. cikk (1) bekezdése kimondja, hogy „a tagállamok megteremtik azokat a jogorvoslati lehetőségeket, amelyek az uniós jog által szabályozott területeken a hatékony

***** E rendelkezés releváns részének szövege a következő: „A tagállamok az Unió kül- és biztonságpolitikáját a lojalitás és a kölcsönös szolidaritás jegyében *tevékenyen és fenntartások* nélkül támogatják, és *tiszteletben tartják* az Unió e területen folytatott tevékenységét. [...] *Tartózkodnak* minden olyan cselekvéstől, amely ellentétes az Unió érdekeivel, illetve ronthatja az Unió mint kohéziós erő eredményességét a nemzetközi kapcsolatokban. A Tanács és a főképviselő *gondoskodik* ezeknek az elveknek a *tiszteletben tartásáról*” (kiemelés tőlem).

***** E rendelkezés szövege a következő: „A szavazástól való tartózkodás esetén tartózkodásához a Tanács bármely tagja ezen albekezdés szerint egy formális nyilatkozatot fűzhet. *Ebben az esetben nem köteles a határozatot alkalmazni, de elfogadja, hogy a határozat köti az Uniót.* A kölcsönös szolidaritás szellemében az érintett tagállam *tartózkodik* minden olyan tevékenységtől, amely ellentétes lehet az Uniónak a kérdéses határozaton alapuló fellépésével vagy azt hátráltathatja, a többi tagállam pedig ezt az álláspontját tiszteletben tartja” (kiemelés tőlem).

***** Én így értelmezem az EUSZ 24. cikk (1) bekezdésében és az EUSZ 31. cikk (1) bekezdésében szereplő azon tilalmat, hogy az Unió nem fogadhat el „jogalkotási aktusokat” a KKBP területén.

***** Ez egy, a római jogból származó ókori kifejezés, amelyet általánosságban olyan jogszabály leírására alkalmaztak, amely kötelezettséget ír elő vagy magatartást tilt, de nem ír elő a megsértésével kapcsolatos szankciót.

***** Meglátásom szerint észszerű lehet arra az álláspontra helyezkedni, hogy az EUSZ 7. cikkben az uniós értékek súlyos megsértése tekintetében meghatározott eljárásokat a tagállamok cselekményeire (vagy mulasztásaira) a KKBP-vel összefüggésben is alkalmazni kellene. Másfelől úgy tűnik, hogy az EUMSZ 258–260. cikk szerinti, kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárás alkalmazása teljességgel kizárt a KKBP alá tartozó szabályok enyhébb megsértése tekintetében. Ennek ellenére sugalmazták már, hogy elképzelhető lehet ehhez az eljáráshoz folyamodni, amikor a KKBP alá tartozó szabályok (esetlegesen a más uniós szabályok megsértése mellett) módszeres és tartós megsértése az EU külső tevékenységére vonatkozó általános rendelkezések vagy az EUSZ 4. cikk (3) bekezdésében szereplő és a KKBP keretében különös jelentőséggel bíró, lojális együttműködés elvének megsértéséhez vezethet (lásd különösen: EUSZ 24. cikk, (3) bekezdés). Lásd például: Hillion, C., „A powerless court? The European Court of Justice and the Common Foreign and Security Policy”, *The ECJ and External Relations: Constitutional Challenges*, Hart Publishing, Oxford, 2014., 24–28. o. Ezzel a kérdéssel azonban nem kell foglalkozni a jelen ügyben.

***** Úgy tűnik például, hogy nem létezik eljárás annak felülvizsgálatára, hogy a KKBP területén az intézmények cselekményei (vagy mulasztásai) megfelelnek-e az EUSZ V. címének 2. fejezetében szereplő rendelkezéseknek.

***** Lásd: Unibet-ítélet (C-432/05, EU:C:2007:163, 37. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

jogvédelem biztosításához szükségesek”.***** Az EUMSZ 274. cikk viszont előírja, hogy „[a]z olyan vitás ügyeket, amelyekben az Unió az egyik fél, nem lehet erre hivatkozva kizárni a tagállamok bíróságainak hatásköréből, kivéve ha ezt a hatáskört a Szerződések az [EUB-ra] ruházzák”.

42. Amint azt a Bíróság több alkalommal megállapította, a nemzeti bíróságok, az EUB-bal együttműködve olyan feladatot töltenek be, amelyet közösen kell ellátniuk annak érdekében, hogy a Szerződések alkalmazása és értelmezése során biztosítsák a jog tiszteletben tartását.***** A tagállamok feladata olyan jogorvoslati és eljárási rendszer kialakítása, amely lehetővé teszi a hatékony bírói jogvédelemhez való alapvető jog tiszteletben tartásának biztosítását.*****

43. Az ilyen tárgyú uniós jogszabályok hiányában minden tagállam belső jogrendjének feladata kijelölni a hatáskörrel rendelkező bíróságot, és meghatározni a bírósághoz fordulás azon eljárási szabályait, amelyek célja, hogy biztosítsák a jogalanyok uniós jogból eredő jogai védelmét. A bírósághoz fordulás eljárási szabályai nem lehetnek kedvezőtlenebbek, mint a hasonló, belső jellegű keresetekre vonatkozóak (egyenértékűség elve), valamint nem lehetnek olyanok, hogy gyakorlatilag lehetetlenné vagy rendkívül nehézre tegyék az uniós jogrend által biztosított jogok gyakorlását (tényleges érvényesülés elve).*****

44. Számomra a fentiek ellenére egyértelmű, hogy szükségszerűen korlátozottak a nemzeti bíróságokra ruházott hatáskörök azokban az esetekben, amelyekben az EUB a Szerződések alapján nem rendelkezik hatáskörrel. Ezt a jelen indítvány 101–103. pontjában fejtem ki részletesen.

45. A KKBP szabálycsomagjának *lex imperfecta* jellege egyértelműen a Maastrichti Szerződéssel létrehozott második pillér *sui generis* jellegének hagyatéka: olyan hibrid rendszer, amely ötvözte az (akkori) közösségi jog és a nemzetközi közjog jellemzőit.***** A bírósági jellegű, kötelező erejű vitarendezési mechanizmus hiánya nyilvánvalóan olyan jellemvonás, amely a KKBP kormányközi vetületéhez tartozik. Ráadásul a legtöbb uniós tagállamban (hacsak nem az összesben) a nemzeti bíróságok hagyományosan bizonyos fokú önuralmat gyakorolnak, amikor az állam külpolitika területén hozott jogi aktusainak érvényesíthetőségéről van szó.*****

46. A KKBP azonban – annak ellenére, hogy bizonyos különös jellemzőit megtartotta – ma már az uniós jogrend része és szelete. Következésképpen nem lehet rá alkalmazni a nemzetközi közjog keretében meglévő szokásos végrehajtási és szankcionálási mechanizmusokat.

***** Az EUSZ 4. cikk (1) bekezdése és az EUSZ 5. cikk (2) bekezdése értelmében azok a hatáskörök, amelyeket nem ruháztak át az Unióra, a tagállamoknál maradnak. Ennek megfelelően, a nemzeti bíróságoknak hatáskörrel kell rendelkezniük, amennyiben a Szerződések megalkotói nem biztosítottak hatáskört az EUB számára. Lásd: Mengozzi főtanácsnok Gestoras Pro Amnistía és társai kontra Tanács ügyre vonatkozó indítványa (C-354/04 P, EU:C:2006:667, 104. pont); Kokott főtanácsnoknak a 2/13. sz. vélemény iránti eljárásban ismertetett indítványa (EU:C:2014:2475, 96. pont).

***** 1/09. sz. vélemény (EU:C:2011:123, 69. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

***** T & L Sugars és Sidul Açúcares kontra Bizottság ítélet (C-456/13 P, EU:C:2015:284, 49. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

***** Unibet-ítélet (C-432/05, EU:C:2007:163, 39. és 43. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

***** Lásd: Kadi és Al Barakaat International Foundation kontra Tanács és Bizottság ítélet (C-402/05 P és C-415/05 P, EU:C:2008:461, 202. pont).

***** Lásd általánosságban: Crawford, J., *Brownlie's Principles of Public International Law*, 8th ed., Oxford University Press, Oxford, 2008., 88. és 103. o., és az azt követő oldalak.

47. Először is – a nemzetközi közjogi szabályok alapján eljáró államoktól eltérően – az uniós tagállamok nem dönthetik el szabadon, hogy miként kívánnak egy közöttük felmerülő vitát rendezni. ***** Az EUMSZ 344. cikk ***** szövege e tekintetben egyértelmű, a Bíróság legfrissebb ítélezési gyakorlata pedig e rendelkezés felettébb szigorú értelmezését erősíti meg. ***** Ennélfogva a KKBP területén az EUB-ra (és a nemzeti bíróságokra) ruházott korlátozott hatáskör ellenére, ezen a területen semmilyen más igazságszolgáltatási fórumra nem lehet rábízni azt a kizárólagos feladatot, hogy biztosítsa „a jog tiszteletben tartását a Szerződések értelmezése és alkalmazása során” *****.

48. Másodszer, az uniós rendszerben ***** – többek között a KKBP területén – a megtorlás semmilyen formája, illetve bármely más, állam által kiszabott szankció nem elfogadható. Amint azt a Bíróság megállapította, a tagállamok semmilyen körülmények között nem fogadhatnak el egyoldalúan, saját hatáskörükben eljárva olyan korrekciós vagy védelmi intézkedéseket, amelyek „célja a Szerződésben megállapított szabályok valamely másik tagállam általi elmulasztásának megelőzése” ***** , vagy „az [uniós] jogi szabályok valamely intézmény általi megsértésének elhárítása” *****.

49. E megfontolások még inkább rávilágítanak a Szerződések által a KKBP tekintetében létrehozott bírósági felülvizsgálati rendszerben rejlő korlátozásokra. A jelen eljárással összefüggésben nem releváns az, hogy egy ehhez hasonló rendszer összeegyeztethető-e azzal az elvvel, hogy az EU a jogállamiságon alapul. Ez a rendszer ugyanis a Szerződések megalkotói tudatos választásának eredménye, akik úgy döntöttek, hogy nem biztosítanak az EUB részére általános és feltétlen hatáskört az EU-Szerződések egésze felett. A Bíróság ennek megfelelően nem értelmezheti a Szerződésekben meghatározott szabályokat azzal a céllal, hogy az e szabályok által előírtakon túlra terjessze hatáskörét, illetve hogy az azokban elő nem írt új jogorvoslatokat alakítson ki. ***** A többi uniós intézményhez hasonlóan a Bíróságnak is tiszteletben kell tartania a hatáskörátruházás elvét. Az EUSZ 13. cikk (2) bekezdése szerint konkrétan a Bíróság „a Szerződésekben rá[...] ruházott hatáskörök határain belül, az ott meghatározott eljárások, feltételek és célok szerint jár[...] el”. Ennélfogva a tagállamok feladata, hogy – szükség esetén – az EUSZ 48. cikkel összhangban átalakítsák a jelenleg hatályos rendszert. *****

50. Mindezek után nem hagyható figyelmen kívül a Szerződések által ezen a területen az EUB részére biztosított – noha korlátozott – hatáskör. A Bíróság e tekintetben megállapította, hogy az uniós jogi aktusok érvényességére és értelmezésére vonatkozó határozathozatallal kapcsolatos hatáskörét kizáró rendelkezések kivételt képeznek, ekként pedig azokat megszorítóan kell értelmezni. ***** Ennek megfelelően megállapította, hogy hatáskörrel rendelkezik azon jogi aktusok vonatkozásában, amelyek – a KKBP keretében történt elfogadásuk ellenére – horizontális vagy a nem a KKBP-be tartozó, akár anyagi ***** , akár eljárási ***** jellegű jogalapokon alapultak. Ezen túlmenően az EUB jogosult

***** A nemzetközi közjog tekintetében lásd: Állandó Nemzetközi Bíróság, Kelet-Karélia jogállása, tanácsadó vélemény, 1923 P. C. I. J. (B. sorozat) 5. sz. (1923. július), 27. o.. Lásd még: Shaw, M. N., *International Law*, 6. kiadás, Cambridge University Press, Cambridge, 2008. CUP., 1014. o.

***** E rendelkezés szövege a következő: „A tagállamok vállalják, hogy a Szerződések értelmezésére vagy alkalmazására vonatkozó vitáikat kizárólag a Szerződésekben előírt eljárások útján rendezik”.

***** Lásd különösen: 2/13. sz. vélemény (EU:C:2014:2454, 201–214. pont).

***** Lásd: EUSZ 19. cikk, (1) bekezdés.

***** Lásd e tekintetben: Léger főtanácsnok Hedley Lomas ügyre vonatkozó indítványa (C-5/94, EU:C:1995:193, 27. pont).

***** Bizottság kontra Franciaország ítélet (232/78, EU:C:1979:215, 9. pont).

***** Bizottság kontra Görögország ítélet (C-45/07, EU:C:2009:81, 26. pont).

***** Lásd e tekintetben: Unión de Pequeños Agricultores kontra Tanács ítélet (C-50/00 P, EU:C:2002:462, 44. pont).

***** Unión de Pequeños Agricultores kontra Tanács ítélet (C-50/00 P, EU:C:2002:462, 45. pont).

***** Lásd e tekintetben: Segi és társai kontra Tanács ítélet (C-355/04 P, EU:C:2007:116, 53. pont); Gestoras Pro Amnistía és társai kontra Tanács ítélet (C-354/04 P, EU:C:2007:115, 53. pont).

***** Elitaliana kontra Eulex Kosovo ítélet (C-439/13 P, EU:C:2015:753, 41–50. pont).

***** Parlament kontra Tanács ítélet (C-658/11, EU:C:2014:2025, 69–74. pont).

ellenőrizni egyrészt, hogy a KKBP alá tartozó valamely jogi aktust a nem a KKBP-be tartozó valamely rendelkezés alapján kellett volna-e elfogadni, ***** másrészt pedig, hogy a KKBP alá tartozó olyan jogi aktust, amely tekintetében úgy tűnik, kizárt a hatásköre, e jogi aktus jellege, hatálya és hatásai miatt nem a KKBP alá tartozó olyan jogi aktus formájában kellett volna-e elfogadni, amellyel kapcsolatban – kivételes jelleggel – hatáskörrel rendelkezik. *****

51. Ezen előzmények alapján fogom most értékelni a fellebbező második fellebbezési jogalapjában a fellebbező azon meggyőződésének alátámasztására előterjesztett különféle érveket, hogy a Törvényszék hatáskörrel rendelkezett a keresete alapján eljárni.

b) Első rész: az EUB hatásköre alól kizárt rendelkezésekről és jogi aktusokról

52. A második fellebbezési jogalap első része alkotmányos jellegű kérdést vet fel, amely a jog azon területének határaitra vonatkozik, ahol az EUB hatásköre kizárt. Az alapkérdést a következőképpen lehetne megfogalmazni: az EUB hatásköréből való kizárás főszabály szerint a KKBP alá tartozó valamennyi jogi aktusra vagy a KKBP alá tartozó jogi aktusoknak csak bizonyos kategóriáira vonatkozik?

53. Ebben a kérdésben egyetértek a Tanáccsal abban, hogy – a Szerződésekben kifejezetten előírt konkrét kivételektől eltekintve – az EUB nem rendelkezik hatáskörrel a KKBP alá tartozó jogi aktusokra vonatkozó keresetek alapján eljárni.

54. Előljáróban hangsúlyoznom kell, hogy az EUSZ 24. cikk (1) bekezdése képezi a KKBP-re vonatkozó egyik központi rendelkezést. Az ugyanis az EUSZ V. címe 2. fejezete („A közös kül- és biztonságpolitikára vonatkozó különös rendelkezések”) 1. szakaszának („Közös rendelkezések”) első rendelkezése után következik. Míg az EUSZ 23. cikk a KKBP célkitűzéseit határozza meg, az EUSZ 24. cikk a KKBP hatályát, annak alapvető intézményi keretét és irányadó elveit rögzíti.

55. Közelebbről, az EUSZ 24. cikk (1) bekezdése a KKBP hatályának meghatározásával kezdődik: kiterjed „a külpolitika minden területére és az Unió biztonságát érintő valamennyi kérdésre”. Azután megállapítja az alapvető intézményi keretet és egyértelművé teszi, hogy a KKBP „külön szabályok és eljárások hatálya alá tartozik”, valamint körvonalazza az ezen a területen az Európai Tanács, a Tanács és a főképviselő kulcsfontosságú szerepeit. Végezetül az EUSZ 24. cikk (1) bekezdése kimondja, hogy bizonyos kivételektől eltekintve az EUB „e rendelkezésekre vonatkozóan nem rendelkezik hatáskörrel”.

56. Ennek megfelelően ebben a kontextusban az „e rendelkezések” kifejezés kizárólag a KKBP tekintetében az EUSZ-ban megállapított valamennyi rendelkezésre vonatkozhat: azaz az EUSZ V. címének teljes 2. fejezetére. Ezt az értelmezést az EUMSZ 275. cikk szövege is alátámasztja, amely a KKBP-vel kapcsolatos rendelkezések tekintetében kifejezetten kizárja az EUB hatáskörét.

57. Ennélfogva a Szerződés vonatkozó rendelkezéseinek sem a szó szerinti, sem pedig a rendszertani olvasata nem támasztja alá a fellebbező és a Bizottság által előterjesztett érveket, amelyek arra utalnak, hogy a KKBP alá tartozó jogi aktusok különféle kategóriái között – azok jellegétől és tartalmától függően – különbséget kell tenni.

58. Ami még konkrétan a fellebbező érveit illeti, megjegyzem, hogy az EUSZ V. címének 2. fejezete egyfelől nemcsak az ezen a területen a főbb szakpolitikai döntések Európai Tanács és a Tanács általi elfogadására vonatkozó, az EUSZ 25. és az EUSZ 31. cikkhez hasonló rendelkezéseket foglal magában, hanem másfelől olyan rendelkezéseket is, amelyek számos egyéb (végrehajtási vagy operatív jellegű) jogi

***** EUSZ 40. cikk.

***** Lásd e tekintetben és analógia útján: Segi és társai kontra Tanács ítélet (C-355/04 P, EU:C:2007:116); Gestoras Pro Amnistía és társai kontra Tanács ítélet (C-354/04 P, EU:C:2007:115).

aktus más szervek – jelesül a főképviselő***** , a tagállamok***** és a PBB***** – általi, különféle eljárásokon keresztül történő elfogadását szabályozzák. Az EUB hatáskörét ezenfelül a KKBP-re vonatkozó rendelkezések alapján létrehozott bármely más olyan uniós szerv által kibocsátott, a KKBP alá tartozó jogi aktusok tekintetében is kizártnak kell tekinteni, amely uniós szervekre az EUSZ V. címének 2. fejezetében említett intézmények és szervek esetlegesen jogalkotási hatásköröket ruháztak át. Az EUMSZ 275. cikk ugyanis hozzáfűzi, hogy az EUB nem rendelkezik hatáskörrel „a [KKBP-re] vonatkozó rendelkezések [...] alapján elfogadott jogi aktusok tekintetében”.

59. Számomra mindenesetre úgy tűnik, hogy az EUSZ V. címének 2. fejezetében szereplő jogi aktusok többségét akkor lehet „adminisztratív” tekinteni, ha ez alatt azt lehet érteni, hogy e jogi aktusok az uniós vagy nemzeti hatóságok magatartását szabályozzák. A fent említetteknek megfelelően, az Unió ezen a területen nem rendelkezik hatáskörrel jogalkotási aktusok elfogadására, következésképpen pedig a KKBP-be tartozó rendelkezések szükségszerűen arra vonatkoznak, hogy mi az, amit ezek a hatóságok megtehetnek és mi az, amit nem. Úgy tűnik, hogy a KKBP – jellegénél fogva – operatív politika: olyan politika, amelynek révén az Unió a (nagy vonalakban meghatározott) főként végrehajtási és politikai jellegű fellépések összességén keresztül a (nagy vonalakban meghatározott) célkitűzéseinek elérésére törekszik. Az „adminisztratív jogi aktus” fellebbező által javasolt tág értelmezése azonban olyan mértékben mérsékelné az EUSZ 24. cikk (1) bekezdésében és az EUMSZ 275. cikkben megállapított kivételek hatályát, ami aligha lenne összeegyeztethető e rendelkezések tág megfogalmazásával.

60. Ami ezután a Bizottság által előterjesztett érveket illeti, ki kell jelentenem, hogy nem tartom meggyőzőnek a szuverén külpolitikai jogi aktusok (vagyis *actes de gouvernement*) és a végrehajtási jogi aktusok között javasolt különbségtételt.

61. Mindenekelőtt, nem teljesen egyértelmű a számomra, hogy ezt a két fogalmat hogyan kell érteni, mivel a Szerződések, illetve az EUB vonatkozó ítélkezési gyakorlata semmiféle utalást nem tartalmaz erre, továbbá mivel a Bizottság ezeket nem fejtette ki részletesen. Amikor ugyanis a tárgyaláson arra kérték a Bizottságot, hogy fejtse ki ezt a kérdést, fáradságot nem kímélve próbált olyan kritériumokkal vagy elvekkkel szolgálni, amelyek alapján különbséget lehet tenni a jogi aktusok e két kategóriája között. Úgy tűnt, hogy a Bizottság annak a kérésnek is nehezen tud eleget tenni, hogy szolgáljon konkrét példákkal a jelen eljárásbelihez hasonló kontextusban elfogadott és semmiféle tényleges külpolitikai elemet nem tartalmazó végrehajtási jogi aktusokra.

62. Akárhogy is: hangsúlyoznom kell, hogy az EUSZ V. címének 2. fejezetében jó néhány olyan rendelkezés szerepel, amelyek a végrehajtási jogi aktusok elfogadásának jogalapját képezik.***** Az a benyomásom, hogy figyelemmel a KKBP jellegére és működésére,***** ezek a jogi aktusok gyakran bírhatnak óriási politikai jelentőséggel és érzékenységgel. Még általánosabban fogalmazva: úgy tűnik, hogy a végrehajtási jogi aktusok – még ha végrehajtási vagy szervezeti jellegű szempontokkal foglalkoznak is – azon KKBP-be tartozó tevékenység szerves részét képezik, amelynek keretében elfogadták azokat. Nehezen tudom meghatározni a jogi aktus adminisztratív elemét anélkül, hogy ne venném figyelembe az a mögött meghúzódó, megvalósítandó külpolitikai célkitűzést.

***** Lásd többek között: EUSZ 27. cikk; EUSZ 34. cikk, (4) bekezdés.

***** Lásd különösen: EUSZ 24. cikk, (3) bekezdés; EUSZ 28. cikk, (2)–(5) bekezdés; EUSZ 32., 34. és 35. cikk.

***** Lásd: EUSZ 38. cikk.

***** Lásd különösen a fenti 40–42. lábjegyzetben hivatkozott rendelkezéseket.

***** A jelen indítvány fenti 59.pontja.

63. A Bizottság azonban azzal érvel, hogy kizárólag a szuverén külpolitikai jogi aktusoknak az EUB hatásköréből való kizárása felel meg a Szerződéseket megalkotók szándékainak. Amint arra ugyanakkor a Tanács rámutat, a Bizottság nem szolgál semmiféle bizonyítékkal állításának alátámasztására. Tulajdonképpen nem úgy tűnik, hogy a Lisszaboni Szerződés előkészítő munkálatai alátámasztanák az EUSZ 24. cikk (1) bekezdésének és az EUMSZ 275. cikknek a Bizottság által javasolt korlátozó értelmezését. *****

64. Véleményem szerint, ha a Szerződések megalkotóinak az lett volna a szándéka, hogy egy, az EUB hatásköre alóli, korlátozottabb hatályú kivételt vezessenek be – ezt a kivételt alapvetően a szuverén külpolitikai jogi aktusokra korlátozva –, másként szövegezték volna meg az EUSZ 24. cikk (1) bekezdését és az EUMSZ 275. cikket. Tény, hogy e rendelkezések tág megfogalmazása éles ellentétben áll a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség tekintetében az EUB hatásköre alóli kivételt előíró EUMSZ 276. cikk korlátozóbb szövegével. *****

65. Ebben a kontextusban úgy vélem, hogy az EUSZ 24. cikk (1) bekezdésének és az EUMSZ 275. cikknek a Bizottság által javasolt alternatív értelmezésével is foglalkozni kell. A Bizottság azt veti fel, hogy ezeket a rendelkezéseket akként lehet értelmezni, hogy azok az EUB hatáskörét nem bizonyos jellegű és tartalmú jogi aktusok, hanem csupán az EUB elé terjesztett bizonyos *kérelmek* tekintetében korlátozzák. Más szóval: e rendelkezések elejét veszik annak, hogy az EUB a KKBP-vel kapcsolatos rendelkezéseket értelmezzen, viszont kétségtelenül nem akadályozzák meg, hogy az EUB felülvizsgálja (a többek között a KKBP-vel összefüggésben elfogadott) valamely uniós jogi aktus jogszerűségét, amennyiben az érvénytelenséggel kapcsolatban felhozott jogalapok a nem a KKBP-be tartozó rendelkezésekre vonatkoznak.

66. Az EUSZ 24. cikk (1) bekezdésének és az EUMSZ 275. cikknek ezt az alternatív értelmezését sem tartom meggyőzőnek. Ez esetben is úgy tűnik, hogy a Bizottság figyelmen kívül hagyja magát e rendelkezések szövegét és azok tág megfogalmazását. A fentiekben hangsúlyozottaknak megfelelően az EUMSZ 275. cikk kizárja az EUB hatáskörét „a [KKBP-re] vonatkozó rendelkezések [...] alapján elfogadott jogi aktusok tekintetében”. Ennélfogva – függetlenül az érvénytelenségre vonatkozó állítólagos jogalaptól – az EUB csak akkor rendelkezik hatáskörrel a KKBP-be tartozó rendelkezések alapján elfogadott jogi aktusok értelmezésére vagy érvényességük felülvizsgálatára, ha az ott kifejezetten megemlített egyik kivételt kell alkalmazni. Ennek megfelelően nem látom, hogy a szöveg alapul szolgálna a kérelmek jellegén alapuló különbségtételhez, amint azt a Bizottság javasolja.

67. Ez azonban nem jelenti azt, hogy a KKBP alá tartozó jogi aktusok érvényességét soha nem lehet felülvizsgálni akkor, amikor azok a nem a KKBP alá tartozó szabályokba ütköznek. Az EUB ugyanis hatáskörrel rendelkezik az EUSZ 40. cikkben megállapított, a beavatkozás kölcsönös elkerülésére vonatkozó klauzula betartásának ellenőrzésére. *****

***** Lásd különösen: az Európai Konvent CONV 734/03. sz., a Bíróságra és az Elsőfokú Bíróságra vonatkozó cikkekről szóló dokumentuma; CONV 689/1/03 REV1. sz., a közös kül- és biztonságpolitika bírósági ellenőrzésének kérdésével foglalkozó kiegészítő jelentése. Ezek a dokumentumok az európai alkotmány létrehozásáról szóló szerződéstervezet – lényegében a jelenlegi EUMSZ 275. cikkkel azonos – III-282. cikkének kidolgozására vonatkoznak. E tekintetben lásd: Kokott főtanácsnoknak a 2/13. sz. vélemény iránti eljárásban ismertetett indítványa (EU:C:2014:2475, 90. pont).

***** E rendelkezés szövege a következő: „A [...] szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térségről szóló [...] rendelkezése[k]re vonatkozó hatásköreinek gyakorlása során az [EUB] nem rendelkezik hatáskörrel egy tagállam rendőrsége vagy más büntetőszolgálat által végrehajtott intézkedések érvényességének vagy arányosságának, illetve a közrend fenntartásával és a belső biztonság megőrzésével kapcsolatos tagállami hatáskörök gyakorlásának felülvizsgálatára” (kiemelés tőlem).

***** E rendelkezés szövege a következő: „A [KKBP] végrehajtása nem sérti az [EUMSZ] 3–6. cikk[.]ben felsorolt uniós hatáskörök gyakorlására vonatkozóan a Szerződésekben az intézmények részére előírt eljárások alkalmazását és az intézmények erre vonatkozó hatásköreinek terjedelmét. Hasonlóképpen, az e cikkeken felsorolt politikák végrehajtása nem sérti az Unió [KKBP-re vonatkozó] fejezetben említett hatásköreinek gyakorlására vonatkozóan a Szerződésekben az intézmények részére előírt eljárások alkalmazását és az intézmények vonatkozó hatásköreinek terjedelmét”.

68. A Lisszaboni Szerződés hatálybalépését megelőzően a Bíróság több alkalommal megállapította, hogy a korábbi EU 47. cikk hatáskört biztosított az uniós bíróságoknak annak biztosítására, hogy a KKBP keretében elfogadott jogi aktusok ne sértsék az EK-Szerződés rendelkezéseiben a Közösségnek juttatott hatásköröket.***** A Lisszaboni Szerződéssel ezt a rendelkezést hatályon kívül helyezték és azt lényegében az EUSZ 40. cikk váltotta fel. Az e rendelkezésben eszközölt nem jelentéktelen módosítások ellenére számomra úgy tűnik, hogy ezen ítélkezési gyakorlat veleje továbbra is érvényes:***** az EUB ellenőrizheti, hogy a KKBP alá tartozó jogi aktusokat a Szerződések más politikákra vonatkozó rendelkezései alapján kellett-e volna elfogadni. Ily módon az EUB-nak a súlypontot kell vizsgálnia a KKBP keretében elfogadott valamely olyan jogi aktus megfelelő jogalapjának meghatározása érdekében, amelyet állítólagosan a nem a KKBP alá tartozó anyagi jogi rendelkezés alapján kellett volna elfogadni.*****

69. Ezen túlmenően, számomra úgy tűnik – kockáztatva, hogy ezzel jelentősen mérséklődhet az EUSZ 40. cikk hatálya és fontossága –, hogy az EUB-nak annak vizsgálatára is hatáskörrel kellene rendelkeznie, hogy a KKBP alá tartozó valamely jogi aktus nem módosít-e burkolva valamely nem a KKBP-be tartozó rendelkezések alapján elfogadott jogi aktust. Ha ezt tenné, az egyértelműen érintené a Szerződésekben megállapított eljárások alkalmazását és az intézmények Szerződésekben megállapított egyéb uniós hatáskörök gyakorlására irányuló hatásköreinek terjedelmét.*****

70. E tekintetben hangsúlyoznám, hogy a Bíróság eddig nem foglalt határozottan állást arra vonatkozóan, hogy valamely uniós jogi aktus rendelkezhet-e a KKBP-be és a nem a KKBP-be tartozó rendelkezéseket elegyítő, két vagy több anyagi jogi jogalappal.***** Számomra úgy tűnik, hogy legalábbis a legtöbb esetben egy, a KKBP-be tartozó rendelkezés és egy, a nem a KKBP-be tartozó rendelkezés nem összeegyeztethető, mivel az elfogadásukra előírt eljárások túlságosan különböznek ahhoz, hogy össze lehessen egyeztetni őket. E körülmények között kétségtelenül jogellenes a KKBP alá tartozó azon jogi aktus, amely a KKBP-be tartozó főbb alkotóelemhez képest nem járulékos jellegű, nem a KKBP-be tartozó alkotóelemet tartalmaz, illetve amely az uniós jog más területein nem pusztán véletlenszerű joghatásokat válthat ki, mivel az ilyen jogi aktus helyett két külön jogi aktust kellett volna elfogadni.

71. Ily módon az EUSZ 40. cikk – megfelelő értelmezése esetén – megengedi az EUB-nak, hogy felülvizsgáljon a KKBP alá tartozó valamely jogi aktus amiatti érvénytelenségére hivatkozó *bizonyos* kérelmeket, hogy az esetlegesen ellentétes egy, a nem a KKBP alá tartozó jogi aktussal vagy rendelkezéssel.***** Nem lehet azonban figyelmen kívül hagyni azt a főszabályt, amely szerint az EUB nem rendelkezik hatáskörrel a KKBP területén, kivéve ha ez kifejezetten engedélyezett. Nem hiszem, hogy az EUSZ 24. cikk (1) bekezdését és az EUMSZ 275. cikket lehetne akként értelmezni, mint amelyek lehetővé teszik, hogy egy, a nem a KKBP-be tartozó rendelkezésnek a KKBP alá tartozó valamely jogi aktus általi bármely állítólagos megsértésével kapcsolatban az EUB eljárjon.

***** Lásd: Bizottság kontra Tanács ítélet (ECOWAS) (C-91/05, EU:C:2008:288, 33. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

***** Megfordítva: vitatható, hogy még mindig helytálló jogi szabályt képez-e az a vélelem, amely szerint a nem a KKBP alá tartozó rendelkezéseknek általánosságban elsőbbséget kell élvezniük a KKBP alá tartozó rendelkezésekkel való ütközés esetén. Ez azonban a jelen eljárásban nem releváns.

***** Kétségtelen, hogy a Bíróság jelenleg hatáskörrel rendelkezik a fordított helyzet vizsgálatára is: hogy egy, a nem a KKBP keretében elfogadott jogi aktust a KKBP alá tartozó valamely rendelkezés alapján kellett volna-e elfogadni.

***** Ez akkor lenne különösen így, ha az Unió az EUSZ 24. cikk (1) bekezdésében és az EUSZ 31. cikk (1) bekezdésében megállapított tilalom megsértésével fogadna el olyan jogi aktusokat, amelyek – hatásaik miatt – lényegében jogalkotási jellegűek és más uniós politikákat érinthetnek.

***** Ez a kérdés felmerült a jelenleg folyamatban lévő C-263/14. sz., Parlament kontra Tanács ügyben.

***** Amint azt azonban a Bizottság írásbeli észrevételeiben megjegyzi, az EUSZ 40. cikket nem kell a jelen eljárásban alkalmazni. A fellebbező ugyanis erre a rendelkezésre sem hivatkozott.

72. Összegezve: nem találok a Szerződésben alapot arra, hogy a KKBP alá tartozó jogi aktusok különböző kategóriái között különbséget lehessen tenni aszerint, hogy ezek – jellegüktől vagy tartalmuktól függően – az EUB hatáskörébe tartoznak-e, vagy sem. Azt az érvet is megalapozatlannak tartom, amely szerint a KKBP alá tartozó jogi aktusokat minden olyan alkalommal felülvizsgálhatná az EUB, amikor esetlegesen megsértettek egy, a nem a KKBP-be tartozó rendelkezést.

c) Második rész: a „korlátozó intézkedések” fogalmáról

73. A második fellebbezési jogalap második része egy másik, a „korlátozó intézkedések” EUMSZ 275. cikk szerinti fogalmára vonatkozó fontos kérdést vet fel.

74. Nem hiszem, hogy úgy lehetne tekinteni, hogy a „korlátozó intézkedések” fogalma – noha azt a Szerződés sehol nem határozza meg kifejezetten – a fellebbező által előterjesztetteknek megfelelően valamennyi olyan uniós jogi aktusra kiterjed, amelyek a magánszemélyek érdekeit hátrányosan érintik. Az EUMSZ 275. cikk nyelvtani, rendszertani és történeti értelmezéséből ugyanis kitűnik, hogy ez a fogalom korlátozottabb hatályú.

75. A „korlátozó intézkedések” kifejezés az EUMSZ 215. cikkben is előfordul, amelynek (2) bekezdése éppen arra utal, hogy ilyen intézkedéseket „természetes és jogi személyekkel, csoportokkal vagy nem állami, illetve államisággal nem rendelkező entitásokkal szemben” lehet megállapítani. Fontos, hogy mind az EUMSZ 215. cikk, mind pedig az EUMSZ 275. cikk hivatkozik a KKBP alá tartozó szabályok alapján elfogadott uniós határozatokra. A két rendelkezés nyilvánvalóan az intézkedések ugyanazon kategóriájára vonatkozik.

76. Ezek az intézkedések minden bizonnyal a közkeletűen „szankcióként” emlegetett intézkedések. Ezek az EU külső tevékenységének területére tartozó olyan eszközök, amelyeket valamely ország, entitás vagy magánszemély – EU által jogellenesnek tekintett – magatartására adott reakcióként fogadnak el. Ez lehet a helyzet például olyan nemzetközi megállapodás megsértése esetén, amelynek az EU szerződő fele, illetve a nemzetközi szokásjogi szabályok megsértése esetén. Ez lehet továbbá a helyzet a nemzetközi békére vagy biztonságra nézve fenyegetést jelentő magatartás esetén. Az elmúlt évek során szankciókat szabtak ki többek között az alapvető jogokat ismételtén megsértő országokkal, illetve a terroristaszervezetekkel kapcsolatban álló entitásokkal és magánszemélyekkel szemben.

77. Ezen intézkedések jellege hasonló a büntetéséhez: bizonyos olyan jogok gyakorlását korlátozzák, amelyeket a célszemély máskülönben gyakorolhatna. Ezen intézkedések célja elsősorban az, hogy a felróható magatartás elkövetőjét a magatartás abbahagyására vagy megváltoztatására rábírja, vagy arra kényszerítse. *****

78. Mindezek után a „korlátozó intézkedések” fogalma viszonylag tág: magában foglal pénzügyi és gazdasági szankciókat (például a pénzeszközök befagyasztását vagy a befektetések korlátozását), az utazással kapcsolatos intézkedéseket (többek között az utazási vagy beutazási tilalmat), kereskedelmi intézkedéseket (például a teljes embargót, a bizonyos áruk vagy szolgáltatások behozatalával vagy kivitelével kapcsolatos korlátozásokat, a kereskedelmi megállapodások vagy segélyprogramok felfüggesztését vagy felmondását), valamint diplomáciai intézkedéseket (például a diplomáciai kapcsolatok megszüntetését). ***** Ez a fogalom ugyanakkor

***** Lásd e tekintetben: National Iranian Oil Company kontra Tanács ítélet, C-440/14 P, EU:C:2016:128, 82. pont.

***** Részletesebb áttekintés céljából lásd: Beaucillon, C., *Les mesures restrictives de l'Union européenne*, Bruylant, Brüsszel, 2014., Bruylant, 25. és 26. o.

nem tágítható tovább – amint arra a fellebbező hivatkozik – oly módon, hogy magában foglalja a „szankció” jellemzőivel nem rendelkező azon uniós jogi aktusokat, amelyeknek nem az a céljuk, hogy az állítólagosan megsértett valamely szabálynak vagy elvnek való megfelelésre rábírjanak, vagy azt kikényszerítsék.

79. A Szerződésekben szereplő új rendelkezések eredete alátámasztja ezt az értelmezést. A „korlátozó intézkedéseknek” az EUMSZ 275. cikkben szereplő, felülvizsgálható jogi aktusok körébe történő felvételével a Lisszaboni Szerződés megalkotói a Szerződés régi rendszerének egyik anomáliáját kísérelték meg orvosolni, amely lehetővé tette azon uniós szankciók bírósági felülvizsgálatát, amelyeket közösségi intézkedések révén hajtottak végre azt követően, hogy a KKBP keretében döntöttek volna róluk, ***** azon szankciókét azonban nem, amelyeket kizárólag a KKBP alá tartozó jogi aktusokon keresztül hoztak meg és hajtottak végre. ***** Ennek megfelelően a jelenlegi Szerződések alapján az EUB hatáskörrel rendelkezik a KKBP-vel összefüggésben megállapított, a természetes vagy jogi személyekre irányuló valamennyi uniós szankció jogszerűségének felülvizsgálatára, függetlenül azok végrehajtásának módjától. A KKBP alá tartozó jogi aktusokon keresztül végrehajtott szankciók csak az EUMSZ 275. cikkben megállapított feltételek mellett képezhetik felülvizsgálat tárgyát, míg a nem a KKBP alá tartozó jogi aktusok révén végrehajtott szankciók az EUB hatáskörével kapcsolatos rendes szabályokon alapuló standard felülvizsgálat hatálya alá tartoznak.

80. Ennélfogva az EUMSZ 275. cikk célja nem az, hogy a magánszemélyekre nézve esetlegesen korlátozó hatásokkal járó, a KKBP alá tartozó valamennyi jogi aktus bírósági felülvizsgálatát lehetővé tegye, hanem csak a magánszemélyekkel szembeni azon „szankciókét”, amelyeket a KKBP-vel összefüggésben hoztak meg és hajtottak végre.

81. A fellebbező az állításait a Törvényszék által a Sogelma-ügyben hozott ítélettel sem tudja alátámasztani. Amint azt a Törvényszék a megtámadott végzés 36–38. pontjában helytállóan megállapította, a Sogelma-ügyben a Törvényszék által felülvizsgálhatónak tekintett jogi aktus olyan uniós szerv által kiadott jogi aktus volt, amelyet az akkori közösségi pillér ***** , nem pedig az akkori második pillér keretében hoztak létre. Következésképpen a Törvényszék (kiterjesztően, ugyanakkor véleményem szerint helyesen) értelmezte a korábbi EK 230. cikket, amely az uniós bíróságok számára általános hatáskört biztosított a joghatások kiváltását célzó közösségi jogi aktusok érvényességének felülvizsgálatára. A jelen ügyben – mivel az EUPM-et a KKBP területén hozták létre és az annak keretén belül is működik – a fellebbező érvei a jelenlegi EUSZ 24. cikk (1) bekezdése és az EUMSZ 275. cikk *contra legem* értelmezését eredményeznék.

d) A jelen ügy

82. A fentiekben kifejtett megfontolások tükrében azon a véleményen vagyok, hogy a fellebbező által előterjesztett második fellebbezési jogalap sem megalapozott.

***** Ezek az intézkedések az akkori EK 301. cikken (jelenleg EUMSZ 215. cikk) és – amennyiben magánszemélyekre irányultak – az akkori EK 308. cikken (jelenleg EUMSZ 352. cikk) alapultak. Az EUB ezen intézkedésekre vonatkozó hatáskörét illetően lásd: Kadi és Al Barakaat International Foundation kontra Tanács és Bizottság ítélet (C-402/05 P és C-415/05 P, EU:C:2008:461).

***** Lásd: az Európai Konvent fenti 45. lábjegyzetben hivatkozott CONV 734/03. sz. dokumentuma (27. és 28. o.) és CONV 689/1/03 REV1. sz. dokumentuma (3., 5. és 6. o.).

***** Ez a szerv a Bosznia és Hercegovinának, Horvátországnak, a Jugoszláv Szövetségi Köztársaságnak és Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaságnak különösen az EÜÜ létrehozásával nyújtandó támogatásról szóló 1628/96/EK rendelet módosításáról szóló [nem hivatalos fordítás], 1999. november 15-i 2454/1999/EK tanácsi rendelettel (HL L 299., 1. o.) létrehozott Európai Újjáépítési Ügynökség volt.

83. Először is nincs kétség afelől, hogy a megtámadott határozatok egyértelműen az EUSZ 24. cikk és az EUMSZ 275. cikk értelmében vett, a KKBP-vel kapcsolatos rendelkezések alapján elfogadott jogi aktusok fogalmába tartoznak. E határozatokkal az EUPM misszióvezetője egy, az EUSZ 43. cikk (2) bekezdése alapján elfogadott jogi aktussal, a 2009/906 határozattal rá ruházott hatásköröket gyakorolta.

84. Fentebb már kifejtettem, hogy miért tartom megalapozatlanoknak azokat az érveket, amelyek szerint a KKBP alá tartozó jogi aktusoknak az EUB hatásköréből történő kizárása nem vonatkozik az adminisztratív jogi aktusokra vagy a végrehajtási jogi aktusokra, még akkor sem, ha azok a KKBP-be tartozó rendelkezéseken alapulnak. Következésképpen a megtámadott határozatok nem képeznek olyan jogi aktusokat, amelyek – jellegül vagy tartalmuk miatt – az EUB hatáskörébe tartoznak.

85. Mindenesetre még ha a Bíróság a fellebbező és a Bizottság által előterjesztett érveket követné is, nem hiszem, hogy a megtámadott határozatokat pusztán adminisztratív jogi aktusoknak vagy végrehajtási jogi aktusoknak lehetne tekinteni. Amint arra a Tanács és a Bizottság rámutat, az EUPM misszióvezetője által meghozott azon döntés, hogy a misszió regionális irodájában meglévő ügyészi álláshelyet tölti be, ahelyett hogy jogi tisztviselőt venne fel a központba, operatív döntés, nem pedig tisztán adminisztratív kérdés. Ez a döntés ugyanis jelentős következményekkel jár az EUPM feladatai ellátásának módjára és fellépésének hatékonyságára. A megtámadott határozatok adminisztratív eleme (humán erőforrások elosztása) tehát csak másodlagos az EUPM által a helyszínen végzett műveletek átszervezését érintő fő külpolitikai elem mellett. Ebben a kontextusban célszerű lehet hangsúlyozni, hogy a fellebbező jogi, illetve gazdasági jogállását lényegében nem változtatta meg a Banja Luka-i regionális irodába való áthelyezésére irányuló döntés. Ez a döntés konkrétan sem a besorolási fokozatát, sem a díját nem érintette. A fellebbező ráadásul a kirendelésre irányuló formális jelentkezésének benyújtásakor kifejezetten vállalta, hogy az EUPM-nél attól eltérő álláshelyet fog betölteni, mint amelyre jelentkezett. *****

86. Fellebbezésében a fellebbező ugyanakkor azt állítja, hogy az átcsoportosítása mögött meghúzódó valós indokok nem operatív, hanem fegyelmi jellegűek. Egyértelmű, hogy ha a megtámadott határozatokat fegyelmi eljárás eredményének kell tekinteni, akkor azok jogszerűsége megkérdőjelezhető, mivel a misszióvezető a kirendelt személyzettel kapcsolatban fegyelmi jogkört nem gyakorolhat. ***** A misszióvezető megtámadott határozatok elfogadásával kapcsolatos hatáskörének állítólagos hiánya viszont mindössze megsemmisítési jogalapot képez, ***** amelyre az e határozatok felülvizsgálatára hatáskörrel rendelkező bíróság előtt kell hivatkozni. Más szóval: az a pusztán tény, hogy a megtámadott határozatokat kibocsátó szerv esetlegesen nem rendelkezett hatáskörrel ezek elfogadására, nem igazolhatja hatásköröknek az EUB-ra való, a Szerződések szövegével ellentétes átruházását.

87. Másodsorban, úgy tűnik, hogy a megtámadott határozatok tekintetében nem kell alkalmazni az azon elv alóli két konkrét kivétel egyikét sem, amely elv szerint a KKBP alá tartozó jogi aktusok nem tartoznak az EUB hatáskörébe. Először is, egyik fél sem állította, hogy – az EUSZ 40. cikkben alkalmazott terminológiával élve – ezek a határozatok érinthetik az Uniónak a nem a KKBP-be tartozó

***** Lásd: a H által 2008. november 10-én aláírt, „[a]z Európai Unió rendfenntartó missziója” elnevezésű jelentkezési lap. Lásd még a standard operatív eljárások VI. fejezetének („A személyzet irányítása”) 2.6. szakaszát („Átcsoportosítások”), amely előírja, hogy „az EUPM személyzetének nemzetközi szinten kirendelt tagjai várhatóan rendes egyéves szolgálati idejükben álláshelyükön maradnak. Bármely konkrét operatív, személyzeti és/vagy orvosi indok felmerülése esetében azonban a [misszióvezető] által hozott határozat alapján az EUPM valamely másik álláshelyére át lehet őket csoportosítani” [nem hivatalos fordítás].

***** Lásd: 2009/906 határozat, 6. cikk, (5) bekezdés.

***** Lásd: EUMSZ 263. cikk.

hatásköri területei alapján az intézmények részére előírt eljárások alkalmazását és az intézmények erre vonatkozó hatásköreinek terjedelmét. Másodszor – és ami még ennél is fontosabb – a valamely misszió személyzetének átcsoportosítására irányuló döntés nem tekinthető az EUMSZ 275. cikk értelmében vett „korlátozó intézkedésnek”.

88. Ennek megfelelően a második fellebbezési jogalapot is el kell utasítani.

VI – Az értékelés következményei

89. A fentiek tükrében a Törvényszék helytállóan állapította meg, hogy nem rendelkezik hatáskörrel a megtámadott határozatok érvényességének felülvizsgálatára, ekként pedig hogy a kirendelő tagállam (Olaszország) nemzeti bíróságainak kell vizsgálniuk a megtámadott határozatok jogszerűségét és határozatot hozniuk az ezzel kapcsolatos kártérítési igényekről. ***** A fellebbezést tehát el kell utasítani.

90. Mindezek után nem zárható ki, hogy a hatáskörrel rendelkező nemzeti bíróságokban esetleg kétség támad a megtámadott határozatok felülvizsgálatának terjedelmére, valamint e felülvizsgálat lehetséges következményeire vonatkozóan.

91. Amennyiben így alakulna a helyzet, emlékeztetem ezeket a bíróságokat arra, hogy az EUMSZ 267. cikk alapján jogosultak – olykor pedig esetleg kötelesek – előzetes döntéshozatal iránti kérelmet terjeszteni a Bíróság elé. A Bíróság – amellet, hogy az EUSZ 24. cikk (1) bekezdése és az EUMSZ 275. cikk által felállított határok között marad – ezzel kapcsolatban még mindig segítséget nyújthat e bíróságok számára abban, hogy határozatot hozzanak az előttük folyamatban lévő ügyben. Meglátásom szerint az ilyen előzetes döntéshozatal iránti kérelmeket üdvözölni kell, mivel két azonnal jól felismerhető előnnyel járnának. Először is lehetővé tennék a Bíróság számára annak meghatározását, hogy az előzetes döntéshozatali eljárások keretében rendelkezik-e hatáskörrel a nemzeti bíróság előtt megtámadott jogi aktus vagy a felperes által hivatkozott, a KKBP-be tartozó vonatkozó rendelkezések értelmezésére. ***** A nemzeti bíróság számára ugyanis esetleg nem egyértelmű az, hogy az alapeljárásban szóban forgó uniós jogi aktus vagy rendelkezések az EUSZ 24. cikk (1) bekezdésében és az EUMSZ 275. cikkben előírt főszabály értelmében nem tartoznak a Bíróság hatáskörébe, illetve – megfordítva – esetleg az e szabály alóli egyik kivétel alá tartoznak (például azért, mert az EUSZ 40. cikket kell alkalmazni). Másodszor – és ez még fontosabb – a Bíróság horizontális jellegű (anyagi vagy eljárási jogi) ***** uniós rendelkezéseket, vagy általános uniós jogi elveket (például a lojális együttműködés elvét vagy a gondossági kötelezettséget) ***** tudna értelmezni, amelyek esetleg szintén alkalmazandóak az alapeljárásban. ***** A Bíróság különösen egyértelművé tudná tenni a nemzeti eljárási autonómia korlátait azáltal, hogy kifejti a nemzeti bíróságoknak az EUSZ 19. cikk (1) bekezdése szerinti, a magánszemélyek hatékony jogvédelmének biztosításához szükséges jogorvoslati lehetőségek megteremtésére irányuló kötelezettségéből eredő jogkövetkezményeket.

***** Ez a következtetés összhangban van a 2009/906 határozat 8. cikke (2) bekezdésének alapjául szolgáló elvvel, amely bekezdés releváns része előírja, hogy „[a] személyi állomány tagjait kirendelő tagállam vagy EU-intézmény felelős a kirendeléshez kapcsolódó, a személyzet tagja részéről vagy vele összefüggésben felmerülő bármely követelés rendezéséért”.

***** Lásd analógia útján: Segi és társai kontra Tanács ítélet (C-355/04 P, EU:C:2007:116); Gestoras Pro Amnistía és társai kontra Tanács ítélet (C-354/04 P, EU:C:2007:115).

***** Többek között különösen az Európai Unió Alapjogi Chartája.

***** Lásd: Jääskinen főtanácsnok Elitaliana kontra Eulex Kosovo ügyre vonatkozó indítványa (C-439/13 P, EU:C:2015:341, 28. pont).

***** Lásd analógia útján: Pupino-ítélet (C-105/03, EU:C:2005:386).

92. Akárhogy is, a megtámadott végzéssel szemben a Tanács által megfogalmazott egyik bírálóat kezelése és a tárgyaláson hosszadalmasan megvitatott bizonyos kérdésekkel kapcsolatos álláspontom kifejtése céljából, elidőznék a nemzeti eljárás következő három további aspektusánál: i. az alkalmazandó jogi szabályok; ii. az alperes kiléte; és iii. a nemzeti bíróságok hatáskörei.

93. Először is, az alapeljárásban alkalmazandó szabályok tekintetében a következőket jegyezném meg. Az eljárási jogi szabályokat illetően fentebb kifejtettem, hogy – az egyenértékűség és a tényleges érvényesülés elveinek betartására is figyelemmel – a nemzeti szabályokat kell alkalmazni. Az anyagi jogi szabályokat illetően viszont hangsúlyoznom kell, hogy a KKBP-be tartozó jogi aktusok jogszerűségét kizárólag az uniós jognak a helyzetre alkalmazandó rendelkezései és általános elvei tükrében lehet vizsgálni. Ezzel összefüggésben a nemzeti bíróságnak azt a mérlegelési mozgásteret is figyelembe kell vennie, amelyet az uniós intézményeknek a KKBP területén biztosítani kell. ***** Megfordítva: valamely uniós jogi aktus érvényessége soha nem vizsgálható a nemzeti jogi rendelkezések vagy elvek ellenében.

94. Másodszor, fontosnak tűnik tisztázni, hogy ki az, aki a nemzeti bíróság előtt megtámadott, a KKBP-be tartozó intézkedésekkel kapcsolatban alperesi pozícióba kerülhet. Meglátásom szerint ez a megtámadott jogi aktus alapján gyakorolt hatáskörök jellegétől függ. Ha az e jogi aktus megalkotásakor gyakorolt hatásköröket azon tagállami hatóságok *közvetlenül* ruházták át, amelyek felé a szerv beszámolási kötelezettséggel tartozik és amely szerv felett a tagállami hatóságok némi ellenőrzési jogkört gyakorolnak, az alperesnek ennek a tagállamnak kell lennie. Ha azonban az e szerv által gyakorolt hatáskörök a Szerződések által az Unióra ruházott hatáskörökből erednek, az alperesnek az Uniónak kell lennie.

95. A jelen ügyet illetően egyetérttek a Tanáccsal abban, hogy a Törvényszék tévesen értelmezte a jogot, amikor a megtámadott végzés 50. és 51. pontjában megállapította, hogy a misszióvezető a fellebbező származási tagállama által rá ruházott hatáskörök alapján járt el.

96. A civil válságkezelési misszió, az EUPM, az Unió – EUSZ 43. cikk (2) bekezdése alapján létesített – operatív tevékenységének minősül. Az EUSZ 38. cikkel összhangban a PBB az, aki a Tanács és a főképvisező irányítása mellett ellátja a misszió politikai ellenőrzését és stratégiai irányítását. A Tanács emellett engedélyezheti a PBB-nek, hogy meghozza a misszió politikai ellenőrzésére és stratégiai irányítására vonatkozó releváns határozatokat.

97. Az EUPM-hez hasonló misszió tényleges vezetését és mindennapos irányítását azonban a misszió parancsnoki lánc látja el, amelynek élén stratégiai szinten a polgári műveleti parancsnok, helyi szinten pedig a misszióvezető áll. ***** Mindkettőt a Tanács és/vagy a PBB nevezi ki és mindkettejükre a Tanács és/vagy a PBB ruházza rá hatásköreiket. Emellett közvetlenül vagy közvetve a Tanácsnak és a PBB-nek jelentenek. *****

98. Igaz, hogy a tagállamok által az EUPM-be kirendelt személyzet feletti operatív ellenőrzés a kirendelő államokról a polgári műveleti parancsnokra szállt át, aki viszont továbbadta azt a misszióvezetőnek. ***** Ez azonban – legalábbis a megtámadott végzés 51. pontjában említettek alkalmazásában – nem minősül valódi vagy közvetlen hatáskör-átruházásnak.

***** Lásd e tekintetben és analógia útján: Atlanta Fruchthandelsgesellschaft és társai (I) ítélet (C-465/93, EU:C:1995:369, 37. pont).

***** Lásd: 2009/906 határozat, 5. cikk, (2) bekezdés; 6. cikk, (1) bekezdés.

***** Lásd különösen: 2009/906 határozat, 9. és 10. cikk.

***** Lásd: 2009/906 határozat, 5. cikk, (4) bekezdés; 6. cikk, (2) bekezdés.

99. A megtámadott határozatok révén a misszióvezető – az uniós jog rendelkezései alapján a Tanács vagy a PBB által rá ruházott hatáskörök erejénél fogva – uniós szervként járt el. Ezek a határozatok ezért nem eredeztethetők az olasz hatóságoktól, amint azt a Törvényszék a megtámadott végzés 50. pontjában megállapította: e határozatokat nem e tagállam részéről vagy nevében, hanem az Unió részéről hozták. Ennek megfelelően a fellebbezőnek az Unióval szemben kell eljárást indítania a hatáskörrel rendelkező nemzeti bíróság előtt, kérve a megtámadott határozatok alkalmazhatatlanságának megállapítását és/vagy a károk megtérítését.

100. Az EUMSZ 335. cikk értelmében a nemzeti bíróságok előtt az Uniót általánosságban a Bizottság képviseli.

101. Harmadszor, a nemzeti bíróságok hatáskörét illetően szintén egyetértek a Tanáccsal abban, hogy – a Törvényszék által a megtámadott végzés 53. pontjában megállapítottakkal ellentétben – ezek a bíróságok a valamely uniós intézmény által elfogadott vagy az EU által létrehozott valamely szerv által elfogadott jogi aktust csak abban az esetben semmisíthetik meg, ha a jogi aktust a szóban forgó tagállam által átruházott hatáskörök alapján fogadták el.

102. A Schrems-ítéletben ***** a Bíróság nemrégiben újólág megerősítette a Foto-frost ítéletből eredő azon alapelvet, ***** amely szerint a nemzeti bíróságok jogosultak arra, hogy megvizsgálják az uniós jogi aktusok érvényességét, nem rendelkeznek azonban hatáskörrel arra, hogy maguk állapítsák meg az ilyen jogi aktus érvénytelenségét. Meglátásom szerint ezt az elvet a KKBP területén is alkalmazni kell, annak ellenére, hogy nincs olyan uniós bíróság, amely ezt a hatáskört gyakorolhatná. Előfordulhat, hogy a nemzeti eljárások – a többek között a keresetjogi jogra, elfogadhatóságra, jogi képviseletre, elévülésre, bizonyítékokra, titkosságra vonatkozó saját szabályaikkal – nem alkalmasak az uniós jogi aktusok érvényességére vonatkozó határozathozatalra. Ezeket az eljárásokat más célokra alakították ki, és elképzelhető, hogy nem garantálnak az uniós intézmények és a tagállamok számára azokhoz hasonló eljárási jogokat, mint amelyeket az EUB előtt élveznek. ***** Ha a valamely uniós jogi aktus érvényességének felülvizsgálatára irányuló eljárások keretében ezek a felek nem tudnak észrevételeket előterjeszteni, vagy ezzel kapcsolatban nehézségbe ütköznek, azzal sérülne a nemzeti bíróság azon képessége, hogy valamennyi vonatkozó jogi és ténybeli körülmény teljes körű ismeretében hozzon határozatot. Nem említve az Unió és a tagállamok kül- és biztonságpolitikájára esetlegesen gyakorolt azon súlyos utóhatásokat, amelyeket a KKBP alá tartozó jogi aktus valamely nemzeti bíróság általi megsemmisítése maga után vonna.

103. Ennélfogva amennyiben az a nemzeti bíróság, amely előtt uniós jogi aktust támadnak meg, arra a következtetésre jut, hogy a jogi aktus valóban jogszerűtlen azért, mert felsőbbrendű uniós szabályokat sért, legfeljebb annyit tehet, hogy felfüggeszti a jogi aktus alkalmazhatóságát a felperessel szemben, valamint – adott esetben – kártérítést ítél meg a számára. Ezzel összefüggésben emlékeztetni kell arra, hogy a Bíróság következetesen megállapította, hogy a nemzeti bíróságok akkor hozhatnak uniós jogi aktusok tekintetében felfüggesztő intézkedéseket, ha teljesülnek a Zuckerfabrik-ítélet szerinti

***** Schrems-ítélet (C-362/14, EU:C:2015:650, 62. pont).

***** Foto-Frost ítélet (314/85, EU:C:1987:452, 15–20. pont).

***** Lásd különösen: a Bíróság alapokmánya, 23., 40., 42. és 56. cikk; a Bíróság eljárási szabályzata, 37. cikk, (1) bekezdés; 38. cikk, (4) bekezdés; 76. cikk, (3) bekezdés; 96. cikk.

feltételek.***** Ha az EUB nem rendelkezik hatáskörrel a nemzeti bíróság által előterjesztett előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyában, akkor a nemzeti bíróság határozatából a jogi aktus tekintetében felelős uniós intézménynek kell levonnia a szükséges következtetéseket azáltal, hogy hatályon kívül helyezi vagy módosítja azt a jogi aktust, amelynek alkalmazását a felperessel szemben felfüggesztették. Az egyértelműség kedvéért: a nemzeti bíróságnak az uniós jogi aktus jogszerűségére vonatkozó határozata viszont nem bír *erga omnes* hatállyal.

104. Összefoglalva: a megtámadott végzés indokolásában szereplő két jogi hiba nem érinti azon következtetések érvényességét, amelyekre az említett végzésben a Törvényszék jutott: az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésével, az EUSZ 24. cikk (1) bekezdésével és az EUMSZ 275. cikkel összhangban az EUB nem rendelkezik hatáskörrel arra, hogy a fellebbező által indított kereset alapján eljárjon, mivel erre az olasz bíróságok rendelkeznek hatáskörrel.

VII – Költségek

105. A Bíróság eljárási szabályzata 138. cikkének (1) bekezdése alapján a Bíróság a pervesztes felet kötelezi a költségek viselésére, ha a pernyertes fél ezt kérte.

106. Ha a Bíróság egyetért a fellebbezéssel kapcsolatos értékeléssel, akkor az eljárási szabályzat 137., 138. és 184. cikkével összhangban H-t kell köteleznie az elsőfokú és a fellebbezési eljárással összefüggésben felmerült költségek megfizetésére.

VIII – Véggkövetkeztetések

107. A fenti megfontolások összességére tekintettel azt javaslom, hogy a Bíróság:

- utasítsa el a fellebbezést;
- H-t kötelezze az elsőfokú és a fellebbezési eljárás költségeinek viselésére.

***** Ezek a feltételek lényegében a következők: i. a nemzeti bíróságnak komoly kétségei vannak az uniós jogi aktus érvényességét illetően, és ha a megtámadott jogi aktus érvényessége még nem vitatott a Bíróság előtt, akkor magának a nemzeti bíróságnak kell a kérdést a Bíróság elé terjesztenie; ii. az ideiglenes intézkedés sürgősen szükséges az intézkedést kérő félnél felmerülő súlyos és helyrehozhatatlan károk elkerülése érdekében; iii. a nemzeti bíróságnak kellően figyelembe kell vennie az uniós érdeket; valamint iv. az összes említett körülmény értékelésekor a nemzeti bíróságnak tiszteletben kell tartania az uniós bíróságoknak az uniós jogi aktus jogszerűségéről vagy az uniós szintű hasonló ideiglenes intézkedésre irányuló ideiglenes intézkedések iránti kérelemről hozott döntését. Lásd: Zuckerfabrik Süderdithmarschen és Zuckerfabrik Soest ítélet (C-143/88 és C-92/89, EU:C:1991:65); Atlanta Fruchthandelsgesellschaft és társai (I) ítélet (C-465/93, EU:C:1995:369).