



Határozatok Tára

MICHAL BOBEK
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2020. december 3.¹

C-650/18. sz. ügy

**Magyarország
kontra**

Európai Parlament

„Megsemmisítés iránti kereset – Az EUSZ 7. cikk (1) bekezdése – Az Európai Parlament indokolással ellátott javaslata – A Bíróság hatásköre – EUMSZ 263. cikk – EUMSZ 269. cikk – A Tanácsot az Unió alapértékeinek Magyarország általi súlyos megsértése egyértelmű veszélyének megállapítására felszólító javaslatról szóló állásfoglalás – Az EUMSZ 354. cikk és a Parlament eljárási szabályzatának 178. cikke szerinti szavazatszám-lálási szabályok – A leadott szavazat fogalma – A tartózkodások kizárása”

I. Bevezetés

1. 2018. szeptember 12-én az Európai Parlament állásfoglalást fogadott el a Tanácsot az Európai Unióról szóló szerződés 7. cikke (1) bekezdésének megfelelően az Unió alapértékeinek Magyarország általi súlyos megsértése egyértelmű veszélyének megállapítására felszólító javaslatról (a továbbiakban: megtámadott állásfoglalás).² A jelen keresettel Magyarország ezen állásfoglalásnak az EUMSZ 263. cikk alapján történő megsemmisítését kéri.

2. A kereset két alapvető jogkérdést vet fel. Először is, az EUSZ 7. cikk (1) bekezdése alapján elfogadott, indokolással ellátott javaslatok – különösen az EUMSZ 269. cikkekre tekintettel – képezhetik-e az EUMSZ 263. cikk alapján bírósági felülvizsgálat tárgyát? Másodsor, ha valóban ez az eset áll fenn, hogyan kell figyelembe venni a Parlamentben a tartózkodásokat annak meghatározása érdekében, hogy elérték-e a leadott szavazatoknak az EUMSZ 354. cikk által megkövetelt kétharmados többségét?

II. Jogi háttér

A. Uniós szerződések

3. Az EUSZ 7. cikk a következőképpen rendelkezik:

„(1) A Tanács, a tagállamok egyharmada, az Európai Parlament vagy az Európai Bizottság indokolással ellátott javaslata alapján, tagjainak négyötödös többségével és az Európai Parlament egyetértésének elnyerését követően megállapíthatja, hogy fennáll az egyértelmű veszélye annak, hogy egy tagállam súlyosan megsérti a 2. cikkben említett értékeket. Mielőtt ilyen megállapítást tenne, a Tanács meghallgatja a kérdéses tagállamot, és ugyanezen eljárásnak megfelelően ajánlásokat tehet neki.

¹ Eredeti nyelv: angol.

² P8_TA-PROV (2018) 0340 (2017/2131(INL)) állásfoglalás.

A Tanács rendszeresen ellenőrzi, hogy azok az okok, amelyek alapján ilyen megállapítást tett, továbbra is fennállnak-e.

(2) A tagállamok egyharmada vagy az Európai Bizottság javaslata alapján és az Európai Parlament egyetértésének elnyerését követően az Európai Tanács, miután a kérdéses tagállamot felkérte észrevételei benyújtására, egyhangúlag megállapíthatja, hogy a tagállam súlyosan és tartósan megsérti a 2. cikkben említett értékeket.

(3) A Tanács, amennyiben a (2) bekezdés szerinti megállapításra jutott, minősített többséggel úgy határozhat, hogy a kérdéses tagállamnak a Szerződések alkalmazásából származó egyes jogait felfüggeszti, beleértve az e tagállam kormányának képviselőjét a Tanácsban megillető szavazati jogokat. Ebben az esetben a Tanács figyelembe veszi az ilyen felfüggesztésnek a természetes és jogi személyek jogait és kötelezettségeit érintő lehetséges következményeit.

A kérdéses tagállamnak a Szerződések szerinti kötelezettségei minden esetben továbbra is kötik ezt az államot.

(4) A Tanács a későbbiekben minősített többséggel úgy határozhat, hogy a (3) bekezdés alapján hozott intézkedéseket megváltoztatja vagy visszavonja, amennyiben az elrendelésükhöz vezető körülményekben változás következett be.

(5) Az e cikk tekintetében az Európai Parlamentre, az Európai Tanácsra és a Tanácsra alkalmazandó szavazási szabályokat az Európai Unió működéséről szóló szerződés 354. cikke állapítja meg.”

4. Az EUMSZ 263. cikknek megfelelően a Bíróság megvizsgálja az Európai Parlament harmadik személyekre joghatással járó jogi aktusainak jogszerűségét.

5. Továbbá, az EUMSZ 269. cikk értelmében:

„Az Európai Tanács, illetve a Tanács által az Európai Unióról szóló szerződés 7. cikke alapján elfogadott jogi aktus jogszerűségének megállapítására a Bíróság, kizárólag az Európai Tanács, illetve a Tanács megállapításával érintett tagállam kérelmére, és kizárólag az említett cikk által előírt eljárás szabályainak tiszteletben tartása tárgyában rendelkezik hatáskörrel.

E kérelmet az említett megállapítás meghozatalától számított egy hónapon belül kell benyújtani. A Bíróság a kérelem benyújtásának időpontjától számított egy hónapon belül határoz.”

6. Az Európai Parlamentben való szavazásnak az EUMSZ 231. cikkben szereplő általános szabálya előírja, hogy ha a Szerződések másként nem rendelkeznek, az Európai Parlament a leadott szavazatok többségével határoz. A határozatképesség feltételeit az eljárási szabályzat határozza meg.

7. Az EUMSZ 354. cikk szerint:

„Az Európai Unióról szóló szerződésnek az egyes uniós tagsági jogok felfüggesztéséről szóló 7. cikke alkalmazásában az Európai Tanácsnak vagy a Tanácsnak az érintett tagállamot képviselő tagja nem vesz részt a szavazásban, és az érintett tagállamot nem lehet figyelembe venni a tagállamok egyharmadának, illetve négyötödének az említett cikk (1), illetve (2) bekezdése szerinti kiszámításakor. A személyesen jelen lévő vagy képviselt tagok tartózkodása nem akadályozza az említett cikk (2) bekezdése szerinti határozatok elfogadásának.

Az Európai Unióról szóló szerződés 7. cikkének (3) és (4) bekezdése szerinti határozatok elfogadásához szükséges minősített többséget az e szerződés 238. cikke (3) bekezdése b) pontjának megfelelően kell meghatározni.

Ha a szavazati jog felfüggesztéséről szóló, az Európai Unióról szóló szerződés 7. cikke (3) bekezdésének megfelelően elfogadott határozat elfogadását követően a Tanács a Szerződések valamely rendelkezése alapján minősített többséggel jár el, a minősített többséget az e szerződés 238. cikke (3) bekezdése b) pontjának megfelelően kell meghatározni, illetve – ha a Tanács a Bizottságnak vagy az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselőjének a javaslata alapján jár el – a minősített többséget az e szerződés 238. cikke (3) bekezdése a) pontjának megfelelően kell meghatározni.

Az Európai Unióról szóló szerződés 7. cikkének alkalmazásakor az Európai Parlament a leadott szavazatoknak az egyben a tagjai többségét is kitevő kétharmados többségével dönt.”

8. Az európai unió tagállamainak állampolgárai számára nyújtott menedékjogról szóló (24.) jegyzőkönyv egyetlen cikke értelmében:

„Tekintettel az Európai Unió tagállamai által az alapvető jogokra és szabadságokra vonatkozóan nyújtott védelem szintjére, a tagállamokat egymás vonatkozásában a menedékjogi ügyekkel összefüggő valamennyi jogi és gyakorlati célból biztonságos származási országoknak kell tekinteni. Ennek megfelelően a tagállamok valamelyikének állampolgára által benyújtott bármely menedékjog iránti kérelmet egy másik tagállam csak a következő esetben veheti figyelembe, illetve nyilváníthatja az eljárás lefolytatásához elfogadhatónak:

- a) ha az a tagállam, amelynek a kérelmező az állampolgára, az Amszterdami Szerződés hatálybalépése után az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló egyezmény 15. cikkének rendelkezéseivel élve saját területén az egyezmény szerinti kötelezettségeitől eltérő intézkedéseket tesz;
- b) ha az Európai Unióról szóló szerződés 7. cikkének (1) bekezdésében említett eljárás kezdeményezésére került sor; addig, amíg a Tanács vagy – adott esetben – az Európai Tanács meghozza erre vonatkozó határozatát azt a tagállamot illetően, amelynek a kérelmező az állampolgára;
- c) ha a Tanács az Európai Unióról szóló szerződés 7. cikke (1) bekezdésének megfelelően határozatot fogadott el azt a tagállamot illetően, amelynek a kérelmező az állampolgára, vagy ha az Európai Tanács az említett szerződés 7. cikke (2) bekezdésének megfelelően határozatot fogadott el azt a tagállamot illetően, amelynek a kérelmező az állampolgára;

[...]”

B. Az Európai Parlament eljárási szabályzata

9. Az Európai Parlament eljárási szabályzatának (a továbbiakban: eljárási szabályzat)³ „Az alapelvek és értékek valamely tagállam általi megsértése” című 83. cikke értelmében:

„(1) A Parlament az illetékes bizottság 45. és 52. cikknek megfelelően elkészített különjelentése alapján:

- a) szavazhat a Tanácsot az Európai Unióról szóló szerződés 7. cikkének (1) bekezdése szerinti intézkedésre felhívó, indokolással ellátott javaslatról;
- b) szavazhat a Bizottságot vagy a tagállamot az Európai Unióról szóló szerződés 7. cikkének (2) bekezdése szerinti javaslat benyújtására felhívó javaslatról;

³ A Parlament eljárási szabályzatának általános felülvizsgálatáról szóló, 2016. december 13-i európai parlamenti határozattal módosított, a 2014–2019-es parlamenti ciklusra alkalmazandó változatában.

c) szavazhat a Tanácsot az Európai Unióról szóló szerződés 7. cikkének (3) bekezdése szerinti, vagy – azt követően – az Európai Unióról szóló szerződés 7. cikkének (4) bekezdése szerinti intézkedésre felhívó javaslatról.

(2) A Tanácsnak az Európai Unióról szóló szerződés 7. cikkének (1) és (2) bekezdése alapján benyújtott javaslattal való egyetértésre irányuló kérelmét az érintett tagállam által benyújtott észrevételekkel együtt a plenáris ülésen be kell jelenteni, és a 99. cikknek megfelelően az illetékes bizottsághoz kell utalni. A sürgős és indokolt eseteket kivéve a Parlament az illetékes bizottság javaslata alapján határoz.

(3) Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 354. cikke értelmében az e cikk (1) és a (2) ekezdésében említett javaslatokról szóló határozatok Parlament általi elfogadásához a leadott szavazatok kétharmada és egyben az összes képviselő többségének szavazata szükséges.

[...]

10. Az eljárási szabályzat „szavazással” kapcsolatos 178. cikkének megfelelően:

„(1) A Parlament általában kézfelemeléssel szavaz.

Az Elnök azonban bármikor határozhat úgy, hogy a szavazást az elektronikus szavazatszámláló rendszer segítségével tartják meg.

[...]

(3) A szavazásra bocsátott szöveg elfogadásának, illetve elutasításának megállapításához csak a mellette és az ellene leadott szavazatokat veszik figyelembe, kivéve azokat az eseteket, amelyek tekintetében a Szerződések különleges többséget írnak elő.

[...]

11. Az eljárási szabályzat alkalmazásáról szóló 226. cikk (1) bekezdése az alábbiak szerint rendelkezik:

„Ha az eljárási szabályzat alkalmazása és értelmezése során kétség merül fel, az Elnök az ügyet vizsgálat céljából az illetékes bizottsághoz utalhatja.

A bizottsági elnökök is így járhatnak el, ha a bizottság munkája során hasonló, a bizottság munkájával kapcsolatos kétség merül fel.”

III. Tényállás és a Bíróság előtti eljárás

12. 2017. május 17-én az Európai Parlament (a továbbiakban: alperes) állásfoglalást fogadott el, amelyben arra utasította az Állampolgári Jogi, Bel- és Igazságügyi Bizottságot (a továbbiakban: LIBE bizottság), hogy készítse különjelentést annak érdekében, hogy a plenáris ülés szavazzon a Tanácsot az EUSZ 7. cikk (1) bekezdése szerinti, Magyarországgal (a továbbiakban: felperes) kapcsolatos intézkedésre felhívó, indokolással ellátott javaslatról.⁴

13. 2018. július 4-én a LIBE bizottság elfogadta az előadója neve után Sargentini jelentésként is ismert jelentést.⁵

⁴ P8_TA(2017)0216.

⁵ A Tanácsot az Európai Unióról szóló szerződés 7. cikke (1) bekezdésének megfelelően az Unió alapértékeinek Magyarország általi súlyos megsértése egyértelmű veszélyének megállítására felszólító javaslatról szóló A8–0250/2018. sz. jelentés (2017/2131(INL)).

14. 2018. szeptember 7-én az Európai Parlament elnökének kérésére a Parlament Jogi Szolgálata jogi véleményt nyújtott be az előbbi részére, amely az EUSZ 7. cikk (1) bekezdése szerinti eljárásra alkalmazandó szavazatszámilási szabályok pontosítására irányult, különösen arra, hogy a tartózkodásokat leadott szavazatokként kell-e figyelembe venni annak meghatározása érdekében, hogy megvalósult-e a leadott szavazatok előírt kétharmados többsége.

15. 2018. szeptember 10-i levelében Magyarország Európai Unió melletti állandó képviselője tájékoztatta a Parlament főtitkárát, hogy a magyar kormány szerint a tartózkodásokat is figyelembe kell venni a megtámadott parlamenti állásfoglalásról való szavazás során.

16. Ugyanezen a napon a Parlament főtitkárhelyettese elektronikus levélben tájékoztatta az Európai Parlament képviselőit (a továbbiakban: európai parlamenti képviselők), hogy csak a megtámadott állásfoglalás mellett és az ellen leadott szavazatokat fogják figyelembe venni.

17. 2018. szeptember 12-én az Európai Parlament elfogadta a megtámadott állásfoglalást. Az állásfoglalás mellett 448 szavazatot, ellene pedig 197 szavazatot adtak le. 48-an tartózkodtak.

18. A jelen keresettel a felperes azt kéri, hogy a Bíróság semmisítse meg a megtámadott állásfoglalást, és az alperest kötelezze a költségek viselésére.

19. Az alperes azt kéri, hogy a Bíróság a keresetet mint nyilvánvalóan elfogadhatatlant vagy másodlagosan mint megalapozatlant utasítsa el, és a felperest kötelezze a költségek viselésére.

20. A Bíróság a Parlament kérelmére 2019. május 14-i végzésével elrendelte a Parlament Jogi Szolgálatának a keresetlevél 5. mellékletében szereplő véleményének az ügy iratanyagából való eltávolítását. A Bíróság Magyarországnak az e dokumentum hozzáférhetővé tétele iránti kérelmét is elutasította.⁶

21. A Bíróság 2019. május 22-i határozatával megengedte Lengyelország (a továbbiakban: beavatkozó fél) számára, hogy a felperes kérelmeinek támogatása végett beavatkozzon.

22. A felperes, az alperes és a beavatkozó fél részt vettek a 2020. június 29-i tárgyaláson.

IV. Értékelés

23. A jelen indítvány felépítése a következő. Először a jelen megsemmisítés iránti kereset elfogadhatóságát vizsgálom meg. Röviden összefoglalva, e kérdés annak meghatározását igényli, hogy az EUSZ 7. cikk szerinti eljárást megindító, indokolással ellátott javaslatok felülvizsgálhatók-e az EUMSZ 263. cikk általános rendelkezései alapján, és hogy az EUMSZ 269. cikk bármilyen módon befolyásolhatja-e ezt az általános megközelítést (A). Ezt követően rátérek az ügy érdemére, többek között az első és a harmadik jogalapra összpontosítva: hogyan kell az európai parlamenti képviselők tartózkodását annak megállapítása céljából figyelembe venni, hogy a megtámadott állásfoglalás esetében megvalósult-e a leadott szavazatoknak az EUMSZ 354. cikkben előírt kétharmados többsége (B)? Mivel a vonatkozó szabályok értelmezését és a Parlament e tekintetben, a jelen ügy összefüggésében folytatott gyakorlatát egyáltalán nem tartom hibásnak, azt javaslom, hogy a Bíróság a keresetet mint megalapozatlant utasítsa el.

⁶ 2019. május 14-i Magyarország kontra Parlament végzés (C-650/18, nem tették közzé, EU:C:2019:438).

A. Az elfogadhatóságról

1. A felek érvei

a) A felperes

24. A felperes szerint a megtámadott állásfoglalás felülvizsgálható az EUMSZ 263. cikk alapján, mivel három szempontból jelentős politikai és jogi hatásokat vált ki. Először is, a megtámadott állásfoglalás nem csupán stigmatizáló az érintett tagállam számára, hanem lehetőséget is biztosít a Tanács számára, hogy az EUSZ 7. cikk (1) bekezdése alapján e tagállam vonatkozásában megállapítást fogadjon el. Másrészt ezen állásfoglalás menekültügyi ügyekben a biztonságos származási ország jogállásának automatikus elvesztését vonja maga után. Harmadszor érinti a tagállamok közötti együttműködési eszközök, így például az európai elfogatóparancsok végrehajtását.

25. Ezenkívül a felperes úgy véli, hogy a megtámadott állásfoglalás rögzíti a Parlament végleges álláspontját. A Parlamentnek az EUSZ 7. cikk szerinti eljárásban való – a Tanács megállapításával való egyetértés révén történő – későbbi részvétele eltér a kezdeti javaslatától. Egy másik intézmény által elfogadott másik jogi aktusról van szó, amelynek tartalma és tárgya eltérő. Az EUSZ 7. cikk szerinti eljárás nem hasonlítható össze valamely jogalkotási eljárással. A megtámadott állásfoglalás tehát nem hasonló a Bizottság jogalkotási javaslataihoz. Az EUSZ 7. cikk szerinti eljárás egy különleges szankciós eljárás, amelynek minden egyes lépése akkor is önálló joghatással bír, ha a következő lépést nem teszik meg. Távolról sem bizonyos, hogy az elfogadott megtámadott állásfoglalásban megállapított jogellenesség egy későbbi szakaszban orvosolható, mivel nincs biztosíték arra, hogy a Tanács végül határozatot fog hozni.

26. A felperes álláspontja szerint az EUMSZ 269. cikk nem eredményezi a megtámadott állásfoglalással szemben benyújtott megsemmisítés iránti kereset elfogadhatatlanságát. E rendelkezés csak az abban említett jogi aktusokra alkalmazandó. Nem alkalmazható tehát a megtámadott állásfoglalásra. Az EUMSZ 269. cikk az általános eljárási szabályok alóli kivételt ír elő, és ezért azt megszorítóan kell értelmezni. E rendelkezést a Lisszaboni Szerződés által bevezetett alkotmányos módosítások fényében kell értelmezni, amelyek az uniós jog által szabályozott valamennyi területen hatáskört biztosítottak a Bíróság számára. Az EUSZ 7. cikk szerinti eljárás minden egyes szakaszának tiszteletben kell tartania az uniós jog valamennyi releváns rendelkezését. Így az EUMSZ 269. cikk nem értelmezhető úgy, hogy az mentesíti a Parlamentet a megtámadott állásfoglalás bírósági felülvizsgálata alól, különösen olyan eljárás keretében, amely legalábbis a hatásköri és eljárási szabályok tekintetében a jogállamiság védelmére irányul.

b) Az alperes

27. Az alperes szerint a megtámadott állásfoglalással szemben benyújtott megsemmisítés iránti kereset elfogadhatatlan. Azzal érvel, hogy az EUMSZ 269. cikk, amely *lex specialis* az EUMSZ 263. cikkhez, a *lex generalishoz* képest, a jelen ügyben alkalmazandó. Az EUMSZ 269. cikk azon számos egyéb rendelkezés egyike, amelyek különös területeken korlátozzák a Bíróság hatáskörét. E cikk kizárja a megtámadott állásfoglalás Bíróság általi bírósági felülvizsgálatát. A Szerződések alkotói nem kívántak széles körű bírósági felülvizsgálatot biztosítani az EUSZ 7. cikk szerinti eljárás körébe tartozó jogi aktusok tekintetében.

28. Az EUSZ 7. cikk szerinti eljárás olyan rendkívüli politikai biztosíték, amely nagyrészt kívül esik a Bíróság hatáskörén. Az EUSZ 7. cikk alapján elfogadható különböző jogi aktusok közül kizárólag az Európai Tanács vagy a Tanács megállapítása képezheti az EUMSZ 269. cikk szerinti bírósági felülvizsgálat tárgyát. Közelebbről, nem lenne logikus, ha az előkészítő aktusokra az EUMSZ 263. cikk szerinti teljes körű bírósági felülvizsgálat terjedne ki, miközben a megállapítások az EUMSZ 269. cikk

szerinti korlátozott felülvizsgálat alá tartoznak. Ez azt jelenti, hogy az a politikai vita, amelyet a Tanácson belül kellene lefolytatni, a fenti esetben a tárgyalóteremben zajlana. A Bíróság megvizsgálhatja ugyan a megtámadott állásfoglaláshoz hasonló valamely jogi aktus elfogadása során állítólagosan elkövetett eljárási szabálytalanságokat, de csak egy későbbi szakaszban, a Tanács vagy az Európai Tanács által elfogadott megállapítás bírósági felülvizsgálata során.

29. Ha a Bíróság ettől eltérő megközelítést fogad el, az alperes fenntartja azon álláspontját, hogy a megtámadott állásfoglalás nem támadható meg, mivel nem vált ki joghatásokat. Először is, a határozat nem változtatja meg a felperes jogi helyzetét. A Tanács teljesen szabadon dönthet a tekintetben, hogy követi-e, vagy sem, a Parlament javaslatát. Másodsor, még ha a megtámadott állásfoglalás befolyásolhatja is a magyar állampolgárok azon lehetőségét, hogy egy másik tagállamban menedéjog iránti kérelmet nyújtsanak be, ez nem határozza meg az említett tagállam által e tekintetben meghozandó végleges határozat tartalmát. Mindenesetre a megtámadott állásfoglalás olyan közbenső intézkedés, amely nem támadható meg bíróság előtt. Nem tartalmazza a Parlament végső álláspontját, mivel az utóbbinak az eljárás egy későbbi szakaszában egyetértését kell kifejeznie a Tanács által az EUSZ 7. cikk alapján elfogadott megállapítás vonatkozásában. A Bizottság által a rendes jogalkotási eljárás során tett javaslatokhoz hasonlítható.

c) A beavatkozó fél

30. A beavatkozó fél azt állítja, hogy a megtámadott állásfoglalás bírósági felülvizsgálata iránti kérelem az EUMSZ 263. cikk alapján elfogadható. Ez a jogi aktus nem minősül a Tanács által az EUSZ 7. cikk (1) bekezdése alapján elfogadott megállapítás előkészítő aktusának. Így a megtámadott állásfoglalás elfogadását állítólagosan érintő eljárási szabálytalanságokra nem lehet később azon állítások alátámasztása érdekében hivatkozni, amelyek szerint a Tanács megsértette az eljárási követelményeket azzal, hogy az EUSZ 7. cikk (1) bekezdése alapján megállapítást fogadott el. A Parlamentnek az EUSZ 7. cikk (1) bekezdése szerinti, indokolással ellátott javaslata nem hasonlítható a Bizottságnak a jogalkotási eljárás keretében előterjesztett javaslatához. Ez utóbbi eljárás keretében a Bizottság javaslata korlátozza a Tanács mérlegelési jogkörét. Nem ez a helyzet áll fenn a Parlamentnek az EUSZ 7. cikk szerinti indokolással ellátott javaslatai esetében. Az indokolással ellátott javaslatok önálló jellegét megerősíti az a tény, hogy a Parlament az eljárás későbbi szakaszában is részt vesz.

31. Annak lehetősége, hogy a megtámadott állásfoglalást az EUMSZ 263. cikk alapján bírósági felülvizsgálatnak vessék alá, nem ellentétes sem az EUMSZ 269. cikk történeti, sem pedig annak teleologikus értelmezésével. A korábbi EUSZ 46. cikktől eltérően ugyanis az EUMSZ 269. cikk nem korlátozza a Bíróság hatáskörét kimerítően felsorolt jogi aktusokra. Az EUMSZ 269. cikk célja ugyanis kizárólag az EUSZ 7. cikk (1) bekezdésében említett megállapításokhoz hasonló, politikai szempontból jelentős, mérlegelési jogkörben elfogadott jogi aktusok bírósági felülvizsgálatának korlátozása. Az EUSZ 7. cikk alapján elfogadott többi jogi aktus tehát az EUMSZ 263. cikk alapján felülvizsgálat tárgyát képezheti.

32. Ami az indokolással ellátott javaslatokat illeti, azok jelentős politikai és jogi hatásaikra tekintettel – legalábbis az eljárási szabályok tiszteletben tartása tekintetében – nem mentesülhetnek a bírósági felülvizsgálat alól. Az indokolással ellátott javaslatok sérelmes hatásai időbeli korlátozásának hiánya szintén igazolja a bírósági felülvizsgálatot. Ha az indokolással ellátott javaslatok ki lennének zárva az EUMSZ 263. cikk szerinti bírósági felülvizsgálat alól, olyan más jogi aktusok, mint az EUSZ 7. cikk (3) bekezdése alapján elfogadott, valamely tagállam jogait felfüggesztő tanácsi határozatok sem lennének felülvizsgálhatók. Az EUSZ 7. cikk szerinti eljárás célját, amely arra irányul, hogy a tagállamokat az uniós értékek tiszteletben tartására ösztönözze, teljes mértékben meghiúsítaná, ha az e célkitűzés elérésére irányuló intézkedések maguk veszélyeztethetnék az egyéni jogokat, az uniós polgárságból eredő jogokat is ideértve.

2. Elemzés

a) A kiindulási pont: Teljes jogorvoslati rendszer

33. Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint az Unió olyan jogi unió, amelyben az intézmények valamennyi aktusa felülvizsgálat alá esik a tekintetben, hogy azok különösen a Szerződésekkel, az általános jogelvekkel, valamint az alapvető jogokkal összeegyeztethetők-e.⁷ E célból az EUM-Szerződés teljes jogorvoslati és eljárási rendszert hozott létre, amelynek célja, hogy biztosítsa az uniós jogi aktusok jogszerűségének bírósági felülvizsgálatát, az uniós bíróságra ruházva azt.⁸

34. Kétségtelen, hogy az ilyen teljes jogorvoslati rendszer valamennyi felperes rendelkezésére áll, legyen szó akár magánszemélyről, intézményről vagy tagállamról. Következésképpen, *tagállamok* is hivatkozhatnak a saját javukra a hatékony bírói jogvédelem elvére.⁹ Ezenfelül, az EUSZ 263. cikk második bekezdése alapján a tagállam mint privilegizált felperes nem köteles bizonyítani, hogy közvetlenül és személyében érintett. Főszabály szerint ugyanis elegendő, ha valamely tagállam az EUMSZ 263. cikk alapján benyújtott keresetének elfogadhatósága érdekében bizonyítja, hogy valamely jogi aktus – a jelen esetben a Parlamenttől származó jogi aktus – harmadik személyekkel szembeni joghatások kiváltására irányul. Így egy tagállam valamely uniós jogi aktust abban az esetben is megtámadhat, ha ez az aktus nem vált ki konkrétan az említett tagállamot érintő joghatásokat.¹⁰

35. A teljes jogorvoslati rendszer fennállása egy jelentős következménnyel jár. A Lisszaboni Szerződés hatálybalépése óta a Bíróság *főszabály szerint* hatáskörrel rendelkezik az uniós intézmények által elfogadott valamennyi jogi aktus tekintetében, legalábbis azok tekintetében, amelyek joghatások kiváltására irányulnak. Ebből következik, hogy a Bíróság csak akkor nem rendelkezik hatáskörrel, ha a Szerződések kifejezett kizárásokat írnak elő. Például az EUMSZ 275. cikk első bekezdése és az EUMSZ 276. cikk ilyen kizárásokat ír elő egyrészt a közös kül- és biztonságpolitika, másrészt a tagállamokban a közrend fenntartásával kapcsolatban végrehajtott intézkedések kapcsán.

36. Mindazonáltal a Bíróság még ezekben az esetekben is hangsúlyozta azt a tényt, hogy az EUSZ 19. cikk általános hatáskört ruházott rá annak érdekében, hogy a Szerződések értelmezése és alkalmazása vonatkozásában biztosítsa a jog tiszteletben tartását. Ennélfogva az ezen általános hatásköri szabálytól való minden eltérést megszorítóan kell értelmezni.¹¹

37. Röviden, a Lisszaboni Szerződés értelmében a főszabály kérelmelhetetlenül egyszerű: hacsak a Szerződés nem zárja ki egyértelműen és kifejezetten, a Bíróság hatáskörrel rendelkezik valamennyi uniós jogi aktus felülvizsgálatára. Ezenkívül bármely ilyen kifejezett kizárást megszorítóan kell értelmezni.

7 Lásd például: 2012. június 26-i Lengyelország kontra Bizottság ítélet (C-336/09 P, EU:C:2012:386, 36. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat); 2015. október 6-i Schrems ítélet (C-362/14, EU:C:2015:650, 60. pont); 2018. május 29-i Liga van Moskeeën en Islamitische Organisaties Provincie Antwerpen és társai ítélet (C-426/16, EU:C:2018:335, 38. pont).

8 Lásd például: 2013. október 3-i Inuit Tapiriit Kanatami és társai kontra Parlament és Tanács ítélet (C-583/11 P, EU:C:2013:625, 91. és 92. pont); 2018. március 13-i Industrias Químicas del Vallés kontra Bizottság ítélet (C-244/16 P, EU:C:2018:177, 102. pont); 2019. november 5-i EKB és társai kontra Trasta Komerčbanka és társai ítélet (C-663/17 P, C-665/17 P és C-669/17 P, EU:C:2019:923, 54. pont).

9 Lásd ebben az értelemben többek között: 2017. december 5-i Németország kontra Tanács ítélet (C-600/14, EU:C:2017:935, 108. pont); 2020. július 9-i Cseh Köztársaság kontra Bizottság ítélet (C-575/18 P, EU:C:2020:530, 52. pont).

10 Lásd többek között: 2001. november 27-i Portugália kontra Bizottság ítélet, C-208/99, EU:C:2001:638, 23. pont).

11 Lásd többek között az EUMSZ 275. cikk első bekezdése kapcsán: 2014. június 24-i Parlament kontra Tanács ítélet (C-658/11, EU:C:2014:2025, 70. pont); 2016. július 19-i H kontra Tanács és társai ítélet (C-455/14 P, EU:C:2016:569, 40. pont); 2020. június 25-i Satcen kontra KF ítélet (C-14/19 P, EU:C:2020:492, 66. pont). A Bíróságnak a közös kül- és biztonságpolitika területén fennálló hatásköre terjedelmének részletes vizsgálatához lásd: Satcen kontra KF ügyre vonatkozó indítványom (C-14/19 P, EU:C:2020:220, 51–89. pont).

b) Az EUSZ 7. cikk és az annak keretében elfogadott jogi aktusok

38. Az EUSZ 7. cikk – eredetileg EUSZ F.1. cikk – 1997-ben az Amszterdami Szerződés eredményeként lépett hatályba. Az EUSZ 7. cikk (1) bekezdése képezi az eljárás kezdeti szakaszát abban az esetben, ha fennáll az egyértelmű veszélye annak, hogy valamely tagállam súlyosan megsérti az EUSZ 2. cikkben foglalt közös értékeket. Az EUSZ 7. cikk (2) bekezdése a következő szakaszt szabályozza, amelyben megállapítható, hogy valamely tagállam súlyosan és tartósan megsértette az EUSZ 2. cikkben meghatározott értékeket. Az EUSZ 7. cikk (3) bekezdése végül az érintett tagállammal szembeni szankciók kiszabásáról rendelkezik.

39. Az EUSZ 7. cikk e szakaszok mindegyike vonatkozásában számos jogi aktusnak az érintett intézmény(ek) általi elfogadására ad lehetőséget. Először is, az EUSZ 7. cikk (1) bekezdésének alkalmazását a tagállamok egyharmadától, az Európai Parlamenttől vagy a Bizottságtól származó, a Tanácsot cselekvésre felhívó, *indokolással ellátott javaslattal* kell kezdeményezni. Másodsor, a Tanács ezt követően *ajánlásokat* tehet az érintett tagállamnak. Harmadsor, a Tanács *megállapíthatja* annak egyértelmű veszélyét, hogy e tagállam súlyosan megsértette az EUSZ 2. cikkben szereplő értékeket, feltéve hogy ahhoz a Parlament *egyetértését* adja.

40. Az EUSZ 7. cikk (2) bekezdése (néhány kisebb eltéréssel) nagyrészt ugyanezt a mintát követi, azonban annak megállapításához vezet, hogy valamely jogsértés már megvalósult. A tagállamok egyharmadának vagy a Bizottság javaslata alapján az Európai Tanács *megállapíthatja*, hogy valamely tagállam súlyosan és tartósan megsérti az EUSZ 2. cikkben szereplő értékeket. A Parlamentnek ehhez *egyetértését* kell adnia, és az érintett tagállamot felkéri észrevételei benyújtására.

41. Végül az EUSZ 7. cikk (3) bekezdése úgy tekinthető, mint az előző két szakasz eredménye, amely végül lehetővé teszi az érintett tagállam szavazati jogait is magukban foglaló egyes jogainak felfüggesztéséről szóló *határozat* elfogadását. Az EUSZ 7. cikk (4) bekezdése ezt kiegészíti annak lehetővé tételével, hogy a helyzet megváltozására adott válaszként olyan *határozat* fogadható el, amely a felfüggesztési intézkedéseket később megváltoztatja vagy visszavonja.

42. Ebből következik, hogy az EUSZ 7. cikk (1) bekezdésében szereplő indokolással ellátott javaslatokon kívül az intézmények az EUSZ 7. cikkben szereplő eljárás szerint számos jogi aktust fogadhatnak el azt megelőzően, hogy az eljárás adott esetben az EUSZ 7. cikk (3) bekezdése értelmében vett szankciós intézkedések Tanács általi elfogadásával végződjön. Első látásra meglehetősen világos, hogy az EUSZ 7. cikk szerinti eljárás lefolytatása valószínűleg se nem gyors, se nem egyszerű; e rendelkezés szerkezetében azonban fellelhető bizonyos logika. Közelebbről, a határozatok egyéni sorrendjei egy meghatározott mintázatot követnek, amely a választott terminológiában is tükröződik.

c) EUMSZ 269. cikk: hatáskört kizáró kikötés?

43. Hogyan illeszkedik az EUMSZ 263. cikkel együtt a jelen megsemmisítés iránti kereset középpontjában álló EUMSZ 269. cikk a teljes uniós jogorvoslati rendszerbe az EUSZ 7. cikk szerinti, fent ismertetett különös eljárásra tekintettel? Vajon, ahogyan arra az alperes hivatkozik, olyan *lex specialisről* van-e szó, amelyet az EUSZ 7. cikk szerinti eljárás egésze során alkalmazni kell, és amely kizárja az ezen eljárás keretében elfogadott valamennyi jogi aktus bírósági felülvizsgálatát az EUMSZ 269. cikkben kifejezetten felsorolt jogi aktusok kivételével? Vagy az inkább az általános eljárási szabályok alóli kivételnek tekintendő, amint azt a felperes és a beavatkozó fél állítja, amely a jogi aktusok ezen utóbbi kategóriája tekintetében csak egy különös típusú felülvizsgálat gyakorlását engedi meg, és nem zárja ki az EUSZ 7. cikk alapján elfogadott egyéb jogi aktusok felülvizsgálatát?

44. Az EUMSZ 269. cikk szövege (1), történeti összefüggései (2), és főleg rendszere és logikája (3) alapján arra a következtetésre jutok, hogy e rendelkezés valójában nem minősül hatáskört kizáró kikötésnek. Az EUMSZ 263. cikk szerinti kereshetőségi jog rendszere és logikája alapján, különösen az előkészítő jogi aktusok bírósági felülvizsgálat alóli kizárására figyelemmel, az EUMSZ 269. cikk hatása éppen ellentétes: kifejezetten megerősíti a Bíróság (jóllehet valóban korlátozott) hatáskörét és azt az utóbbira ruhazza olyan bizonyos típusú jogi aktusok (az Európai Tanács vagy a Tanács által hozott megállapítások) tekintetében, amelyeket a rendes szabályok alkalmazása esetén ki lehetne zárni. Így az EUMSZ 269. cikk *nem* szabályozza, következésképpen nem is zárja ki az EUSZ 7. cikk szerinti *más* jogi aktusokkal, vagyis az EUMSZ 269. cikkben meg nem nevezett jogi aktusokkal, köztük az Európai Parlamentnek az EUSZ 7. cikk (1) bekezdése szerinti indokolással ellátott javaslatával szembeni megsemmisítés iránti kereset benyújtását. Ezen jogi aktusok tekintetében az EUMSZ 263. cikk szerinti általános szabályokat kell alkalmazni.

1) A szöveg

45. Az EUMSZ 269. cikk szövege az „Európai Tanács, illetve a Tanács által az [EUSZ 7. cikk] alapján elfogadott jogi aktus” bírósági felülvizsgálatára vonatkozik. A hatály ezen intézményi szempontú korlátozásán felül e felülvizsgálat két további módon behatárolt: először is a potenciális felperest illetően (a bírósági felülvizsgálat iránti kérelmeket csak az érintett tagállam terjesztheti elő), másrészt pedig e felülvizsgálat terjedelmét illetően (amely eljárási kérdésekre korlátozott, mivel a Bíróságnak csak az EUSZ 7. cikkben foglalt eljárási rendelkezések tiszteletben tartását kell vizsgálnia).

46. Ami az EUMSZ 269. cikk pontos *pozitív* hatályát illeti, az e rendelkezés hatálya alá tartozó jogiaktus-típusok köre első látásra meglehetősen széles: az „Európai Tanács, illetve a Tanács által az [EUSZ 7. cikk] alapján elfogadott jogi aktus”. Ily módon az EUMSZ 269. cikk – e rendelkezés első mondata alapján – az EUSZ 7. cikk szerinti eljárásban bármely intézmény által elfogadott *bármely* jogi aktust magában foglalhat: nem csupán a megállapításokat (az EUSZ 7. cikk (1) bekezdése és (2) bekezdése szerint) és ajánlásokat (az EUSZ 7. cikk (1) bekezdése szerint), hanem az EUSZ 7. cikkben kifejezetten nem említett azon jogi aktusokat is, amelyeket az Európai Tanács vagy a Tanács esetlegesen elfogadhat.

47. Mindazonáltal az EUMSZ 269. cikk első és második mondatának együttes olvasatából eléggé egyértelművé válik, hogy az EUMSZ 269. cikk csak az Európai Tanács vagy a Tanács *megállapításaira* alkalmazandó. E rendelkezés ugyanis azt is megköveteli, hogy a bírósági felülvizsgálat iránti kérelmet „a Tanács *megállapításával* érintett tagállam [...] az *említett megállapítás* meghozatalától számított egy hónapon belül” nyújtsa be.

48. Ezzel szemben, ami az EUMSZ 269. cikknek – kétséggkívül a szövegéből következő – negatív hatályát illeti, az EUMSZ 269. cikk egyszerűen nem vonatkozik az EUSZ 7. cikk alapján *az Európai Tanácson vagy a Tanácson kívüli* intézmények által potenciálisan elfogadott, a *megállapításoktól eltérő* egyéb jogi aktusokra. Következésképpen az EUMSZ 269. cikk egyáltalán nem rendelkezik a Parlament vagy a Bizottság által esetlegesen az EUSZ 7. cikk alapján elfogadott jogi aktusokról.

2) A történeti háttér

49. A jelenlegi EUMSZ 269. cikk szövege nagymértékben tükrözi az Európai Alkotmány létrehozásáról szóló szerződés eredeti III-371. cikkét. Úgy tűnik azonban, hogy a Konvent előkészítő munkálatai során nem folytattak konkrét vitát e különös rendelkezés vonatkozásában.¹²

¹² Közelebbről, a Bíróság munkamódszerével foglalkozó munkacsoport csak a közös kül- és biztonságpolitikával kapcsolatos bírósági felülvizsgálat kizárását vitatta meg (CONV 689/1/03 REV 1).

50. A felek egy másik történeti párhuzamot is megvitattak, amelyre különösen az alperes hivatkozott azon érvének alátámasztása érdekében, amely szerint a jelenlegi EUMSZ 269. cikk célja az volt, hogy az EUSZ 7. cikk szerinti eljárás egészét kizárja a bírósági felülvizsgálat köréből. E párhuzam az EUMSZ 269. cikk elődjére, a korábbi EUSZ 46. cikk e) pontjára vonatkozik.

51. A Nizzai Szerződés értelmében a korábbi EUSZ 46. cikk e) pontja a következőket írta elő: „[a Szerződéseknek] az Európai Közösségek Bíróságának hatáskörére és az e hatáskör gyakorlására vonatkozó rendelkezéseit [...] kizárólag [...] [az EUSZ] 7. cikk tisztán eljárási rendelkezései[re kell alkalmazni], amely esetben a Bíróság az érintett tagállam kérelmére a Tanácsnak az említett cikkben foglalt megállapításától számított egy hónapon belül határoz”.

52. Kétségtelen, hogy e cikk szövege bizonyos hasonlóságot mutat az EUMSZ 269. cikk szövegével. Mindkét rendelkezés az EUSZ 7. cikkben szereplő eljárási rendelkezésekre korlátozza a bírósági felülvizsgálat körét. Mindkét rendelkezés előírja, hogy e felülvizsgálatot az érintett tagállam kérésére a megállapítás keltétől számított egy hónapon belül kell elvégezni. Mindazonáltal a hasonlóságok ebben kimerülnek.

53. Először is, a szövege alapján a korábbi EUSZ 46. cikk e) pontjának tartalmából azon egyetlen egyértelmű jellemző tűnik ki, hogy az EUSZ 7. cikk keretein belül a Bíróság kizárólag az EUSZ 7. cikk tisztán eljárási rendelkezései tekintetében gyakorolhatja hatáskörét (így különösen az EUMSZ 263. cikk elődje szerinti bírósági felülvizsgálati és megsemmisítési hatáskörét). A korábbi EUSZ 46. cikk e) pontjának tárgyi hatálya tehát nem volt teljesen egyértelmű, mivel nem pontosította, hogy az *pontosan mely jogi aktusokra* alkalmazandó, és hogy a megállapításoktól eltérő jogi aktusok e rendelkezés hatálya alá tartozhatnak-e (és az abban előírt típusú felülvizsgálat tárgyát képezhetik-e). Ezzel szemben, amint az fentebb kifejtésre került,¹³ az EUMSZ 269. cikk hatálya nem csupán szűkebb, hanem egyértelműbb is, mint a korábbi EUSZ 46. cikk e) pontjának hatálya. Ez utóbbival ellentétben az EUMSZ 269. cikk egyáltalán nem tartalmaz rendelkezést az EUSZ 7. cikk keretében elfogadott *más* típusú jogi aktusoknak az EUMSZ 263. cikkhez hasonló valamely más hatásköri ok alapján történő esetleges felülvizsgálatát (vagy felülvizsgálatának kizárását) illetően.

54. Másodszer, az eredetileg a Maastrichti Szerződésbe az Európai *Unió* létrehozásával egyidejűleg beillesztett korábbi EUSZ 46. cikk¹⁴ *mint egész* létjogosultságát meghatározó indok hiányzik a Lisszaboni Szerződésből. E cikk szorosan kapcsolódott a „pillérszerkezethez”: meghatározta a Bíróság hatáskörét és korlátozta azt az Európai Unióról szóló szerződés által korábban szabályozott kormányközi ügyek tekintetében, és ezáltal a Bíróság hatásköre alóli számos kivételről rendelkezett.¹⁵ Abban az időszakban az Európai *Unió* különös jellege az Európai *Közösséggel* ellentétben a Bíróság korlátozott hatáskörét tette indokoltá olyan ügyekben, amelyek az EUSZ 7. cikk szerinti eljáráshoz hasonlóan a közösségi pilléren kívül estek.

55. A Lisszaboni Szerződés hatálybalépése paradigmaváltást hozott, ami a jelenlegi EUMSZ 269. cikk és a korábbi EUSZ 46. cikk e) pontja közötti esetleges szövegszerű hasonlóságokkal kapcsolatos minden vitát szükségtelenné tett. Az EUMSZ 269. cikk nem tekinthető egyszerűen a korábbi EUSZ 46. cikk e) pontjának helyébe lépő, és ily módon annak hatályát, célját és szellemét potenciálisan átvevő rendelkezésnek, mivel megszűnt azon alapok összessége, amelyeken a korábbi EUSZ 46. cikk nyugodott. Nincsen már tehát olyan általános rendelkezés, amely felsorolná azon különböző területeket, amelyek vonatkozásában a Bíróság a pillérszerkezetre tekintettel nem rendelkezik hatáskörrel. Ehelyett a Lisszaboni Szerződés általános hatásköri szabályt vezetett be, amelynek vonatkozásában csak különös és konkrétan felsorolt kizárások alkalmazandók.¹⁶

¹³ A jelen indítvány 45–48. pontja.

¹⁴ Abban az időszakban EUSZ L. cikk.

¹⁵ Nemcsak az EUSZ 7. cikk szerinti eljárás tekintetében, hanem főként a második és a harmadik, nem közösségi pillér (közös kül- és biztonságpolitika, valamint a bel- és igazságügyi együttműködés) tekintetében.

¹⁶ Lásd a jelen indítvány fenti 37. pontját.

56. Összefoglalva, a korábbi EUSZ 46. cikkre és egy párhuzamos kizárás korábbi hatályára alapított érv aligha fogadható el. Valójában, ha egyáltalán hivatkozni lehet rá, képezhet ellenérvet, de semmiképpen nem analógián alapuló érvet.

3) A rendszer

57. Egyes rendszertani érvek magyarázatot adnak arra, hogy az EUMSZ 269. cikk miért nem értelmezhető úgy, mint amely bármit is kizárna a Bíróság hatásköréből. E rendelkezés inkább pozitív módon biztosít hatáskört azáltal, hogy valamit kifejezetten bevon annak körébe.

58. Először is, az EUMSZ 269. cikk nem szerepel az EUMSZ 274., EUMSZ 275. és EUMSZ 276. cikk mellett az EUM-Szerződés VI. része I. címe 1. fejezetének 5. szakaszában szereplő, a Bíróság hatásköre alóli kivételek között. Az EUMSZ 269. cikk ehelyett azon rendelkezések között található, amelyek hatáskört biztosítanak a Bíróság számára: az EUMSZ 268. cikk *után* következik (amely hatáskört biztosít a Bíróságnak az Unió szerződésen kívüli felelőssége tárgyában), és az EUMSZ 270. cikk *előtt* szerepel (amely hatáskört biztosít a Bíróságnak az Unió és az alkalmazottai közötti jogviták tekintetében).

59. Másodszor, ez a rendszertani elhelyezés a használt nyelvezetre tekintettel is megerősítést nyer. A valódi kizárásokban használt kifejezésekkel ellentétben (az EUMSZ 275. cikkben „az Európai Unió Bírósága nem rendelkezik hatáskörrel” vagy az EUMSZ 276. cikkben „az Európai Unió Bírósága nem rendelkezik hatáskörrel”) az EUMSZ 269. cikk olyan rendelkezés, amely pozitív módon biztosít hatáskört („a Bíróság [...] rendelkezik hatáskörrel”).¹⁷

60. Harmadszor és legfőképpen, ez felveti a következő kérdést: miért volt szükséges pozitívan odaítélni vagy inkább megerősíteni, a Tanács vagy az Európai Tanács által az EUSZ 7. cikk (1) és (2) bekezdése alapján elfogadott megállapításokra vonatkozó hatáskört, és ezzel egyidejűleg korlátozni e hatáskör terjedelmét?

61. Véleményem szerint ez a kifejezett megerősítés éppen az EUMSZ 263. cikk szerinti kereshetőségi jogra és bírósági felülvizsgálati lehetőségre vonatkozó hagyományosabb ítélkezési gyakorlat miatt volt szükséges. Ezen ítélkezési gyakorlat¹⁸ szerint az EUSZ 7. cikk (1) és (2) bekezdése szerinti megállapítások az EUSZ 7. cikk (3) bekezdése szerinti, felfüggesztést elrendelő végső határozatot előkészítő intézkedéseknek minősíthetők. A fentiek alapján e megállapítások a bírósági felülvizsgálat alól kizártnak tekinthetők. Következésképpen, bármely ilyen jellegű bizonytalanság eloszlátása érdekében – különösen azon az érzékeny politikai területen, ahol a Bíróság a felülvizsgálati jogköre gyakorlása tekintetében valószínűleg fenntartásokkal élne¹⁹ – észszerű lenne egyértelműen előírni azon jogi aktusok korlátozott felülvizsgálatát, amelyeket akként választottak ki, mint amelyeknek mindenképpen bírósági felülvizsgálat alá kell tartozniuk.

¹⁷ Az EUMSZ 269. cikket hatáskört biztosító rendelkezésként szövegezték meg a nyelvi változatok többségében, például a cseh, német, spanyol, angol vagy olasz változatban. Még ha a francia nyelvi változatot negatív formában fogalmazták is meg („la Cour de justice n'est compétente [...] que [...]”), az egyáltalán nem utal arra, hogy a Bíróság ne rendelkezne hatáskörrel az Európai Tanács vagy a Tanács által elfogadottaktól eltérő jogi aktusok tekintetében. A szövege csak azt pontosítja, hogy ez utóbbi jogi aktusok bírósági felülvizsgálatát az EUMSZ 269. cikkben meghatározott különös és korlátozott módon kell elvégezni.

¹⁸ Éppen ebben az összefüggésben fejttem ki az alábbiakban, a jelen indítvány 82–102. pontjában.

¹⁹ A Bíróság által gyakorolt bírósági felülvizsgálat területfüggő intenzitása kapcsán lásd: 2019. december 19-i Puppinc és társai kontra Bizottság ítélet (C-418/18 P, EU:C:2019:1113, 87–97. pont). Lásd még például az Európai Parlament egy másik típusú politikai aktusával kapcsolatban: 2014. december 9-i Schönberger kontra Parlament ítélet (C-261/13 P, EU:C:2014:2423, 24. pont), amelyben a Bíróság megállapította, hogy a Parlament széles körű, politikai jellegű mérlegelési jogkörrel rendelkezik a petíció alapján megteendő intézkedéseket illetően. Így a Bíróság ennek megfelelően úgy ítélte meg, hogy az e tekintetben hozott határozat nem képezheti bírósági felülvizsgálat tárgyát.

62. Így rendszertani szempontból az EUMSZ 269. cikk kétségtelenül *lex specialis*, de igencsak eltérő attól, mint amelyre az alperes utal. E cikk nem az abban kifejezetten nem említett, viszont ettől függetlenül az EUSZ 7. cikk alapján elfogadott jogi aktusoknak a bírósági felülvizsgálat alól történő egyszerű, általános körű kizárása, és logikusan nem is lehet az. E cikk a benne említett azon konkrét jogiaktus-típusokra vonatkozó hatáskör különös megerősítése vagy odaítélése, amelyek esetleg e hatáskör alól kizártak lennének. Ez azonban azt is jelenti, hogy az e rendelkezésben kifejezetten nem említett jogi aktusokat az utóbbi rendelkezés nem szabályozza, és azok az EUMSZ 263. cikk általános szabályainak hatálya alá tartoznak.

4) Átfogó logika

63. Egy további rendszertani érvről is érdemes szót ejteni. Ezen érv azokhoz az (il)logikus következményekhez kapcsolódik, amelyekhez az alperes által javasolt értelmezés vezetne.

64. Feltéve, hogy az alperes álláspontja helytálló, és az EUMSZ 269. cikk tartalmát annak szövegével, szövegösszefüggésével és rendszertani logikájával szemben úgy kell értelmezni, hogy az lényegében azt mondja ki, hogy „a Bíróság nem rendelkezik hatáskörrel az EUSZ 7. cikk alapján elfogadott jogi aktusok felülvizsgálatára, az Európai Tanács vagy a Tanács által elfogadott megállapítások kivételével”. Az ezt követően felmerülő logikai kérdés az, hogy mi a helyzet az EUSZ 7. cikk (3) bekezdése szerinti esetleges felfüggesztést elrendelő tanácsi határozatok bírósági felülvizsgálatával.

65. A tárgyaláson az alperes megerősítette, hogy véleménye szerint a megállapítások kivételével az EUSZ 7. cikk alapján elfogadott valamennyi jogi aktus mentesül a bírósági felülvizsgálat alól, a Tanács által az EUSZ 7. cikk (3) bekezdése alapján hozott, szankciókra vonatkozó határozatokat is ideértve. Az alperes lényegében azt állította, hogy ha az érintett tagállam jogosult az EUMSZ 269. cikk alapján vitatni a megállapításokat, ideértve az Európai Tanács által az EUSZ 7. cikk (2) bekezdése alapján hozott megállapítást is, minden esetleges jogellenességet ebben a szakaszban kell megállapítani. Ha a Bíróság az EUSZ 7. cikk (2) bekezdése alapján hozott megállapítást megsemmisíti, nem lehet az EUSZ 7. cikk (3) bekezdése alapján felfüggesztést elrendelő határozatot hozni. Ha a megállapítást nem semmisítik meg, az szilárd jogalapot képez az EUSZ 7. cikk (3) bekezdése szerinti felfüggesztést elrendelő határozat számára, mely utóbbi lényegében csak politikai határozat, amellyel szemben nincs helye jogorvoslatnak.

66. Véleményem szerint ez az értelmezés nem fogadható el.

67. Először is, ismételten emlékeztetni kell arra, hogy az Európai Unió „jogi [unió], amennyiben *sem a tagállamok, sem pedig az intézmények* nem mentesek annak vizsgálata alól, hogy jogi aktusaik megfelelnek-e az alkotmányos alapchartának, azaz a Szerződésnek”²⁰. Az EUSZ 7. cikk olyan eljárást hozott létre, amely kifejezetten a jogállamiság *tagállamok* általi tiszteletben tartására irányul. A bírói jogvédelem a jogállamiság egyik legfontosabb elve. Ahogyan azt a Bíróság az EUSZ 2. cikk alapján nemrégiben hangsúlyozta, „az uniós jogi rendelkezések tiszteletben tartásának biztosítására irányuló hatékony bírósági felülvizsgálat fennállása már önmagában a jogállamiság létének velejárója”²¹. E strukturális érv az EUSZ 7. cikk (3) bekezdése kapcsán különös jelentőséggel bír.

68. Másrészt nem lenne logikus, ha az EUMSZ 269. cikknek az alperes által javasolt értelmezése alapján a – jogok felfüggesztését előkészítő aktusoknak tekinthető – megállapításokat korlátozott bírósági felülvizsgálatnak vetnék alá, ellenben a végső jogi aktust (például magát a felfüggesztést elrendelő határozatot) mindennemű felülvizsgálat alól kivonnák. Ráadásul, az EUSZ 7. cikk szerinti eljárás korábbi szakaszaival ellentétben a Tanács (politikai) mérlegelési jogkörét a Szerződés e konkrét

20 Lásd többek között: 1986. április 23-i Les Verts kontra Parlament ítélet (294/83, EU:C:1986:166, 23. pont); 2008. szeptember 3-i Kadi és Al Barakaat International Foundation kontra Tanács és Bizottság ítélet (C-402/05 P és C-415/05 P, EU:C:2008:461, 281. pont). Kiemelés tőlem.

21 Lásd többek között: 2016. július 19-i H kontra Tanács és társai ítélet (C-455/14 P, EU:C:2016:569, 41. pont); 2017. március 28-i Rosneft ítélet (C-72/15, EU:C:2017:236, 72. és 73. pont), amely ítéletek az EUMSZ 275. cikk első bekezdése *ellenére* megállapították a Bíróság hatáskörét.

szakaszban ténylegesen kifejezetten korlátozza: a felfüggesztést elrendelő határozat elfogadásával (és ténylegesen a Szerződések alkalmazásából eredő, a Tanácson belüli szavazati jogokon kívüli egyes jogok megválasztásával) „a Tanács figyelembe veszi az ilyen felfüggesztésnek a természetes és jogi személyek jogait és kötelezettségeit érintő lehetséges következményeit”.

69. Így azokban a szakaszokban, ahol a Tanács első ránézésre korlátlan politikai mérlegelési jogkörrel rendelkezik, határozatai felülvizsgálhatók. Nincs felülvizsgálat azonban akkor, amikor a Tanács mérlegelési jogköre körülhatárolt, és tényleges hatást kezd kifejteni. Ez a bírósági felülvizsgálat egész (rendszerint alkalmazandó) logikáját felborítja: (a valójában inkább politikai jellegű) előkészítő aktusok (megállapítások formájában) felülvizsgálhatók lennének, azon végső (tartalmukat tekintve inkább jogi jellegű) határozatok azonban, amelyek valójában egyértelműen „érintenek” harmadik személyeket, és amelyekre a politikai megfontolásokon túl bizonyos anyagi jogi szempontok is vonatkoznak, nem tartoznának felülvizsgálat alá.

70. Harmadszor, meglehetősen egyértelmű, hogy az EUSZ 7. cikk (3) bekezdése alapján meghozott határozatok a maguk részéről végleges jogi aktusok, amelyek nemcsak az érintett tagállam, hanem az e rendelkezésben kifejezetten említett harmadik személyek és magánszemélyek tekintetében is joghatásokat válthatnak ki. Az EUSZ 7. cikk (3) bekezdése széles mérlegelési mozgásteret hagy a Tanács számára annak eldöntésében, hogy mely tagállami jogokat, milyen módon és mértékben kell felfüggeszteni. Ismételten, annak feltételezése nélkül, hogy az ilyen egyedi felülvizsgálatra milyen módon vagy milyen mértékig kerülhetne sor, meglehetősen különös lenne, ha például a valamely magánszeméllyel szemben a pénzeszközök befagyasztása érdekében hozott intézkedések vagy más korlátozó intézkedések az EUMSZ 275. cikk második bekezdése szerint bírósági felülvizsgálat tárgyát képezhetnék, de az EUSZ 7. cikk (3) bekezdése szerinti azon határozatok, amelyek a magánszemélyek számára végső soron ugyanilyen kedvezőtlen vagy akár súlyosabb joghatásokkal járhatnak, nem lennének felülvizsgálhatók.

71. Kétségtelenül egyetértek azzal – amint azt az alperes a tárgyaláson állította –, hogy a jelen ügy nem az EUSZ 7. cikk (3) bekezdése alapján meghozott valamely felfüggesztést elrendelő határozat bírósági felülvizsgálatának elfogadhatóságát érinti. Mindazonáltal ez a körülmény segít megvilágítani az EUMSZ 269. cikk javasolt értelmezésére vonatkozó általános alperesi álláspont megalapozatlanságát. E tekintetben mind az EUSZ 7. cikk (1) bekezdése alapján – az e rendelkezés szerinti megállapítást *megelőzően* – meghozott jogi aktusok, mind pedig minden további, az EUSZ 7. cikk (2) bekezdése szerinti megállapítást *követően* elfogadott jogi aktus sorsának, valamint az EUSZ 7. cikk átfogó logikájának legalább bizonyos fokig koherens egészt kell mutatnia.

72. Ezért ugyanazt a logikát kell alkalmazni az EUMSZ 269. cikk és az EUMSZ 263. cikk közötti kapcsolatra, amelyet ezt követően az *egésznek tekintett* EUSZ 7. cikkekre is alkalmazni kell. E következtetés levonása érdekében nem kell vakmerő lépéseket tenni új jogorvoslati lehetőségek megállapításához, ahogyan azt a felperes és a beavatkozó fél által több alkalommal hivatkozott Les Verts kontra Parlament²² ítéletből is kiolvasható. A jelen ügyben elegendő, ha a felülvizsgálat lehetősége tekintetében egyszerűen nem az alperes által szorgalmazott, elkülönült kategóriákra osztó logikát követjük, amely ténylegesen az EUSZ 7. cikk szerinti eljárásnak a bírósági felülvizsgálat lehetősége tekintetében történő, olyan egymástól elválasztott eljárási utakra való felosztását jelenti, amelyek különböző szabályok hatálya alá tartoznak, vagy sokkal inkább olyanokra, amelyekre nem is vonatkoznak szabályok.

22 1986. április 23-i Les Verts kontra Parlament ítélet (294/83, EU:C:1986:166).

5) *Közbenső következtetés: Az EUMSZ 269. cikk mint (különös) hatáskört biztosító rendelkezés*

73. Nyelvtani, történeti, rendszertani és logikai értelmezés alapján az az álláspontom, hogy az EUMSZ 269. cikk csak a *megállapítások* bírósági felülvizsgálata vonatkozásában pontosítja és szabályozza a Bíróság hatáskörét. Az EUSZ 7. cikk alapján elfogadott és az EUMSZ 269. cikkben kifejezetten nem említett minden más jogi aktus az általános bírósági felülvizsgálati rendszer, vagyis az EUMSZ 263. cikk hatálya alá tartozik, és azt ennek megfelelően kell megvizsgálni.

74. Egy ilyen vizsgálatnak az EUSZ 7. cikk (1) bekezdése szerinti, a szóban forgó indokolással ellátott javaslat sajátos összefüggésében történő elvégzését megelőzően több általános megfontolás révén kívánok rámutatni arra, miért valószínűtlen, hogy ez a következtetés a Bíróság alapvetően politika ügyekkel való hirtelen elárasztását eredményezze, és ezáltal bármely, az EUSZ 7. cikk szerinti eljárásnak ténylegesen véget vessen.

75. Először is, az EUMSZ 263. cikk értelmében több, az EUMSZ 269. cikkben meg nem nevezett „egyéb jogi aktus” minősülhet az EUMSZ 263. cikkre vonatkozó klasszikus ítélkezési gyakorlat értelmében vett előkészítő jogi aktusnak. E jogi aktusok tehát összességükben ki vannak zárva a bírósági felülvizsgálat alól.

76. Másodszor, ahhoz, hogy ezen aktusokat meg lehessen támadni, feltéve hogy azok nem csupán előkészítő jogi aktusok, az EUMSZ 263. cikk szerinti bármely nem privilegizált felperesnek bizonyítania kell, hogy ezen aktusok őt személyében és közvetlenül érintik. Elég nehezen elképzelhető, hogy e kritériumokat, különösen a közvetlen érintettség kritériumát olyan magánszemély kérelmezők teljesítsék, akik az EUSZ 7. cikk (3) bekezdése szerinti esetleges végső felfüggesztést elrendelő határozattól eltérő jogi aktust támadnak meg.

77. Harmadszor, a bírósági felülvizsgálat nem feltétlenül jelent mélyreható felülvizsgálatot. Nem csak az EUMSZ 263. cikk második bekezdésében felsorolt, valamely kereset potenciális tartalmát leíró négy jogalpra, hanem az EUSZ 7. cikk sajátos, politikai jellegére tekintettel is ez a helyzet. Kétségtelen, hogy az állandó ítélkezési gyakorlat szerint az uniós intézményeknek széles mérlegelési jogkört kell elismerni, amikor intézkedéseket fogadnak el olyan területeken, amelyek a részükről különösen politikai jellegű választást és összetett értékeléseket vonnak maguk után.²³

78. Összefoglalva, a fenti megfontolások alapján azt a következtetést vonom le, hogy az EUMSZ 263. cikk és az EUMSZ 269. cikk közötti kapcsolat itt javasolt értelmezése folytán igen valószínűtlen, hogy fennáll annak állítólagos veszélye, hogy valamely alapvetően politikai vita a Tanács üléstermeiből a tárgyalóterembe kerül át, és ily módon veszélyezteti az EUSZ 7. cikk szerinti eljárás egészének szabályszerű lefolyását és hatékonyságát.

d) Az EUSZ 7. cikk (1) bekezdése szerinti indokolással ellátott javaslatoknak az EUMSZ 263. cikk alapján történő bírósági felülvizsgálata

79. A megtámadott állásfoglalás az EUSZ 7. cikk (1) bekezdése értelmében vett indokolással ellátott javaslat, amelyet az alperes 2018. szeptember 12-én fogadott el. E javaslat alapján megkezdődött az EUSZ 7. cikk szerinti eljárás kezdeti szakasza, amely potenciálisan lehetővé tette, hogy a Tanács az EUSZ 7. cikk (1) bekezdése alapján olyan megállapítást fogadjon el, amely megállapíthatja az Unió

²³ Lásd többek között: 2017. szeptember 6-i Szlovákia és Magyarország kontra Tanács ítélet (C-643/15 és C-647/15, EU:C:2017:631, 123–124. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat); 2019. december 19-i Puppinc és társai kontra Bizottság ítélet (C-418/18 P, EU:C:2019:1113, 95. pont).

értékei súlyos megsértése egyértelmű veszélyének fennállását. Mindazonáltal a jelen megsemmisítés iránti kereset benyújtásának időpontjában, valamint tudomásom szerint a jelen indítvány benyújtásának időpontjában a Tanács semmilyen intézkedést nem hozott az említett indokolással ellátott javaslat alapján.

80. Az EUSZ 7. cikk (1) bekezdése szerinti indokolással ellátott javaslat az EUSZ 7. cikk szerinti eljárás kezdeti szakaszához tartozik. Több lépés választja el az EUSZ 7. cikk (3) bekezdése szerinti felfüggesztést elrendelő határozat meghozatalától, sőt az EUSZ 7. cikk (1) bekezdése szerinti megállapítást is megelőzi. Ily módon az EUSZ 7. cikk (1) bekezdése szerinti indokolással ellátott javaslat csupán olyan előzetes aktusnak tekintendő-e, amely nem képezheti az EUMSZ 263. cikk szerinti bírósági felülvizsgálat tárgyát?

81. Véleményem szerint nem erről van szó. Az EUSZ 7. cikk (1) bekezdése szerinti indokolással ellátott javaslat nem csupán előkészítő aktus, és nem is nélkülözi a (saját, önálló) joghatásokat. Nem csak véglegesen rögzíti a Parlament álláspontját (i), hanem ezen eljárás esetleges hiányosságai sem orvosolhatók a későbbi szakaszaiban (ii). Mindenekelőtt azonban, az indokolással ellátott javaslat nem csupán előirányoz, hanem ténylegesen és egyértelműen ki is fejt (harmadik személyekkel szemben) az EUMSZ 263. cikk első bekezdése értelmében vett (önálló) joghatásokat (iii).

1) A Parlament álláspontjának végleges rögzítése

82. Állandó ítélkezési gyakorlat, hogy a több szakaszból álló eljárásban elfogadott jogi aktusok vagy határozatok esetében valamely jogi aktus csak akkor képezheti bírósági felülvizsgálat tárgyát, ha az azt elfogadó intézmény végleges álláspontját rögzíti.²⁴ Míg a felperes és a beavatkozó fél szerint ez a helyzet, az alperes ellentétes álláspontot képvisel. Véleménye szerint a megtámadott állásfoglalás a Bizottság valamely jogalkotási javaslatához hasonlítható.

83. Nem értek egyet az alperes álláspontjával.

84. Előljáróban el kell ismerni, hogy a fent hivatkozott ítélkezési gyakorlatot elsősorban olyan összetett, különösen gazdasági jellegű közigazgatási eljárásokra vonatkozó ügyekben alakították ki, amelyek többek között a Bizottság által végzett műszaki értékelést foglaltak magukban. Nem egyértelműen nyilvánvaló tehát, hogy ugyanezek a szabályok alkalmazandók a jogalkotási – és *a fortiori* az alkotmányos – eljárásokra. Mivel azonban a tárgyaláson az ítélkezési gyakorlat ezen irányára hivatkoztak és azt vitatták meg, talán elfogadható kiindulási pontként és valamennyi típusú eljárás esetében alkalmazandó főszabályként, hogy valamely jogi aktus csak akkor képezheti bírósági felülvizsgálat tárgyát, ha az azt elfogadó intézmény végleges álláspontját rögzíti.²⁵

85. Alaki szempontból a megtámadott állásfoglalás emlékeztethet valamely bizottsági jogalkotási javaslatra, amely – legalábbis a Törvényszék szerint – nem tartozik bírósági felülvizsgálat alá.²⁶ A megtámadott állásfoglalás melléklete valóban tartalmaz egy tervezetet „A Tanácsot az Európai Unióról szóló szerződés 7. cikke (1) bekezdésének megfelelően az Unió alapértékeinek Magyarország általi súlyos megsértése egyértelmű veszélyének megállapítására felszólító javaslat” tekintetében.

²⁴ Lásd többek között: 2000. június 22-i Hollandia kontra Bizottság ítélet (C-147/96, EU:C:2000:335, 26. pont); 2008. július 17-i Athinaiki Techniki kontra Bizottság ítélet (C-521/06 P, EU:C:2008:422, 42. pont).

²⁵ Lásd többek között, ebben az értelemben, a költségvetési eljárás vonatkozásában: 1988. szeptember 27-i Parlament kontra Tanács ítélet (302/87, EU:C:1988:461, 23. és 24. pont).

²⁶ A Bizottság által a Tanács elé terjesztett rendeletjavaslatlal kapcsolatban lásd: 1997. május 15-i Berthu kontra Bizottság végzés (T-175/96, EU:T:1997:72, 21. pont).

86. Mindazonáltal ennyiben ki is merülnek a Bizottság jogalkotási javaslataival való hasonlóságok. Először is, az indokolással ellátott javaslatoknak nem kell a megtámadott állásfoglalás formájában megjelenniük, amelynek mellékletében egy tanácsi megállapítás teljes mértékben kidolgozott tervezete szerepel. Egyszerűbb módon olyan határozat formáját is ölthetik, amelyhez ilyen tervezet nem, csupán egy magyarázó nyilatkozat kapcsolódik:²⁷ az EUSZ 7. cikk (1) bekezdésének szövege indokolással ellátott javaslatot, és nem szükségszerűen megállapítástervezetet ír elő.

87. Másodszor és inkább strukturális szempontból a megtámadott állásfoglalás egyszerűen nem hasonlítható össze a Bizottság valamely jogalkotási javaslat-tervezetével. Az EUSZ 7. cikk ugyanis egy adott tagállammal szembeni, *alkotmányos* jellegű szankciós eljárásról rendelkezik. Ezen eljárás igencsak eltér az általános *jogalkotási* eljárástól, amely a politikák formába öntésére irányul.²⁸ Még nagyobb jelentőséggel bír, hogy a bizottsági jogalkotási javaslatok egyértelműen nem rögzítik a Bizottság végleges álláspontját. Ehelyett e javaslatok alapján bontakozik ki a teljes jogalkotási vita több intézmény, köztük a Bizottság között.

88. Az EUSZ 7. cikk (1) bekezdése szerinti indokolással ellátott javaslat esetében igencsak másról van szó. Nem tárgyalásra való felhívás, amely arra irányul, hogy együttesen megvitassák a szöveget és annak egyes rendelkezéseit, amely jól példázza a jogalkotási eljárás tipikus alkufolyamatát. Az EUSZ 7. cikk (1) bekezdése szerinti indokolással ellátott javaslat megalkotójának végső álláspontját tükrözi: az EUSZ 7. cikk szerinti többszakaszos eljárásban az egyik intézmény átadta a képletes stafétabotot a másik intézmény számára. Ez a váltófutás egyik szereplőjének végleges (és ily módon visszavonhatatlan) álláspontja. Az eljárás megindult (és nem csupán ideiglenesen indult meg).

89. Mindazonáltal a Bizottságnak az EUSZ 7. cikk (1) bekezdése szerinti indokolással ellátott javaslatával szemben, amelynek esetében a Bizottság az eljárás következő szakaszaiban nem – vagy legalábbis nem kifejezetten – vesz részt, a Parlamentet felkéri arra, hogy adja egyetértését mind az EUSZ 7. cikk (1) bekezdése, mind pedig az EUSZ 7. cikk (2) bekezdése alapján esetlegesen elfogadott megállapításokhoz.

90. Véleményem szerint ezen utólagos egyetértés követelménye semmit nem változtat a Parlament eredeti indokolással ellátott javaslatának végleges jellegén. Legfőképpen, a Parlamentet egyik egyetértés kapcsán sem kéri arra, hogy vizsgálja felül saját indokolással ellátott javaslatát, amennyiben ténylegesen kibocsátott ilyet. A két jogi aktus tárgya eltérő: míg ugyanis az indokolással ellátott javaslat az EUSZ 7. cikk (1) bekezdése szerinti eljárás kezdeményezésére vonatkozik, az előírt egyetértés a Tanács megállapításának tervezett tartalmát és az utóbbi arra vonatkozó megállapítását érinti, hogy valamely tagállam részéről fennáll az Unió értékei súlyos megsértésének egyértelmű veszélye, vagy hogy valamely tagállam súlyosan megsérti ezen értékeket.

91. Egyébiránt a Parlament csak egyike annak a három, az EUSZ 7. cikk (1) bekezdése szerinti lehetséges szereplőnek, akik indokolással ellátott javaslat elfogadásával kezdeményezhetik az EUSZ 7. cikk szerinti eljárást. Észszerűen feltételezhető, hogy az EUSZ 7. cikk (1) bekezdése szerinti indokolással ellátott javaslatnak attól függetlenül azonos értékkel kell rendelkeznie, hogy azt mely szerv fogadta el. Nem változtat tehát a helyzeten az a tény, hogy a három eljáráskezdeményező szerv egyike az általa megadott egyetértés révén később újra szerephez jut. Kissé logikátlan lenne figyelembe venni azt a némiképp mellékes körülményt, hogy a jelen ügyben a Parlament, nem pedig a Bizottság vagy a tagállamok egyharmada kezdeményezte az eljárást, ezt a Szerződés megalkotójának azon látszólagos szándékával együttesen értelmezni, hogy a Parlamentnek az egész eljárásban különleges szerepet kíván biztosítani, és ennek folytán végső fokon a szándékolttal éppen ellentétes eredményre

²⁷ Például a Bizottságnak a lengyelországi jogállamiságra vonatkozó indokolással ellátott javaslata igen hosszú indokolást tartalmazott, amelyet egy igen rövid javaslattervezet követett (COM(2017) 835 final).

²⁸ Ezen eljárás *a fortiori* különbözik valamely *közigazgatási* eljárástól. Következésképpen, például az állami támogatásokra vonatkozó ítélkezési gyakorlat (többek között a 2001. október 9-i Olaszország kontra Bizottság ítélet, C-400/99, EU:C:2001:528, 62. és 63. pont) álláspontom szerint e tekintetben csak korlátozott jelentőséggel bír.

jutni: arra, hogy a Parlament eljárásban betöltött szerepének felértékelődése helyett az tulajdonképpen leértékelődik. Márpedig ez lenne az eredmény, ha azt állítanánk, hogy a Parlament indokolással ellátott javaslata bizonyos fokig „kevésbé értékes” vagy „kevésbé végleges”, mint a Bizottság vagy a tagállamok egyharmadának javaslata, és az előbbi intézmény által adandó egyetértés révén az közvetetten felülvizsgálható vagy akár vissza is vonható az ezen eljárás későbbi szakaszában benyújtott másik javaslatra tekintettel.

92. Az utóbbiról ráadásul aligha van szó: feltételezzük tisztán hipotetikus jelleggel, hogy a Parlament az EUSZ 7. cikk (1) bekezdése alapján indokolással ellátott javaslatot bocsát ki, amelyben felszólítja a Tanácsot annak megállapítására, hogy fennáll a valamely tagállam általi súlyos jogsértés egyértelmű veszélye. Mindazonáltal, amikor ugyanezen rendelkezés alapján később az egyetértését kéri, a Parlament valamilyen okból megtagadja annak megadását: a Parlament nem ért egyet a javasolt megállapítás szövegével; további információk megszerzését követően vagy esetleg az adott tagállamnak a Tanácsban való meghallgatása folytán már nincs meggyőződve arról, hogy ténylegesen veszély áll fenn; vagy a Parlament többsége azt gondolhatja, hogy a Tanács által javasolt ajánlások összessége elegendő a helyzet pillanatnyi orvoslására. A fenti esetek mindegyikében és talán más esetekben is az egyetértés megtagadása hatással lenne-e a korábban kibocsátott indokolással ellátott javaslat végleges jellegére? „Kevésbé végleges” tenné-e a Parlament korábbi álláspontját? Álláspontom szerint nem.

93. Ebből következik, hogy a Parlament az EUSZ 7. cikk (1) bekezdése értelmében vett, indokolással ellátott javaslat elfogadásával rögzíti az EUSZ 7. cikk szerinti eljárás kezdeményezésére vonatkozó *végleges* álláspontját.

2) Képezheti-e ez később jogorvoslat tárgyát?

94. Szintén az állandó ítélkezési gyakorlatból következik, hogy egy közbenső jogi aktus nem támadható meg keresettel, ha bizonyított, hogy az e jogi aktushoz kapcsolódó jogellenességre hivatkozni lehet azon végleges határozat elleni kereset alátámasztása érdekében, amelynek előkészítő aktusát képezi. E körülmények között az eljárást befejező határozat ellen benyújtott kereset megfelelő bírói jogvédelmet biztosít. Ezzel szemben, ha ez utóbbi feltétel nem teljesül, úgy kell tekinteni, hogy a közbenső aktus – függetlenül attól, hogy az utóbbi az érintett intézmény ideiglenes véleményét fejezi-e ki – önálló joghatásokat vált ki, és ezért megsemmisítés iránti keresettel megtámadható.²⁹

95. Az ítélkezési gyakorlatnak a (gazdasági) közigazgatási eljárásokban is átvett ezen irányú belső kivételt képez a jelen indítvány előző alszakaszában leírt helyzet alól. Megnyitja az utat azon jogi aktusok bírósági felülvizsgálta előtt, amelyek *nem* rögzítenek végleges álláspontot, de továbbra is *önálló* joghatásokat váltanak ki. Mivel az előző pontban azt állítottam, hogy a megtámadott állásfoglalás rögzíti a Parlament végleges álláspontját, és ezért nem minősül csupán előkészítő aktusnak, e kérdéssel csak a teljesség kedvéért foglalkozom, mivel azt a felek felvetették és vita tárgyává tették.

96. Az EUSZ 7. cikk szerinti eljáráshoz hasonló, többlépcsős alkotmányos eljárás keretében – kétségtelenül általános és elvont megközelítésben – valóban észszerűnek tűnik megvárni az ezen eljárást befejező határozat meghozatalát az említett eljárás lefolytatása során korábban elkövetett valamely szabálytalanság vitatása érdekében.

97. Alaposabb vizsgálatot követően azonban ez a megközelítés a jelen ügyben tarthatatlanná válik.

²⁹ Lásd többek között: 2011. október 13-i Deutsche Post és Németország kontra Bizottság ítélet (C-463/10 P és C-475/10 P, EU:C:2011:656, 53–54. pont).

98. Mindenekelőtt nehéz elképzelni, hogy hogyan lehet az egyik alkotmányjogi szereplő által elkövetett jogsértéseket *egy másinak* betudni, *in casu* az Európai Tanácsnak vagy a Tanácsnak olyan eljárási szabálytalanságot felróni, amelyet állítólag a Parlament követett el az EUSZ 7. cikk (1) bekezdése szerinti, indokolással ellátott javaslatának elfogadása során, majd ezt követően például a Tanács által az EUSZ 7. cikk (3) bekezdése alapján meghozott, felfüggesztésről szóló határozat megsemmisítését a Parlament által elkövetett e korábbi szabálytalanság miatt kérni. Ez csak arra a tényre mutat rá, hogy a bírósági felülvizsgálat „holisztikus felülvizsgálat” jellegű megközelítése jól működhet olyan összetett eljárások esetében, amelyekre ugyanazon az intézményen belül vagy azonos típusú intézményekben kerül sor; ilyen például, ha a közigazgatás különböző egyedi határozatainak láncolata egyetlen végső integrált határozatot eredményez. Mindazonáltal ez a logika egyszerűen nem alkalmazható a különböző alkotmányjogi szereplők által meghozott, több különálló, független és jellegében eltérő határozatra.

99. Másodszor, első látásra nem egyértelmű, hogy az EUSZ 7. cikk összefüggésében valójában mi minősül az „eljárást befejező határozatnak”. Egyrészt, az EUSZ 7. cikk *egészét* vizsgálva, az indokolással ellátott javaslattal megindított eljárást befejező határozat lehet az EUSZ 7. cikk (1) bekezdése vagy az EUSZ 7. cikk (2) bekezdése alapján tett megállapítás, amint azt az alperes javasolja (belső kör). Másrészt, e határozat lehet azonban, és talán észszerűbb módon az EUSZ 7. cikk (3) bekezdése alapján szankciókat kiszabó végső határozat is (külső kör).³⁰ Ezenkívül, attól függően, hogy a fentiek közül melyiket tekintik az eljárást befejező határozatnak, a bírósági felülvizsgálat intenzitása is változó lehet. Ha ugyanis a releváns „határozat” az EUSZ 7. cikk (1) vagy (2) bekezdése szerinti megállapítás lenne, akkor az EUMSZ 269. cikket kellene alkalmazni, és az e rendelkezésben előírt felülvizsgálatot kezdeményeznék. Megfordítva, ha az EUSZ 7. cikk (3) bekezdése alapján elfogadott határozatról van szó, az EUMSZ 263. cikk szerinti rendes felülvizsgálatot folytatják le.

100. Harmadszor, és talán ez a legjelentősebb körülmény, talán nem is hoznak „eljárást befejező határozatot”, bármelyik rendelkezést is alkalmazzák. A EUSZ 7. cikk (1) és (2) bekezdése – legalábbis a szövegére tekintettel – nem írja elő a Tanács számára, hogy lépéseket tegyen az indokolással ellátott javaslat alapján. E rendelkezések azt sem írják elő, hogy amennyiben semmi nem történik, az indokolással ellátott javaslat joghatásai észszerű határidőn belül megszűnnek. Márpedig a Bíróság ítélkezési gyakorlatából egyértelműen kitűnik, hogy a jogbiztonság követelménye megköveteli, hogy az uniós szervek hatáskörüket észszerű határidőn belül gyakorolják.³¹ Kétségtől nem kívánom azt a kényes kérdést megvitatni, hogy terhelheti-e jogi kötelezettség a Tanácsot arra vonatkozóan, hogy észszerű határidőn belül megállapítást tegyen (vagy ezt kifejezetten megtagadja), és hogy e kötelezettség esetleg a lojális együttműködés elvéből következik-e.³²

101. A jelen indítvány szempontjából elegendő csupán annyit megállapítani, hogy igazán kafekai lenne, ha a bírósági felülvizsgálathoz való hozzáférést attól tennék függővé, hogy egyszer majd esetleg születik egy ismeretlen jellegű végleges határozat, és emellett az indokolással ellátott javaslat határozatlan ideig hatályban maradna. E helyzet aligha felelne meg a jogi unió leírásának, ahol „az uniós jogi rendelkezések tiszteletben tartásának biztosítására irányuló hatékony bírósági felülvizsgálat fennállása már önmagában a jogállamiság létének velejárója”³³.

30 Lásd ezen eljárásnak az EUMSZ 354. cikk első bekezdésében szereplő elnevezését: „Az Európai Unióról szóló szerződésnek az egyes uniós tagsági jogok felfüggesztéséről szóló 7. cikke”. Ez a megfogalmazás egyértelműen arra enged következtetni, hogy a szankciós intézkedések jelentik az EUSZ 7. cikk szerinti eljárás kicsúcsosodását.

31 Lásd többek között: 2014. november 13-i Nencini kontra Parlament ítélet (C-447/13 P, EU:C:2014:2372, 48. pont); 2016. június 14-i Marchiani kontra Parlament ítélet (C-566/14 P, EU:C:2016:437, 96. pont).

32 Lásd többek között analógia útján: 2015. február 12-i Parlament kontra Tanács ítélet (C-48/14, EU:C:2015:91, 57. és 58. pont); 2018. június 21-i Lengyelország kontra Parlament és Tanács ítélet (C-5/16, EU:C:2018:483, 90. pont). Lásd továbbá: Mengozzi főtanácsnok Bizottság kontra Hollandia ügyre vonatkozó indítványa (C-523/04, EU:C:2006:717, 52–126. pont) Hollandia lojális együttműködéssel kapcsolatos azon állítása kapcsán, hogy a Bizottság késedelmesen hozott határozatot az említett tagállammal szembeni kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárás megindítása érdekében.

33 Lásd többek között: 2016. július 19-i H kontra Tanács és társai ítélet (C-455/14 P, EU:C:2016:569, 41. pont); 2017. március 28-i Rosneft ítélet (C-72/15, EU:C:2017:236, 72. és 73. pont).

102. Ebből tehát azt a következtetést kell levonnom, hogy a hatékony bírói jogvédelem megköveteli, hogy az indokolással ellátott javaslatok az EUMSZ 263. cikk szerinti felülvizsgálat tárgyát képezhessék, feltéve hogy (független) joghatásokat váltanak ki, amire most végül rátérek.

3) (Független) joghatások

103. Véleményem szerint a jelen ügyben szóban forgó, indokolással ellátott javaslat megindította az EUSZ 7. cikk szerinti eljárást, és ezen elemzési szempontból már egyes joghatásokat ki is váltott, vagy bizonyosan joghatások kiváltására irányult. Mindazonáltal az EUMSZ 263. cikk első bekezdésében foglalt követelmény szempontjából a megtámadott állásfoglalás az EUSZ 7. cikk (1) bekezdése értelmében vett indokolással ellátott javaslatként legalább további két fajta joghatást *vált ki*.

104. Először is, az Amszterdami Szerződéssel bevezetett, az Európai Unió tagállamainak állampolgárai számára nyújtott menedékjogról szóló (24.) jegyzőkönyv egyetlen cikkének b) pontja értelmében, ha az EUSZ 7. cikk (1) bekezdésében említett eljárás kezdeményezésére került sor; addig, amíg a Tanács meghozza erre vonatkozó határozatát azt a tagállamot illetően, amelynek a kérelmező az állampolgára, az említett tagállam nem tekinthető a többi tagállam vonatkozásában a menedékjogi ügyekkel összefüggő valamennyi jogi és gyakorlati célból biztonságos származási országnak. Így az e tagállam állampolgára által benyújtott, menedékjog iránti kérelmet egy másik uniós tagállam érdemben figyelembe veheti.

105. Nem kétséges, hogy e következmény az indokolással ellátott javaslatoknak nemcsak az érintett tagállamra, hanem az összes többi tagállamra, az uniós intézményekre és az említett állam állampolgáira is gyakorolt (kötelező) joghatását jelenti. Ha a (24.) jegyzőkönyv alkalmazásra kerül, egy tagállam ténylegesen elveszíti más tagállamok vonatkozásában (és potenciálisan harmadik országok vonatkozásában is) a biztonságos ország jogállását. Ezt az eredményt semmiképpen nem befolyásolja magának a Tanácsnak az a lehetősége, hogy az indokolással ellátott javaslatra vonatkozóan állást foglaljon.

106. Természetesen felmerülhet a kérdés, hogy célszerű-e, hogy *már* az EUSZ 7. cikk (1) bekezdése szerinti eljárást megindító, indokolással ellátott javaslat ilyen messzemenő hatással bírjon. Az úgynevezett „Aznar” jegyzőkönyv jelentőségét akár le is lehetne becsülni annak állításával, hogy azt más időkben és más célokból fogadták el.

107. Véleményem szerint nem lenne helyénvaló, ha valamely bíróság erre tenne kísérletet, tekintettel arra, hogy a jogszabály szövege igencsak egyértelmű. A Szerződésekkel azonos jogi kötőerővel rendelkező jegyzőkönyv³⁴ megalkotóinak szándéka egyértelmű. A Parlament indokolással ellátott javaslatának elfogadása ebben az esetben érvényesen váltja ki az említett rendelkezés alkalmazását.

108. Ráadásul álláspontom szerint irreleváns az alperes azon érvelése, amely lényegében azt sugallja, hogy a (24.) jegyzőkönyv aktiválása nem biztosíthat közvetlenül érvényesíthető jogokat magánszemélyek számára, vagy hogy más tagállamok hatóságai továbbra is mérlegelési mozgástérrel rendelkeznek azon kérdést illetően, hogy végső soron nemzetközi védelemben részesítik-e a Magyarországról származó kérelmezőket.

109. Véleményem szerint ez az érv összekeveri a magánszemélyek kereshetőségi jogát (és különösen a közvetlen érintettség feltételét) valamely tagállam érdekeivel. Először is egy tagállam privilegizált felperesnek minősül. Nem köteles bizonyítani a közvetlen érintettségét. Másodsor, még ha köteles is lenne, bár nem az, *az érintett állam* lenne érintett, nem pedig annak állampolgárai, vagy más államok közigazgatási hatóságai. A jelen ügyben nem kétséges, hogy Magyarországot érinti, ha elveszíti a

³⁴ Lásd például: 2014. december 18-i 2/13 (Az Uniónak az EJEE-hez történő csatlakozása) vélemény (EU:C:2014:2454, 161. pont); 2017. május 10-i de Lobkowicz ítélet (C-690/15, EU:C:2017:355, 40. pont).

biztonságos ország jogállását, ami egyértelműen azt jelenti, hogy az állampolgárai által más tagállamokban benyújtott, nemzetközi védelem iránti kérelmek érdemi elbírálás tárgyát képezhetik. Az teljesen más kérdés, hogy valamely kérelemnek végül helyt adnak-e. Az államkötvények világából vett analógiát alkalmazva ez ahhoz a helyzethez hasonló, amikor valamely ország hitelminősítését egyik napról a másikra AAA-ról B-re változtatják, majd azt állítják, hogy az országot e leminősítés nem érinti, mivel néhány állampolgára továbbra is rendelkezik bizonyos pénzüsszeggel. Ez az állítás (technikailag) igaz is lehet, de a panasz tárgyára tekintettel szintén irreleváns.

110. Másodszor, az EUSZ 7. cikk (1) bekezdése szerinti, indokolással ellátott javaslatokhoz kapcsolódó joghatások másik típusa a Bíróság ítélkezési gyakorlatából következik. Az indokolással ellátott javaslat létezése valóban hatással lehet a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térségen belüli kölcsönös bizalomra és kölcsönös elismerésre, különösen az európai elfogatóparancsok végrehajtása keretében, de e hatás kétségtelenül nem korlátozódik erre a jogi területre.

111. Az LM-ítéletben³⁵ a Bíróság megállapította, hogy olyan esetekben, amikor a kibocsátó tagállam igazságszolgáltatásának függetlenségét érintő rendszerszintű vagy általános hiányosságok okán fennáll a tisztességes eljáráshoz való alapvető jog megsértésének valós veszélye, a végrehajtó igazságügyi hatóság eseti alapon történő értékelést követően megtagadhatja valamely személy átadását, ha alapos okkal vélelmezhető, hogy az érintett személy az említett államnak való átadása esetén ilyen veszélynek lenne kitéve. Ezen következtetés levonása érdekében az említett végrehajtó hatóság a fentiek szerint járhat el, ha „olyan bizonyítékokkal rendelkezik, mint amelyek a *Bizottság által az EUSZ 7. cikk (1) bekezdése alapján elfogadott indokolással ellátott javaslatban* szerepelnek, amelyek alkalmasak annak alátámasztására, hogy [...] fennáll [a] tisztességes eljáráshoz való alapvető jog megsértésének valós veszélye”³⁶.

112. Kétségtelen, hogy az európai elfogatóparancs végrehajtását megtagadó határozatot nem automatikusan hozzák meg. Egy indokolással ellátott javaslat csak egyike azon dokumentumoknak, amelyeket valamely nemzeti bíróság az általa végzett értékelés során figyelembe vehet.³⁷ Az LM ítélet 61. pontja mindazonáltal kiemeli, hogy az EUSZ 7. cikk (1) bekezdése szerinti, indokolással ellátott javaslat *különösen releváns* dokumentumnak minősül.³⁸ Igaz, hogy az LM ítélet a Bizottság indokolással ellátott javaslatára hivatkozott. Ezt az állítást azonban véleményem szerint csak a fenti ítélet ténybeli hátterére tekintettel fogalmazták meg. Kétségtelenül nem értelmezem azt olyan állításként, amely a Bizottság indokolással ellátott javaslatát az EUSZ 7. cikk (1) bekezdésében említett másik két szereplő által esetlegesen elfogadott javaslatok kárára emeli ki.³⁹

113. Nincsenek tehát automatikus következményei annak, hogy e területen már létezik indokolással ellátott javaslat. Mindazonáltal nehezen állítható, hogy annak ami a Bíróság irányadó kijelentése szerint a kölcsönös bizalom megtagadásának és a kölcsönös elismerés felfüggesztésének alapjául szolgálhat, nincs joghatása. Vajon nem rendelkezik joghatással az olyan vitathatatlanul jogi dokumentum, nem pedig pusztá tény, amely jogszerűen felhasználható a tagállamokra az uniós jog alapján háruló számos alapvető elsődleges és másodlagos jogi kötelezettség megváltoztatására?

35 2018. július 25-i Minister for Justice and Equality (Az igazságszolgáltatási rendszer hiányosságai) ítélet (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586).

36 Uo., 79. pont. Kiemelés tőlem.

37 Azzal azonban, hogy a Bíróság által felvázolt helyzet már nem tartozik a feltételezett helyzetek körébe. Lásd többek között: az Oberlandesgericht Karlsruhe (karlsruhei regionális felsőbíróság, Németország) 2020. február 17-i határozatát (301 AR 156/19) és a Rechtbank Amsterdam (amszterdami bíróság, Hollandia) 2020. szeptember 3-i előzetes döntéshozatalra utaló határozatát, amely ügy jelenleg C-412/20. PPU. sz. alatt van folyamatban a Bíróság előtt.

38 „A közelmúltban a Bizottság által az EUSZ 7. cikk (1) bekezdése alapján a Tanácshoz intézett indokolással ellátott javaslatban szereplő információk *különösen releváns tényezőknek* bizonyulnak ezen értékelés szempontjából” (ezen ítélet 61. pontja). Kiemelés tőlem.

39 A fentiekhez hasonló értelemben lásd a jelen indítvány 91. pontját. Az EUSZ 7. cikk (1) bekezdésének logikája szerint az indokolással ellátott javaslat attól függetlenül indokolással ellátott javaslat, hogy azt a három szereplő közül melyik fogadta el.

114. Ez az állítás véleményem szerint nem helytálló. Pragmatikus szempontból ugyanis az európai szintről származó ilyen irányadó nyilatkozatok jelentőségét aligha lehet alábecsülni. Kevésbé valószínű, hogy valamely tagállam büntető igazságszolgáltatása, tipikusan az átadás iránti kérelmek elbírálására hatáskörrel rendelkező elsőfokú büntetőbíróóság képes vagy felhatalmazva érzi magát arra, hogy a valamely más tagállamban fennálló jogállamiság minősége tekintetében teljes körű felülvizsgálatot gyakoroljon. Következésképpen, amennyiben a fenti szereplőket kifejezetten felhívják arra, hogy az európai intézmények valamely nyilatkozatára támaszkodjanak, amikor arra kerül a sor, hogy ki kell állni e kijelentések mellett, és el kell fogadni azok uniós szintű szükségszerű következményeit, amelyek közé a bírósághoz fordulás észszerű mértékben történő lehetővé tétele is tartozik,⁴⁰ az egykor gyakorolt hatáskör, amely már kezdett joghatásokat kiváltani, nem tűnhet el hirtelen az egyik „X-akták” jelmondatot idéző „minden ismeretet tagadó homályban”.

115. Következésképpen Magyarországnak egyértelmű érdeke fűződik a megtámadott állásfoglalással szembeni eljárás megindításához. Ezen állásfoglalás nem csupán megindítja az EUSZ 7. cikk (1) bekezdése szerinti eljárást, és ezáltal felhatalmazza a Tanácsot arra, hogy megállapítsa az Unió értékei valamely tagállam általi súlyos megsértésének egyértelmű veszélyét. A tagállam vonatkozásában önálló jogkövetkezményekkel is jár.

116. A felperes által a megtámadott állásfoglalás ellen az EUMSZ 263. cikk alapján benyújtott megsemmisítés iránti kereset tehát elfogadható.

B. Az ügy érdeméről

117. A felperes a megtámadott állásfoglalással szemben négy érdemi jogalapot hozott fel. Először is (együttesen) megvizsgálom azt a két jogalapot, amelyek lényegében arra irányulnak, hogy a leadott szavazatok összeszámlálása során az alperesnek figyelembe kellett volna vennie a tartózkodásokat annak meghatározása érdekében, hogy elérték-e az előirt többséget. Ezt követően röviden foglalkozom a másik két jogalappal.

1. Első és harmadik jogalap

a) A felek érvei

118. Első jogalapja keretében a felperes úgy véli, hogy a megtámadott állásfoglalást nem fogadták volna el, ha a tartózkodásokat megfelelően figyelembe vették volna. Az eljárási szabályzat 178. cikkének (3) bekezdése előírja, hogy csak a „mellette” és az „ellene” leadott szavazatokat kell leadott szavazatokként figyelembe venni, azzal a 2016-ban bevezetett kikötéssel, hogy „kivéve azokat az eseteket, amikor a Szerződések különleges többséget írnak elő”. A Parlament által az EUSZ 7. cikk alapján elfogadott jogi aktusokra alkalmazandó EUMSZ 354. cikk ilyen különleges többséget ír elő az európai parlamenti képviselők többsége által leadott szavazatok kétharmadának formájában. A 178. cikk (3) bekezdésének az EUMSZ 354. cikkel összhangban álló értelmezése megköveteli tartózkodásoknak a szavazatszámhlálási rendszer részeként való figyelembevételét.

119. Az alperes szerint a tartózkodások figyelmen kívül hagyása nem minősül sem az EUMSZ 354. cikk, sem az eljárási szabályzat 178. cikke (3) bekezdése megsértésének. A gyűlések világszerte különböző szabályokkal rendelkeznek a tartózkodások figyelembevételét illetően. Az EUMSZ 232. cikk értelmében a Parlament határozhat saját szervezetéről és működéséről. Mivel az EUMSZ 354. cikk nem pontosítja, hogyan kell kezelni a tartózkodásokat, erről a Parlamentnek kell

⁴⁰ Ugyanebben az értelemben, az egyrészt az uniós fellépés, másrészt pedig az e fellépés megtámadásához szükséges bírósághoz fordulás szükségszerű összefüggését illetően lásd a Région de Bruxelles-Capitale kontra Bizottság ügyre vonatkozó indítványomat (C-352/19 P, EU:C:2020:588, 80. és 126–136. pont).

határoznia. E tekintetben a Parlament mindig is következetes gyakorlatot követett, amely abban állt, hogy a tartózkodásokat nem vette leadott szavazatként figyelembe. Az eljárási szabályzat 2016-os felülvizsgálata nem tűzte ki célként, hogy kivételt írjon elő azon általános szabály alól, amely szerint a tartózkodásokat nem kell figyelembe venni.

120. A beavatkozó fél szerint az EUMSZ 354. cikk negyedik bekezdését úgy kell értelmezni, mint amely az EUMSZ 354. cikk első bekezdésére tekintettel a tartózkodások figyelembevételére vonatkozó kötelezettséget ír elő. Mivel ez utóbbi kifejezetten úgy rendelkezik, hogy a Tanácson vagy az Európai Tanácson belül a tartózkodások nem képezik akadályát a határozatok elfogadásának, az, hogy az EUMSZ 354. cikk negyedik bekezdése nem tartalmaz ilyen kikötést, arra utal, hogy a tartózkodásokat figyelembe kell venni.

121. Harmadik jogalapja keretében a felperes azzal érvel, hogy mivel nem vették figyelembe a tartózkodásokat, az európai parlamenti képviselők nem tudtak élni a népképviselési funkciójuk ellátásához szükséges jogukkal, és ezzel sérült a demokrácia és az európai parlamenti képviselőket megillető egyenlő bánásmód elve. Az európai parlamenti képviselők számára lehetővé kell tenni, hogy több különböző módon fejezzék ki politikai véleményüket. Ezenkívül az európai parlamenti képviselőket nem tájékoztatták megfelelően a szavazás feltételeiről, mivel ezeket az információkat elektronikus levélben, csupán másfél nappal a szavazás előtt közölték.

122. Az alperes szerint e harmadik jogalapot nyilvánvalóan megalapozatlannak kell nyilvánítani. Az a tény, hogy a tartózkodásokat nem veszik figyelembe, nem minősül az európai parlamenti képviselők közötti egyenlőtlen bánásmódnak. Minden európai parlamenti képviselőt egyenlő szavazati jog illet meg, és szabadon szavazhatnak politikai véleményükkel összhangban és annak teljes tudatában, hogy a szavazatuk (típusa) milyen hatással lesz a szavazás kimenetelére. Ráadásul a jelen ügyben az európai parlamenti képviselők tájékozott döntést hozhattak, mivel a szavazást megelőzően tudomással bírtak arról, pontosan hogyan történik majd a szavazatok összeszámlálása.

b) Elemzés

123. Míg a felperes első jogalapja azt az érvet tartalmazza, hogy a megtámadott állásfoglalás megsértette az EUMSZ 354. cikket és az eljárási szabályzat 178. cikkének (3) bekezdését, a harmadik jogalap az EUSZ 2. cikk szerinti demokrácia elvének és az Európai Unió Alapjogi Chartájának (a továbbiakban: Charta) 21. cikke szerinti egyenlőség elvének megsértésére összpontosít. Mindazonáltal mindkét jogalap alapvetően egyazon kérdésben foglalható össze: a tartózkodásoknak a szavazatok összeszámlálása során történő figyelmen kívül hagyása összeegyeztethető-e az uniós jog különböző rendelkezéseivel. Erre tekintettel célszerű azokat együttesen értékelni.

124. Az EUMSZ 231. cikk szerint, „ha a Szerződések másként nem rendelkeznek, az Európai Parlament a leadott szavazatok többségével határoz”. Az EUSZ 7. cikk ilyen kivételt tartalmaz a fenti szabály alól. Az EUSZ 7. cikk (5) bekezdése szerint az „e cikk tekintetében az Európai Parlamentre [...] alkalmazandó szavazási szabályokat az Európai Unió működéséről szóló szerződés 354. cikke állapítja meg”.

125. Az EUMSZ 354. cikk negyedik bekezdése értelmében „az Európai Unióról szóló szerződés 7. cikkének alkalmazásakor az Európai Parlament a leadott szavazatoknak az egyben a tagjai többségét is kitevő kétharmados többségével dönt”. Ebből következik, hogy az EUMSZ 354. cikk két típusú többséget ír elő a Tanácsot az EUSZ 7. cikk (1) bekezdése alapján történő eljárásra felszólító, indokolással ellátott javaslatok elfogadása céljából: a leadott szavazatok kétharmados többségét és a Parlamentet alkotó tagok többségét.⁴¹

⁴¹ Lásd még az Európai Parlament eljárási szabályzatának a jelen indítvány 9. pontjában hivatkozott 83. cikkének (3) bekezdését.

126. Itt csak a többség első típusáról van szó. Az eljárás felei közötti nézeteltérés a „leadott szavazatok” fogalmának meghatározását érinti. Míg a felperes és a beavatkozó fél úgy véli, hogy a „leadott szavazatok” magukban foglalják a tartózkodásokat, az alperes arra hivatkozik, hogy ez a fogalom csak a javaslat melletti vagy az elleni szavazatokra vonatkozik.

127. Véleményem szerint e tekintetben az alperes álláspontja helyes.

128. Egyrészt ugyanis a hétköznapi nyelvhasználat szintjén a „tartózkodás” szó a latin *abstinere* szóból származik, amely azt jelenti, hogy valakitől távol maradni, visszatartani vagy távol tartani, illetve valakitől tartózkodni/eltekinteni. Hasonló megközelítésben az *Oxford English Dictionary* úgy határozza meg a tartózkodást mint „formally decline to vote either for or against a proposal or motion [annak formális megtagadása, hogy valaki valamely javaslat vagy előterjesztés mellett vagy ellen szavazzon]”. A tartózkodó személy tehát nem kívánja, hogy szavazatát akár valamely javaslat mellett vagy akár az ellen figyelembe vegyék. Csupán azt kívánja, bárcsak jelen sem lenne (vagy olyan magatartást tanúsít, mintha jelen sem lenne). Ez a személy megtagadja a szavazást, és azt kéri, hogy úgy kezeljék, mintha egyáltalán nem szavazott volna.

129. A „leadott szavazat” fogalmának természetes értelme az, hogy az adott személy a különböző alternatívák egyikének kiválasztásával tevélegesen kifejezte véleményét. A választás ennek megfelelően valaki vagy valami – adott esetben határozat, jogszabály vagy jelentés – mellett vagy ellen történő szavazás formáját öltheti.

130. A „tartózkodások” és a „leadott szavazatok” fogalmának együttes értelmezéséből következik, hogy azok rendszerint kölcsönösen kizárják egymást. Ezen alapvető logikai következtetést nem kérdőjelezik meg olyan egyéb célra létrehozott más különös szabályok, amelyek alapján az európai parlamenti képviselőket adott esetben felhívhatják arra, hogy tevélegesen fejezzék ki tartózkodásukat.⁴² Az általános szavazási szabályok értelmezése céljából e különös szabályok „analógiájával” érvelni egyszerűen lehetetlen.

131. Másodszor, az eljárási szabályzatnak a megtámadott állásfoglalás elfogadásakor hatályos változata 178. cikkének (3) bekezdésében – amely a szavazásra vonatkozó egyik általános rendelkezés – kimondta, hogy „a szavazásra bocsátott szöveg elfogadásának, illetve elutasításának megállapításához csak a mellette és az ellene leadott szavazatokat veszik figyelembe, kivéve azokat az eseteket, amikor a Szerződések különleges többséget írnak elő”. E rendelkezés főszabály szerint egyértelműen kizárja a tartózkodásokat. A Parlament ezzel saját szervezési és működési hatáskörét gyakorolta, amint azt az EUMSZ 232. cikk lehetővé teszi.

132. Az a tény, hogy az eljárási szabályzat 2016. évi felülvizsgálata a 178. cikk (3) bekezdését kiegészítette a „kivéve azokat az eseteket, amikor a Szerződések különleges többséget írnak elő” kikötéssel, ezen semmit nem változtat. Az e rendelkezésben szereplő megfogalmazás tágan értelmezhető, egyszerűen egy jogi szabály kimondásával kezdődik, majd egyéb rendelkezésekre való utalást tartalmaz.

⁴² Például a 180. cikk (3) bekezdése, amely az elektronikus szavazatszámoló rendszer meghibásodása esetén a név szerinti szavazást szabályozza, és a döntés kifejezésére logikusan három lehetőséget ír elő („igen”, „nem” vagy „tartózkodom”); vagy esetleg az európai parlamenti képviselők díjazására vonatkozó különös szabályok, amelyek természetesen szintén szükségessé teszik, hogy a képviselők bizonyítsák a Parlamentben való fizikai jelenlétüket, amely feltétel akkor is teljesül, ha a szavazataik sem „igenként”, sem „nemként” nem szerepelnek az egyéni szavazatok között.

133. Mindazonáltal a felperes által hivatkozott elsődleges jogi rendelkezések egyike sem enged arra következtetni, hogy az eljárási szabályzat 178. cikkének (3) bekezdését az elsődleges jog e rendelkezéseinek fényében úgy kellene értelmezni, hogy az arra *kötelezi* a Parlamentet, hogy a tartózkodásokat leadott szavazatokként vegye figyelembe az EUSZ 7. cikk (1) bekezdése szerinti – a megtámadott állásfoglaláshoz hasonló – indokolással ellátott javaslat elfogadásához előírt kétharmados többség kiszámítása céljából.

134. A felperes a tárgyaláson a konkrétan erre vonatkozóan feltett kérdésre válaszul csak az EUMSZ 354. cikkre hivatkozott. E rendelkezés valóban különleges többséget ír elő (a leadott szavazatoknak a Parlamentet alkotó európai parlamenti képviselők többségét kitevő kétharmada), de nem tartalmaz különös, eltérést engedő szabályokat a „leadott szavazatok” összeszámlálására vonatkozóan. Ebben a szakaszban a felperes érvelése kissé körkörösé válik, ugyanazon rendelkezések közötti kereszthivatkozások csapdájába esik, amelyek közül valójában egyik sem utal másra. Összefoglalva, az eljárási szabályzat 178. cikkének (3) bekezdése lehetőséget adott arra, ami végül nem következett be.

135. Harmadszor, a felperes állításával ellentétben nehéz belátni, hogy azáltal, hogy az európai parlamenti képviselők meghozzák a tartózkodásra vonatkozó saját szuverén döntésüket, hogyan válnának képtelenné arra, hogy a népképviselési feladatukat ellássák. A tartózkodásra vonatkozó döntés ugyanis a saját (politikai) döntésük volt. Ráadásul az európai parlamenti képviselők tartózkodásai önmagukban valamely politikai vélemény kifejezésének módját jelentik. Ha a tartózkodások nem is számítanak leadott szavazatnak, általában közvetlen relevanciával bírnak az adott többség eléréséhez szükséges szavazatok számának kiszámítása szempontjából.⁴³ A politikai legitimitás szintjén szintén jelentőséggel bírnak. Általában minél magasabb a tartózkodás mértéke, annál kevesebb legitimitással rendelkezik a politikai döntés, még akkor is, ha az végül elfogadásra kerül.

136. Negyedszer és utolsósorban, konkrétan a felperes harmadik jogalapját illetően, a demokrácia elvéről valóban kimondható, hogy az *jogilag* megköveteli a szavazásra alkalmazandó szabályok *előreláthatóságát*. Az európai parlamenti képviselőknek a szavazás során ismerniük kell a szavazási eljárásra alkalmazandó szabályokat. Például kétségtelen, hogy *a szavazás előtt* tudomással kell bírniuk annak részletes szabályairól.

137. A jelen ügyben azonban nem látom be, hogy ezek a követelmények miért ne teljesültek volna. Nem vitatott, hogy az európai parlamenti képviselőket másfél nappal a szavazást megelőzően tájékoztatták arról a tényről, hogy a tartózkodásokat nem fogják leadott szavazatokként figyelembe venni. Anélkül, hogy részt kívánnék venni abban a vitában, hogy mi minősül elegendő időnek a politikában, e tájékoztatást kétségkívül időben adták a tekintetben, hogy milyen módon kerül sor az adott szavazás megszervezésére. Azt sem látom be, hogy az a döntés, miszerint ezen információt az európai parlamenti képviselőknek címzett elektronikus levélben közlik, miért ne lenne – ezen információ jellegére és funkciójára tekintettel – teljesen megfelelő a 21. században.

138. Álláspontom szerint tehát az első és a harmadik jogalap megalapozatlan.

2. Második jogalap

139. A felperes azzal érvel, hogy az Európai Parlament elnöke azzal, hogy elmulasztotta kikérni a Parlament Alkotmányügyi Bizottságának (a továbbiakban: AFCO bizottság) véleményét az eljárási szabályzat értelmezésére vonatkozóan, megsértette a jogbiztonság elvét, mivel mind a szavazást megelőzően, mind azt követően bizonytalanság állt fenn az említett szabályzat értelmezésére

⁴³ A tartózkodások rendszerint csökkentik a szükséges támogató szavazatok számát a jelen lévő tagok egyszerű többségével történő szavazás esetén. Ez az oka annak is, hogy egyes különös szavazási típusok esetében miért állapítanak meg különleges többséget, amely nem csupán a jelen lévő és a szavazásban részt vevő tagok bizonyos számát követeli meg, hanem azt is, hogy a jogalkotó testület (utóbbit alkotó) tagjaira tekintettel is bizonyos küszöbértéket érjenek el.

vonatkozóan. A Parlament elnöke azzal, hogy a szavazás módját illetően elmulasztotta kikérni az AFCO bizottság véleményét, nem teljesítette a bizonytalanság eloszlatására vonatkozó kötelezettséget. Ennélfogva súlyosan sérült az európai parlamenti képviselők azon lehetősége, hogy a szavazás során népképviseleti jogukat gyakorolják.

140. Az alperes szerint a második jogalapot nyilvánvalóan megalapozatlannak kell tekinteni. A felperes nem hivatkozik a jogbiztonság megsértésére. Nem egyértelmű, hogy a második jogalap az eljárási szabályzat 178. cikke (3) bekezdésének a jogbiztonságra tekintettel fennálló érvénytelenségének kérdését vagy az elnök azon határozata érvénytelenségének kérdését veti-e fel, hogy a jogi szolgálat, nem pedig az AFCO bizottság véleményét kívánja kikérni, vagy pedig annak kérdését, hogy az állásfoglalás elfogadása során lényeges eljárási szabályokat sértettek meg. Mindenesetre az elnöknek nem kell konzultálnia az AFCO bizottsággal az eljárási szabályzat 178. cikke (3) bekezdésének értelmezéséről.

141. A második jogalap nyilvánvalóan megalapozatlan.

142. A Parlament eljárási szabályzata nem tartalmaz arra vonatkozó kötelezettséget, hogy a jelen körülményekhez hasonló körülmények között konzultálni kell az AFCO bizottsággal a szavazási szabályok értelmezése céljából. Az eljárási szabályzat 226. cikkének (1) bekezdése ugyanis úgy rendelkezik, hogy „[h]a az eljárási szabályzat alkalmazása és értelmezése során kétség merül fel, az Elnök az ügyet vizsgálat céljából az illetékes bizottsághoz utalhatja”.⁴⁴ Ennek eredményeképpen a megtámadott állásfoglalásról való szavazásra az AFCO bizottság korábbi, értelmező közreműködése nélkül is sor kerülhetett.

143. Következésképpen a Parlament elnöke egyszerűen nem köteles a felperes által megjelölt módon eljárni. Az, hogy ebben az összefüggésben a jogbiztonság elvére hivatkozik, nem változtat ezen a következtetésen. Ezenkívül a jogbiztonság biztosítása tekintetében az elnök nemcsak kikérte a Parlament Jogi Szolgálatának véleményét,⁴⁵ jóllehet erre az elnök nem is volt köteles, hanem a szavazást megelőzően valamennyi európai parlamenti képviselő tájékoztatást kapott arról, hogy hogyan fogják a szavazatokat összeszámolni.⁴⁶

3. Negyedik jogalap

144. A felperes szerint a megtámadott állásfoglalás megsértette a lojális együttműködés, a jóhiszeműség, a jogbiztonság és a bizalomvédelem elvét. A javasolt állásfoglalás elkészítése során az alperes nem támaszkodhatott volna a felperessel szemben indított, még folyamatban lévő vagy a Bizottság által befejezett, kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárásokra. Mivel a Bizottság a Szerződések őreként nem tartotta indokoltnak az EUSZ 7. cikk szerinti eljárás megindítását, egy másik európai uniós intézmény nem támaszkodhat befejezett, kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárásokra az EUSZ 7. cikk szerinti eljárás kezdeményezése érdekében.

145. Az alperes a maga részéről úgy véli, hogy ezt a jogalapot nyilvánvalóan megalapozatlannak kell nyilvánítani. Semmilyen jogalap nem enged arra következtetni, hogy valamely folyamatban lévő vagy befejezett kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárás akadályát képezi az EUSZ 7. cikk szerinti eljárás megindításának. Az EUSZ 7. cikk (1) bekezdésének megfelelően a Parlament diszkrecionális jogkörrel rendelkezik annak meghatározása során, hogy mely tényekre alapítja álláspontját.

44 Kiemelés tőlem. Tágabb értelemben az eljárási szabályzat 83. cikkének (1) bekezdése, amely szabályozza a Parlament által az EUSZ 7. cikk (1) bekezdése szerinti indokolással ellátott javaslat elfogadása során követendő eljárást, az illetékes bizottság (a jelen esetben a LIBE bizottság, nem pedig az AFCO bizottság) különjelentésének kizárólag a szavazást megelőzően történő elkészítését írja elő. Az illetékes bizottság formális közreműködéséről a szabályzat csak később, a Tanács megállapításához a Parlament által adott egyetértés szakaszában, valamint az említett egyetértésre vonatkozó nyomon követési intézkedések kapcsán rendelkezik (lásd: az eljárási szabályzat 83. cikkének (2), (4) és (5) bekezdése).

45 Lásd a jelen indítvány fenti 14. pontját.

46 Lásd a jelen indítvány fenti 16. és 137. pontját.

146. A negyedik jogalap is nyilvánvalóan megalapozatlan.

147. Az EUSZ 7. cikk (1) bekezdése nem korlátozza azokat az okokat, amelyek alapján indokolással ellátott javaslat fogadható el. Az sem állítható komolyan, hogy létezik valamely más uniós jogi rendelkezés, a lojális együttműködés kötelezettségét is beleértve, amely valamilyen módon korlátozza azon források körét, amelyekre az EUSZ 7. cikk (1) bekezdése szerinti indokolással ellátott javaslat alapítható. Mivel e javaslatot indokolással kell ellátni, a Parlamentnek az ilyen kockázat fennállására utaló objektív tényezőkre kell támaszkodnia. Jogsértés vagy jogsértések korábbi megállapítása kétségtelenül ilyen tényezőnek minősülhet, és így segíthet az érintett tagállammal szembeni, az EUSZ 7. cikkben alapuló fellépést megalapozni annyiban, amennyiben e jogsértések az uniós értékek sérelmét eredményezik. Következésképpen azzal, hogy a megtámadott állásfoglalás akár befejezett, akár folyamatban lévő kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárásokra támaszkodott, a felperes által a negyedik jogalapja keretében előadott elvek egyikét sem sértette meg.

V. Költségek

148. Az eljárási szabályzat 138. cikkének (1) bekezdése alapján a Bíróság a peresztes felet kötelezi a költségek viselésére, ha a pernyertes fél ezt kérte. Mivel a felperes peresztes lett, az alperes kérelmének megfelelően kötelezni kell a költségek viselésére. Az eljárási szabályzat 140. cikkének (1) bekezdése alapján a beavatkozó fél maga viseli saját költségeit.

VI. Véggövetkeztetés

149. Azt javasolom, hogy a Bíróság:

- utasítsa el a keresetet;
- Magyarországot kötelezze a költségek viselésére; és
- Lengyelországot kötelezze a saját költségei viselésére.