



Határozatok Tára

A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (teljes ülés)

2022. február 16.*

Tartalomjegyzék

I.	Jogi háttér	4
	A. Az 1049/2001/EK rendelet	4
	B. A Tanács eljárási szabályzata	6
	C. A Tanács belső dokumentumainak kezelésére vonatkozó iránymutatások	6
	D. A 883/2013/EK, Euratom rendelet	7
	E. A költségvetési rendelet	7
II.	A megtámadott rendelet	10
III.	A felek kérelmei és a Bíróság előtti eljárás	20
IV.	A Lengyel Köztársaság által benyújtott keresetlevél bizonyos szövegrészeinek figyelmen kívül hagyására irányuló kérelemről	21
	A. A felek érvei	21
	B. A Bíróság álláspontja	22
V.	A keresetről	25
	A. Az Uniónak a megtámadott rendelet elfogadására vonatkozó hatásköre hiányára alapított, első, második, ötödik, hatodik és tizenegyedik jogalapról	26
	1. A felek érvei	26
	2. A Bíróság álláspontja	33
	a) A megtámadott rendelet jogalapjáról	33
	b) Az EUSZ 7. cikk és az EUMSZ 269. cikk megkerüléséről	47

* Az eljárás nyelve: lengyel.

B.	A 2. jegyzőkönyv megsértésére alapított, harmadik jogalapról	53
1.	A felek érvei	53
2.	A Bíróság álláspontja	54
C.	Az EUMSZ 296. cikk második bekezdésének megsértésére alapított, negyedik jogalapról	55
1.	A felek érvei	55
2.	A Bíróság álláspontja	55
D.	Az EUSZ 4. cikk (1) bekezdésének, az EUSZ 4. cikk (2) bekezdése második mondatának és az EUSZ 5. cikk (2) bekezdésének megsértésére alapított, hetedik jogalapról	56
1.	A felek érvei	56
2.	A Bíróság álláspontja	57
E.	A tagállamok Szerződések előtti egyenlőségére vonatkozó elv és a tagállamok nemzeti identitása EUSZ 4. cikk (2) bekezdésének első mondatában előírt tiszteletben tartásának megsértésére alapított, nyolcadik jogalapról	59
1.	A felek érvei	59
2.	A Bíróság álláspontja	60
F.	A jogbiztonság elvének megsértésére alapított, kilencedik jogalapról	65
1.	A felek érvei	65
2.	A Bíróság álláspontja	66
G.	Az arányosság elvének megsértésére alapított, tizedik jogalapról	70
1.	A felek érvei	70
2.	A Bíróság álláspontja	71
VI.	A költségekről	73

„Megsemmisítés iránti kereset – (EU, Euratom) 2020/2092 rendelet – Az Európai Unió költségvetésének védelmét szolgáló általános feltételrendszer – Az uniós költségvetés védelme a jogállamiság elveinek valamely tagállamban történő megsértése esetén – Jogalap – Az EUMSZ 322. cikk (1) bekezdésének a) pontja – EUMSZ 311. cikk – EUMSZ 312. cikk – Az EUSZ 7. cikk és az EUMSZ 269. cikk állítólagos megkerülése – Az EUSZ 4. cikk (1) bekezdésének, az EUSZ 5. cikk (2) bekezdésének, az EUSZ 13. cikk (2) bekezdésének, az EUMSZ 296. cikk második bekezdésének, a szubszidiaritás és az arányosság elvének alkalmazásáról szóló (2.) jegyzőkönyvnek, valamint a hatáskör-átruházás elvének, a jogbiztonság elvének, az arányosság elvének és a tagállamok Szerződések előtti egyenlősége elvének állítólagos megsértése – Hatáskörrel való visszaélésre vonatkozó állítás”

A C-157/21. sz. ügyben,

az EUMSZ 263. cikk alapján megsemmisítés iránt 2021. március 11-én

a **Lengyel Köztársaság** (képviselik: B. Majczyna és S. Żyrek, meghatalmazotti minőségben)

felperesnek,

támogatja:

Magyarország (képviselik: Fehér M. Z. és Tátrai M. M., meghatalmazotti minőségben)

beavatkozó fél,

és

az **Európai Parlament** (képviselik: R. Crowe, F. Drexler, U. Rösslein, Lukácsi T. és A. Pospíšilová Padowska, meghatalmazotti minőségben),

az **Európai Unió Tanácsa** (képviselik: A. de Gregorio Merino, E. Rebasti, Tamás A. és A. Sikora-Kaléda, meghatalmazotti minőségben)

alperesek ellen,

támogatják őket:

a **Belga Királyság** (képviselik: M. Jacobs, C. Pochet és L. Van den Broeck, meghatalmazotti minőségben),

a **Dán Királyság** (képviselik kezdetben: M. Søndahl Wolff és J. Nymann-Lindgren, később: M. Søndahl Wolff és V. Pasternak Jørgensen, meghatalmazotti minőségben),

a **Németországi Szövetségi Köztársaság** (képviselik: J. Möller és R. Kanitz, meghatalmazotti minőségben),

Írország (képviselik: M. Browne, J. Quaney és A. Joyce, meghatalmazotti minőségben, segítőkük: D. Fennelly BL),

a **Spanyol Királyság** (képviselik kezdetben: J. Rodríguez de la Rúa Puig és S. Centeno Huerta, később: J. Rodríguez de la Rúa Puig és A. Gavela Llopis, meghatalmazotti minőségben),

a **Francia Köztársaság** (képviselik: A.-L. Desjonquères, A.-C. Drouant és E. Leclerc, meghatalmazotti minőségben),

a **Luxemburgi Nagyhercegség** (képviselik kezdetben: A. Germeaux és T. Uri, később: A. Germeaux, meghatalmazotti minőségben),

a **Holland Királyság** (képviselik: M. K. Bulterman és J. Langer, meghatalmazotti minőségben),

a **Finn Köztársaság** (képviselik: H. Leppo és S. Hartikainen, meghatalmazotti minőségben),

a **Svéd Királyság** (képviselik: O. Simonsson, J. Lundberg, C. Meyer-Seitz, A. Runeskjöld, H. Shev, M. Salborn Hodgson, H. Eklinder és R. Shahsavan Eriksson, meghatalmazotti minőségben),

az **Európai Bizottság** (képviselik: D. Calleja Crespo, J.-P. Keppenne, J. Baquero Cruz és K. Hermann, meghatalmazotti minőségben),

beavatkozó felek,

benyújtott keresete tárgyában,

A BÍRÓSÁG (teljes ülés),

tagjai: K. Lenaerts elnök, L. Bay Larsen elnökhelyettes, A. Arabadjiev (előadó), A. Prechal, K. Jürimäe, C. Lycourgos, E. Regan, S. Rodin, I. Jarukaitis, N. Jääskinen, I. Ziemele és J. Passer tanácselnökök, M. Ilešič, J.-C. Bonichot, M. Safjan, F. Biltgen, P. G. Xuereb, N. Piçarra, L. S. Rossi, A. Kumin, N. Wahl, D. Gratsias, M. L. Arastey Sahún, M. Gavalec és Csehi Z. bírák,

főtanácsnok: M. Campos Sánchez-Bordona,

hivatalvezetők: M. Aleksejev egységvezető és Illéssy I. tanácsos,

tekintettel az írásbeli szakaszra és a 2021. október 11-i és 12-i tárgyalásra,

a főtanácsnok indítványának a 2021. december 2-i tárgyaláson történt meghallgatását követően,

meghozta a következő

Ítéletet

- 1 Keresetlevelében a Lengyel Köztársaság azt kéri, hogy a Bíróság semmisítse meg az uniós költségvetés védelmét szolgáló általános feltételrendszerről szóló, 2020. december 16-i (EU, Euratom) 2020/2092 európai parlamenti és tanácsi rendeletet (HL 2020. L 433I., 1. o.; helyesbítések: HL 2021. L 137., 22. o.; HL 2021. L 373., 94. o.; a továbbiakban: megtámadott rendelet).

I. Jogi háttér

A. Az 1049/2001/EK rendelet

- 2 Az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz való nyilvános hozzáférésről szóló, 2001. május 30-i 1049/2001/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2001. L 145., 43. o.; magyar nyelvű különkiadás 1. fejezet, 3. kötet, 331. o.) 2. cikkének (1) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„Bármely uniós polgár, valamint valamely tagállamban lakóhellyel, illetve létesítő okirat szerinti székhellyel rendelkező természetes vagy jogi személy jogosult az intézmények dokumentumaihoz hozzáférni az e rendeletben meghatározott elvek, feltételek és korlátok szerint.”

3 E rendelet 4. cikke értelmében:

„[...]

(2) Az intézmények megtagadják a dokumentumokhoz való hozzáférést, ha a közzététel [helyesen: hozzáférhetővé tétel] hátrányosan befolyásolná a következők védelmét:

[...]

– bírósági eljárások és jogi tanácsadás [helyesen: jogi vélemények],

[...]

kivéve, ha a közzétételhez [helyesen: hozzáférhetővé tételhez] nyomós közérdek fűződik.

3. Az intézmény által belső használatra összeállított vagy az intézmény által kapott, olyan ügyre vonatkozó dokumentumhoz való hozzáférést, amellyel kapcsolatosan az intézmény még nem hozott határozatot, meg kell tagadni, ha a dokumentum közzététele [helyesen: hozzáférhetővé tétel] az intézmény döntéshozatali eljárását súlyosan veszélyeztetné, kivéve ha a közzétételhez [helyesen: hozzáférhetővé tételhez] nyomós közérdek fűződik.

Az érintett intézményen belüli tárgyalások és előzetes egyeztetések részét képező, belső használatra korlátozott, állásfoglalásokat [helyesen: véleményeket] tartalmazó dokumentumokhoz való hozzáférést meg kell tagadni a döntés meghozatalát követően is, amennyiben a dokumentum közzététele [helyesen: hozzáférhetővé tétel] az intézmény döntéshozatali eljárását súlyosan veszélyeztetné, kivéve ha a közzétételhez [helyesen: hozzáférhetővé tételhez] nyomós közérdek fűződik.

[...]

(5) Bármely tagállam kérheti az intézménytől, hogy előzetes beleegyezése nélkül az intézmény az illető tagállamtól származó dokumentumot ne tegye közzé [helyesen: ne tegye hozzáférhetővé].

(6) Ha a kivételek bármelyike a kért dokumentumnak csak részeit érinti, a dokumentum fennmaradó részei közzétehetőek [helyesen: részeit hozzáférhetővé teszik].

(7) Az (1)–(3) bekezdésben megállapított kivételek csak azon időtartam alatt érvényesek, amely alatt a védelem a dokumentum tartalma alapján indokolt. [...]

4 Az említett rendelet 5. cikke a következőképpen rendelkezik:

„Ha valamely tagállamhoz a birtokában lévő, valamely intézménytől származó dokumentum iránti kérelem érkezik, a tagállam konzultál az érintett intézménnyel olyan döntés meghozatala érdekében, amely nem veszélyezteti e rendelet céljainak megvalósítását, kivéve, ha egyértelmű, hogy a dokumentum közzétehető, illetve nem tehető közzé [helyesen: a dokumentumot hozzáférhetővé kell tenni vagy nem kell hozzáférhetővé tenni].

A tagállam a kérelmet átirányíthatja az intézményhez.”

B. A Tanács eljárási szabályzata

- 5 2009. december 1-jén az Európai Unió Tanácsa elfogadta az eljárási szabályzatának elfogadásáról szóló 2009/937/EU határozatot (HL 2009. L 325., 35. o.; helyesbítések: HL 2010. L 55., 83. o.; HL 2010. L 175., 38. o.; HL 2015. L 64., 49. o.). Ezen eljárási szabályzat (a továbbiakban: a Tanács eljárási szabályzata) „Titoktartási kötelezettség és dokumentumok bemutatása bírósági eljárásban” című 6. cikkének (2) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„A Tanács vagy [a tagállamok kormányai állandó képviselőinek bizottsága (Coreper)] bírósági eljárásban történő bemutatás céljából engedélyezheti másolat vagy kivonat készítését a Tanács olyan dokumentumairól, amelyeket még nem hoztak nyilvánosságra a dokumentumokhoz történő nyilvános hozzáférésére vonatkozó rendelkezéseknek megfelelően.”

- 6 Az említett eljárási szabályzat „A Tanács dokumentumaihoz való nyilvános hozzáférés” című 10. cikke értelmében:

„A Tanács dokumentumaihoz való nyilvános hozzáférésre vonatkozó különös rendelkezéseket a II. melléklet tartalmazza.”

- 7 Ugyanezen eljárási szabályzatnak „A Tanács dokumentumaihoz való nyilvános hozzáférésére vonatkozó különös rendelkezések” című II. melléklete tartalmazza a „[k]érelmek benyújtása a tagállamok által” című 5. cikket, amely a következőképpen szól:

„Amikor egy tagállam kérelmet nyújt be a Tanácshoz, úgy azt az [1049/2001 rendelet] 7. és 8. cikkének, valamint e melléklet vonatkozó rendelkezéseinek megfelelően kell feldolgozni. A hozzáférés teljes vagy részleges elutasításának esetében a kérelmezőt tájékoztatni kell arról, hogy az esetleges ismételt kérelmet közvetlenül a Tanácsnak kell címezni.”

C. A Tanács belső dokumentumainak kezelésére vonatkozó iránymutatások

- 8 A Tanács 2018. április 10-i 7695/18 feljegyzésével elfogadta a Tanács belső dokumentumainak kezelésére vonatkozó iránymutatásokat. Az iránymutatások 1., 2., 20. és 21. pontja a következőképpen szól:

„(1) Ez a dokumentum azoknak a nem minősített tanácsi dokumentumoknak a kezelésére vonatkozó iránymutatásokat tartalmazza, amelyek terjesztése a Tanácson belül, annak tagjai, a Bizottság, az Európai Külügyi Szolgálat (EKSZ), illetve a tárgytól függően [az Európai Unió] bizonyos más [...] intézménye[i] (pl. Európai Parlament, Bíróság, Európai Központi Bank) és szervek (Régiók Bizottsága, Európai Gazdasági és Szociális Bizottság) körében történik. Az ilyen dokumentumok idő előtti hozzáférhetővé tétele kedvezőtlenül befolyásolhatja a Tanács döntéshozatali folyamatait.

(2) Az iránymutatások közvetlen hatást gyakorolnak a Tanács működésére, és következőképpen a tagállamoknak mint a Tanács tagjainak be kell tartaniuk azokat, összhangban az [Unió] intézménye[i] és a tagállamok közötti kapcsolatokat vezérlő lojális együttműködés elvével.

[...]

- (20) A »LIMITE« megjelölésű dokumentumok csak abban az esetben hozhatók nyilvánosságra, ha egy erre kellően felhatalmazott tanácsi tisztviselő, valamely tagállam nemzeti közigazgatási szerve (lásd a 21. pontot) vagy adott esetben a Tanács ilyen értelmű határozatot hozott, az [1049/2001 rendelet] és a Tanács eljárási szabályzatával összhangban.
- (21) A Tanácstól eltérő uniós intézmény vagy szerv alkalmazásában álló személyzet tagjai nem határozhatnak úgy, hogy nyilvánosságra hoznak egy »LIMITE« megjelölésű dokumentumot, mielőtt erről a Tanács Főtitkárságával előzetesen egyeztetnének. A tagállamok nemzeti közigazgatásának alkalmazásában álló személyzet tagjai az [1049/2001 rendelet] 5. cikkének megfelelően konzultálnak a Tanács Főtitkárságával, mielőtt ilyen értelmű döntést hoznának, kivéve ha egyértelmű, hogy az adott dokumentum nyilvánosságra hozható.”

D. A 883/2013/EK, Euratom rendelet

- 9 Az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) által lefolytatott vizsgálatokról, valamint az 1073/1999/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet és az 1074/1999/Euratom tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2013. szeptember 11-i 883/2013/EU, Euratom európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2013. L 248., 1. o.) 2. cikkének 1. pontja „az Unió pénzügyi érdekei” fogalmát a rendelet alkalmazásában a következőképpen határozza meg: „az Európai Unió költségvetésének, az intézmények, szervek, hivatalok és ügynökségek költségvetésének, valamint az ezek által irányított és ellenőrzött költségvetéseknek a hatálya alá tartozó bevételek, kiadások és eszközök”.

E. A költségvetési rendelet

- 10 Az Unió általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról, az 1296/2013/EU, az 1301/2013/EU, az 1303/2013/EU, az 1304/2013/EU, az 1309/2013/EU, az 1316/2013/EU, a 223/2014/EU és a 283/2014/EU rendelet és az 541/2014/EU határozat módosításáról, valamint a 966/2012/EU, Euratom rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2018. július 18-i (EU, Euratom) 2018/1046 európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2018. L 193., 1. o.; helyesbítés: HL 2019. L 60., 36. o.) (a továbbiakban: költségvetési rendelet) „Fogalommeghatározások” címet viselő 2. cikke értelmében:

„E rendelet alkalmazásában:

[...]

7. »költségvetés-végrehajtás«: a költségvetési előirányzatoknak a 62. cikkben előírt módszerekkel összhangban való kezelésével, monitoringjával, kontrolljával és ellenőrzésével kapcsolatos tevékenységek végzése;

[...]

19. »kontroll«: minden, a műveletek hatékonyságáról, eredményességéről és gazdaságosságáról, a jelentések megbízhatóságáról, az eszközök és információk védelméről, a csalás és a szabálytalanságok megelőzéséről, feltárásáról és korrekciójáról, valamint az azok nyomán hozott intézkedésekről megalapozott bizonyosságot adó intézkedés, és az alapul szolgáló ügyletek jogszerűségéhez és szabályszerűségéhez kapcsolódó kockázat megfelelő kezelése,

figyelembe véve a programok többéves jellegét, valamint az érintett kifizetések jellegét. A kontroll több műveletellenőrzésből is állhat, valamint az első mondatban említett célkitűzések megvalósításához szükséges szakpolitikák és eljárások végrehajtását is magában foglalhatja;

[...]

42. »tagállami szervezet«: olyan szervezet, amelyet egy tagállamban közjogi szervként hoztak létre, vagy olyan magánjog alapján működő szerv, amely közfeladatot lát el, és amelynek a tagállam megfelelő pénzügyi biztosítékokat nyújt;

[...]

59. »hatékony és eredményes pénzgazdálkodás«: a költségvetésnek a gazdaságosság, a hatékonyság és az eredményesség elvével összhangban való végrehajtása;

[...]

11 E rendeletnek „A költségvetés végrehajtása a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elvével összhangban” címet viselő 56. cikke a következőképpen rendelkezik:

„(1) A Bizottság a költségvetés bevételeit és kiadásait e rendelettel összhangban, saját felelősségére és az engedélyezett előirányzatok határain belül hajtja végre.

(2) A tagállamok együttműködnek a Bizottsággal annak biztosítása céljából, hogy az előirányzatok felhasználására a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elvével összhangban kerüljön sor.”

12 Az említett rendeletnek „A költségvetés végrehajtásának módszerei” című 62. cikke (1) bekezdésének első albekezdése a következőképpen rendelkezik:

„A Bizottság a költségvetést bármely alábbi módon hajtja végre:

a) a 125–153. cikkben foglaltak szerint közvetlenül (a továbbiakban: közvetlen irányítás) szervezeti egységein, többek között az 60. cikk (2) bekezdésének megfelelően az illetékes küldöttségvezető felügyelete mellett az Unió küldöttségein dolgozó alkalmazottain, vagy a 69. cikkben említett végrehajtó ügynökségeken keresztül;

b) a 63. cikkben és a 125–129. cikkben foglaltak szerint a tagállamokkal megosztott irányításban (a továbbiakban: megosztott irányítás);

c) a 125–149. és a 154–159. cikkben foglaltak szerint közvetetten (a továbbiakban: közvetett irányítás), amennyiben az alap-jogiaktus így rendelkezik, illetve az 58. cikk (2) bekezdésének a)–d) pontjában említett esetekben a költségvetés végrehajtásával kapcsolatos feladatok [...] átruházásával:

[...]

- 13 Ugyanezen rendeletnek a „Tagállamokkal megosztott irányítás” című 63. cikkének (2) bekezdése a következőket írja elő:

„A tagállamok a költségvetés végrehajtásával kapcsolatos feladatok elvégzése során megtesznek minden, az Unió pénzügyi érdekeinek védelméhez szükséges – többek között jogalkotási, szabályozási és igazgatási – intézkedést, különösen:

- a) biztosítják, hogy a költségvetésből finanszírozott műveleteket szabályosan és hatékonyan, a vonatkozó ágazatspecifikus szabályoknak megfelelően hajtsák végre;
- b) kijelölik az uniós források kezeléséért és kontrolljáért felelős szervezetet a (3) bekezdéssel összhangban, és felügyelik az ilyen szervezetet;
- c) megelőzik, felderítik és korrigálják a szabálytalanságokat és a csalást;
- d) e rendelettel és az ágazatspecifikus szabályokkal összhangban együttműködnek a Bizottsággal, az [Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF)-fal], a [z Európai] Számvevőszékkal, és az [Európai Ügyészség létrehozására vonatkozó megerősített együttműködés bevezetéséről szóló, 2017. október 12-i (EU) 2017/1939 tanácsi rendelet (HL 2017. L 283., 1. o.)] szerinti megerősített együttműködésben résztvevő tagállamok esetében az Európai Ügyészséggel is.

Az Unió pénzügyi érdekeinek védelme érdekében a tagállamok az arányosság elvét tiszteletben tartva, valamint e cikknek és a vonatkozó ágazatspecifikus szabályoknak megfelelően a tranzakciók reprezentatív és/vagy kockázatalapú mintáin szükség szerint helyszíni ellenőrzéseket is magukban foglaló előzetes és utólagos kontrollokat végeznek. Emellett visszafizettetik a jogosulatlanul kifizetett összegeket, és amennyiben e tekintetben szükséges, bírósági eljárásokat indítanak.

A tagállamok az ágazatspecifikus szabályoknak vagy a nemzeti jogszabályok különös rendelkezéseinek megfelelő, hatékony, visszatartó erejű és arányos szankciókkal sújtják a végső kedvezményezetteket.

A kockázatelemzés részeként és az ágazatspecifikus szabályokkal összhangban a Bizottság nyomon követi a tagállamokban létrehozott irányítási és kontrollrendszereket. Az ellenőrzési tevékenység során a Bizottság tiszteletben tartja az arányosság elvét, és figyelembe veszi az ágazatspecifikus szabályokkal összhangban értékelt kockázati szintet.”

- 14 A költségvetési rendeletnek „Az Unió pénzügyi érdekeinek védelme a kockázatok felismerése, a kizárás és a pénzügyi szankciók kiszabása révén” című 135. cikke a következőképpen rendelkezik:

„(1) Az Unió pénzügyi érdekeinek védelme érdekében a Bizottság korai felismerési és kizárási rendszert hoz létre és működtet.

A rendszer célja a következők elősegítése:

- a) az Unió pénzügyi érdekeire kockázatokat jelentő, (2) bekezdésben említett személyek és szervezetek korai felismerése;

[...]

(3) Az e cikk (1) bekezdése második albekezdésének a) pontjában említett kockázatokat illetően korai felismerésre vonatkozó információk bejegyzésére, a (2) bekezdésben említett személyek vagy szervezetek kizárására és/vagy a valamely címmel szemben pénzügyi szankció kiszabására vonatkozó határozatot az illetékes engedélyezésre jogosult tisztviselőnek kell meghoznia. Az e határozatokra vonatkozó információkat nyilván kell tartani a 142. cikk (1) bekezdésében említett adatbázisban. Ha az ilyen határozatokat a 136. cikk (4) bekezdése alapján hozták, az adatbázisba bejegyzett információnak tartalmaznia kell az ebben a bekezdésben említett személyekre vonatkozó információkat.

(4) Az e cikk (2) bekezdésében említett személyek vagy szervezetek kizárására vagy a valamely címmel szemben pénzügyi szankciók kiszabására vonatkozó határozatnak jogerős ítéleten vagy – a 136. cikk (1) bekezdésében említett kizárást indokoló helyzetekben – jogerős közigazgatási határozaton, vagy a 136. cikk (2) bekezdésében említett helyzetekben a 143. cikkben említett testület általi előzetes jogi minősítésen kell alapulnia, e helyzetek központosított értékelését biztosítandó. A 141. cikk (1) bekezdésében említett esetekben az illetékes engedélyezésre jogosult tisztviselőnek el kell utasítania a résztvevő egy adott odaítélési eljárásban való részvételét.

A 136. cikk (5) bekezdésének sérelme nélkül, az illetékes engedélyezésre jogosult tisztviselő csak azt követően hozhatja meg a valamely részvevő vagy címzett kizárására és/vagy a valamely címmel szemben pénzügyi szankció kiszabására vonatkozó határozatot, illetve a vonatkozó információk közzétételére vonatkozó határozatot a 136. cikk (2) bekezdésében említett előzetes minősítés alapján, ha ehhez megszerezte a 143. cikkben említett testület ajánlását.”

II. A megtámadott rendelet

- 15 A megtámadott rendelet preambulumban foglaltak szerint a rendeletet az „[EUM-Szerződés] és különösen annak 322. cikke (1) bekezdésének a) pontja” és az „[Euratom-Szerződés] és különösen annak 106a. cikke” alapján fogadták el.
- 16 A megtámadott rendelet (2), (3), (5)–(10), (12)–(19) és (26) preambulumbekzdése a következőket mondja ki:

„(2) Az Európai Tanács a 2020. július 21-i következtetéseiben kijelentette, hogy az Unió pénzügyi érdekeit a Szerződésekben foglalt általános elvekkel, különösen az [EUSZ 2. cikkben] foglalt értékekkel összhangban kell védeni. Hangsúlyozta továbbá az Unió pénzügyi érdekei védelmének fontosságát és a jogállamiság tiszteletben tartásának fontosságát.

(3) A jogállamiság megköveteli, hogy valamennyi közhatalmi szerv törvényes korlátok között, a demokrácia értékeinek megfelelően és az Európai Unió Alapjogi Chartájában [a továbbiakban: Charta] és más alkalmazandó eszközökben meghatározott alapvető jogok tiszteletben tartásával, valamint független és pártatlan bíróságok felügyelete mellett járjon el. Így különösen megköveteli, hogy tiszteletben tartsák a törvényesség elvét [2004. április 29-i Bizottság kontra CAS Succhi di Frutta ítélet, C-496/99 P, EU:C:2004:236, 63. pont], amely magában hordozza az átlátható, elszámoltatható, demokratikus és pluralista törvényhozási eljárás meglétét; a jogbiztonság elvét [1981. november 12-i Meridionale Industria Salumi és társai ítélet, 212/80–217/80, EU:C:1981:270, 10. pont]; a végrehajtó hatalom önkényessége tilalmának elvét [1989. szeptember 21-i Hoechst kontra Bizottság ítélet, 46/87 és 227/88, EU:C:1989:337, 19. pont]; a független és pártatlan bíróságok által

biztosított hatékony bírói jogvédelem elvét, az igazságszolgáltatáshoz való jogot is beleértve [2018. február 27-i Associação Sindical dos Juizes Portugueses ítélet, C-64/16, EU:C:2018:117, 31., 40. és 41. pont; 2018. július 25-i Minister for Justice and Equality (Az igazságszolgáltatási rendszer hiányosságai) ítélet, C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, 63–67. pont]; és a hatalmi ágak szétválasztásának elvét [2010. december 22-i DEB-ítélet, C-279/09, EU:C:2010:811, 58. pont; 2016. november 10-i Poltorak ítélet, C-452/16 PPU, EU:C:2016:858, 35. pont; 2016. november 10-i Kovalkovas ítélet, C-477/16 PPU, EU:C:2016:861, 36. pont] [„A jogállamiság megerősítésére irányuló új uniós keret” című bizottsági közlemény (COM(2014) 158 final, I. melléklet)].

[...]

- (5) Amikor egy tagjelölt ország tagállammá válik, egy olyan jogi struktúrához csatlakozik, amely azon az alapvető előfeltevésen alapul, mely szerint minden tagállam osztozik az összes többi tagállammal az Unió alapjául szolgáló számos közös értékben, és elismeri, hogy azok osztják ezen értékeket vele, amint azt az [EUSZ 2. cikk] kimondja. Ezen előfeltevés maga után vonja és igazolja a tagállamok közötti kölcsönös bizalom fennállását ezen értékek elismerése, és így az azokat végrehajtó uniós jog tiszteletben tartása tekintetében [2014. december 18-i 2/13 (Az Uniónak az EJEE-hez történő csatlakozása) vélemény, EU:C:2014:2454, 168. pont]. A tagállamok jogszabályainak és gyakorlatainak továbbra is meg kell felelniük az Unió alapját képező közös értékeknek.
- (6) Bár az uniós értékek nem állnak egymással hierarchikus viszonyban, a jogállamiság tiszteletben tartása elengedhetetlen az Unió alapjául szolgáló más alapvető értékek – például a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség és az emberi jogok tiszteletben tartása – védelméhez. A jogállamiság tiszteletben tartása elválaszthatatlanul összekapcsolódik a demokrácia és az alapvető jogok tiszteletben tartásával. Sem a demokrácia, sem az alapvető jogok tiszteletben tartása nem képzelhető el a jogállamiság tiszteletben tartása nélkül, és fordítva.
- (7) Amikor a tagállamok végrehajtják az uniós költségvetést, ideértve [a Covid19-válság utáni helyreállítás támogatására szolgáló Európai Uniós Helyreállítási Eszköz létrehozásáról szóló, 2020. december 14-i] (EU) 2020/2094 tanácsi rendelet [HL 2020. L 433I., 23. o.] alapján létrehozott Európai Uniós Helyreállítási Eszköz keretében, valamint az uniós költségvetés által biztosított kölcsönök és egyéb eszközök keretében elkülönített forrásokat is, a jogállamiság tiszteletben tartása – az általuk alkalmazott végrehajtási módszertől függetlenül – alapvető előfeltétele az [EUMSZ 317. cikkben] foglalt hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elvének való megfelelésnek.
- (8) A tagállamok csak akkor tudják biztosítani a hatékony és eredményes pénzgazdálkodást, ha a hatóságok a jogszabályoknak megfelelően járnak el, ha a nyomozó és vádhatóságok hatékonyan üldözik a csalás eseteit, többek között az adócsalást, az adókijátszást, a korrupciót, az összeférhetetlenséget vagy a jog egyéb megsértését is, és ha a hatóságok – többek között a bűnüldöző hatóságok – önkényes vagy jogellenes döntései alávethetők a független bíróságok és az Európai Unió Bírósága hatékony bírósági felülvizsgálatának.
- (9) Az igazságszolgáltatás függetlenségét és pártatlanságát mindig garantálni kell, a nyomozó és vádhatóságoknak pedig képeseknek kell lenniük arra, hogy megfelelően ellássák feladataikat. Az igazságszolgáltatási szerveknek, valamint a nyomozó és vádhatóságoknak elegendő pénzügyi és emberi erőforrással, valamint megfelelő eljárásokkal kell rendelkezniük ahhoz,

hogy hatékonyan és a tisztességes eljáráshoz való jog teljeskörű tiszteletben tartása mellett járhassanak el, a védelemhez való jog tiszteletben tartását is beleértve. A jogerős ítéleteket hatékonyan végre kell hajtani. E feltételekre minimális biztosítékként van szükség a hatóságok olyan jogellenes és önkényes döntései ellen, amelyek sérthetik az Unió pénzügyi érdekeit.

- (10) A bírói függetlenség előfeltételezi különösen azt, hogy az érintett igazságszolgáltatási szerv mind a vonatkozó szabályok alapján, mind pedig a gyakorlatban teljesen autonóm módon gyakorolhatja igazságszolgáltatási feladatkörét anélkül, hogy bármely más szervvel hierarchikus viszonyban állna, vagy annak alárendelt lenne, továbbá anélkül, hogy bárhonnan utasításokat kapna, és ilyen módon védett az olyan külső beavatkozásokkal vagy nyomással szemben, amely veszélyeztetheti tagjai ítélkezésbeli függetlenségét, és befolyásolhatja döntéseiket. A függetlenségi és pártatlansági garanciák olyan szabályok meglétét igénylik – különösen, ami a szerv összetételét, tagjainak kinevezését, azok megbízásának időtartamát, kizárásának és elmozdításának okait illeti –, amelyek a jogalanyok számára biztosítják minden, az említett szerv külső tényezők általi befolyásolhatóságával, valamint az ütköző érdekek vonatkozásában való semlegességével kapcsolatos jogos kétség kizárását.

[...]

- (12) Az [EUSZ 19. cikk] – amely konkretizálja az [EUSZ 2. cikkben] foglalt jogállamiság értékét – előírja a tagállamok számára, hogy az uniós jog által szabályozott területeken, ideértve az uniós költségvetés végrehajtásával kapcsolatos területeket is, biztosítsák a hatékony bírói jogvédelmet. Az uniós jog tiszteletben tartásának biztosítására irányuló hatékony bírósági felülvizsgálat pusztán fennállása a jogállamiság létének velejárója, biztosításához pedig független bíróságok szükségesek [2018. február 27-i Associação Sindical dos Juizes Portugueses ítélet, C-64/16, EU:C:2018:117, 32–36. pont]. A bíróságok függetlenségének megőrzése alapvető fontosságú, amint azt a Charta 47. cikkének második bekezdése is megerősíti [2018. február 27-i Associação Sindical dos Juizes Portugueses ítélet, C-64/16, EU:C:2018:117, 40. és 41. pont]. Ez különösen igaz a többek között a közbeszerzési eljárások keretében közkiadásokat vagy köztartozásokat keletkeztető aktusok, szerződések vagy egyéb eszközök érvényességének bírósági felülvizsgálatára, amely a bíróságok előtt is megindítható.
- (13) Ezért egyértelmű kapcsolat áll fenn a jogállamiság tiszteletben tartása és az uniós költségvetésnek a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elvével összhangban történő hatékony végrehajtása között.
- (14) Az Unió számos olyan eszközt és folyamatot dolgozott ki, amely előmozdítja a jogállamiságot és annak alkalmazását, köztük a civil társadalmi szervezeteknek nyújtott pénzügyi támogatást, az európai jogállamisági mechanizmust és az uniós igazságügyi eredménytáblát, illetve amely – a kötelezettségszegési eljárások és az [EUSZ 7. cikkben] meghatározott eljárás révén – biztosítja az uniós intézmények hatékony válaszát a jogállamiság megsértésére. Az e rendeletben meghatározott mechanizmus kiegészíti ezeket az eszközöket azáltal, hogy biztosítja az uniós költségvetés védelmét a jogállamiság elveinek az uniós költségvetéssel való hatékony és eredményes pénzgazdálkodást vagy az Unió pénzügyi érdekeinek védelmét érintő megsértésével szemben.

- (15) A jogállamiság elveinek megsértése, különösen ha az a hatóságok megfelelő működését és a hatékony bírósági felülvizsgálatot érinti, súlyosan sértheti az Unió pénzügyi érdekeit. Ez igaz a jogállamiság elvei megsértésének egyedi eseteire is, de az olyan esetekre még inkább, amelyek széles körben jellemzőek, illetve amelyek a hatóságok ismétlődően előforduló gyakorlatának vagy mulasztásának, vagy az ilyen hatóságok által elfogadott általános intézkedéseknek tudhatók be.
- (16) A jogállamiság elvei megsértésének azonosítása a Bizottság részéről alapos minőségi értékelést igényel. Az említett értékelésnek objektívnek, pártatlannak és tisztességesnek kell lennie, és figyelembe kell vennie a rendelkezésre álló forrásokból és elismert intézményektől származó releváns információkat, ideértve az Európai Unió Bíróságának ítéleteit, a Számvevőszék jelentéseit, a Bizottság éves jogállamisági jelentését és a Bizottság által készített uniós igazságügyi eredménytáblát, az [OLAF] és adott esetben az Európai Ügyészség jelentéseit, valamint a releváns nemzetközi szervezetek és hálózatok – beleértve az Európa Tanács szerveit, mint például az Európa Tanács Korrupció Elleni Államok Csoportját (GRECO) és a [Jog a Demokráciáért Európai Bizottságot (Velencei Bizottság)], valamint az Európai Unió Legfelsőbb Bíróságai Elnökeinek Hálózatát és az Igazságszolgáltatási Tanácsok Európai Hálózatát – következtetéseit és ajánlásait, különösen a Velencei Bizottság jogállamisági ellenőrzőlistáját. A Bizottság konzultálhat az Európai Unió Alapjogi Ügynökségével és a Velencei Bizottsággal, amennyiben az egy alapos minőségi értékelés elkészítéséhez szükséges.
- (17) Az e rendelet szerinti intézkedések különösen azokban az esetekben szükségesek, amikor az uniós jogszabályokban foglalt más eljárások nem tennék lehetővé az uniós költségvetés hatékonyabb védelmét. Az uniós pénzügyi jogszabályok, valamint az alkalmazandó ágazatspecifikus és költségvetési szabályok többféle lehetőséget biztosítanak az uniós költségvetés védelmére, ideértve az irányítási és kontrollrendszerek terén feltárt szabálytalanságokkal vagy súlyos hiányosságokkal összefüggésben elrendelt megszakításokat, felfüggesztéseket és pénzügyi korrekciókat. Meg kell határozni a jogállamiság elveinek megsértése esetén elfogadandó intézkedéseket és az ilyen intézkedések elfogadása érdekében követendő eljárást. Az ilyen intézkedéseknek magukban kell foglalniuk a kifizetések és kötelezettségvállalások felfüggesztését, a részletek folyósításának felfüggesztését vagy a kölcsönök lejárat előtti visszafizetését, a meglévő kötelezettségvállalások szerinti finanszírozás csökkentését, valamint a címzettekkel való új kötelezettségek vállalásának vagy az uniós költségvetés által garantált kölcsönökre vagy egyéb eszközökre vonatkozó új megállapodások megkötésének a tilalmát.
- (18) Az elfogadandó intézkedések meghatározásakor biztosítani kell az arányosság elvének érvényesülését, figyelembe véve különösen a helyzet súlyosságát, a releváns magatartás kezdete óta eltelt időt, a magatartás fennállásának időtartamát és ismételt előfordulását, a szándékot, az érintett tagállamnak a jogállamiság elvei megsértésének megszüntetésében való együttműködésének mértékét, valamint ezen elvek megsértésének az uniós költségvetéssel való hatékony és eredményes pénzgazdálkodásra vagy az Unió pénzügyi érdekeire gyakorolt hatásait.
- (19) Alapvető fontosságú, hogy a jogállamiság elveinek megsértése esetén az intézkedések elfogadásakor a végső címzettek és kedvezményezettek jogos érdekei megfelelő védelemben részesüljenek. Az intézkedések elfogadásának mérlegelésekor a Bizottságnak figyelembe kell vennie azok végső címzettekre és kedvezményezettekre gyakorolt potenciális hatását. Tekintettel arra, hogy megosztott irányítás keretében a Bizottság részéről a tagállamok

részére teljesített kifizetések jogilag függetlenek a nemzeti hatóságok által a kedvezményezettek részére teljesített kifizetésektől, az e rendelet szerinti megfelelő intézkedések nem tekintendők úgy, hogy érintik az alkalmazandó ágazatspecifikus és költségvetési szabályokban foglalt kifizetési határidőknek megfelelően a kedvezményezettek részére történő kifizetésekre szánt források rendelkezésre állását. Az e rendelet szerint elfogadott határozatok, valamint a végső címzettek és kedvezményezettek tekintetében e rendeletben előírt kötelezettségek az alkalmazandó uniós jog részét képezik a finanszírozás megosztott irányítás keretében történő végrehajtása tekintetében. Az intézkedések által érintett tagállamoknak rendszeresen jelentést kell tenniük a Bizottság részére a végső címzettek vagy kedvezményezettek felé fennálló kötelezettségeik teljesítéséről. Az alkalmazandó ágazatspecifikus és költségvetési szabályokban foglalt, a kedvezményezettek felé fennálló fizetési kötelezettségek teljesítésére vonatkozó jelentéstételnek lehetővé kell tennie, hogy a Bizottság meggyőződjön arról, hogy az e rendelet alapján hozott határozatok semmilyen – sem közvetlen, sem közvetett – formában nincsenek hatással az alkalmazandó ágazatspecifikus és költségvetési szabályok szerint teljesítendő kifizetésekre.

A végső címzettek vagy kedvezményezettek védelmének megerősítése érdekében a Bizottságnak egy honlapon vagy egy internetes portálon keresztül tájékoztatást és iránymutatást kell nyújtania, megfelelő eszközöket biztosítva egyúttal ahhoz, hogy tájékoztatni lehessen a Bizottságot arról, ha kormányzati szervek és tagállamok megszegik azon jogi kötelezettségüket, amely szerint az e rendelet szerinti intézkedések elfogadását követően folytatniuk kell a kifizetéseket. A Bizottságnak ezen információk nyomán el kell járnia annak ellenőrzése érdekében, hogy az alkalmazandó szabályokat betartották-e, különös tekintettel az [Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alap Pluszra, a Kohéziós Alapra, az Igazságos Átmenet Alapra és az Európai Tengerügyi, Halászati és Akvakultúra-alapra vonatkozó közös rendelkezések, valamint az előbbiekre és a Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alapra, a Belső Biztonsági Alapra és a határigazgatás és a vízümpolitika pénzügyi támogatására szolgáló eszközre vonatkozó pénzügyi szabályok megállapításáról szóló, 2021. június 24-i (EU) 2021/1060 európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2021. L 231., 159. o.; helyesbítés: HL 2021. L 261., 58. o.)] 69. cikkére, 74. cikke (1) bekezdésének b) pontjára és 104. cikkére. Szükség esetén annak biztosítása érdekében, hogy a kormányzati szervek vagy tagállamok által kifizetendő minden esedékes összeget ténylegesen kifizessenek a végső címzettek vagy kedvezményezettek részére, a Bizottságnak vissza kell térítenie a teljesített kifizetéseket, vagy adott esetben pénzügyi korrekciót kell alkalmaznia azáltal, hogy – az alkalmazandó ágazatspecifikus és költségvetési szabályoknak megfelelően – csökkenti valamely program uniós támogatását.

[...]

- (26) Az intézkedések elfogadására és megszüntetésére irányuló eljárásnak tiszteletben kell tartania az objektivitást, a megkülönböztetés tilalma és a tagállamokkal szembeni egyenlő bánásmód elvét, és azt részrehajlásmentes és tényeken alapuló megközelítés alapján kell lefolytatni. Amennyiben – kivételes esetben – az érintett tagállam úgy ítéli meg, hogy az említett elveket súlyosan megsértették, kérheti az Európai Tanács elnökét, hogy az ügyet utalja az Európai Tanács következő ülése elé. Ilyen kivételes esetekben mindaddig nem hozható döntés az intézkedésekről, ameddig az Európai Tanács meg nem tárgyalta a kérdést. Ez a folyamat főszabályként nem tarthat három hónapnál hosszabb ideig azt követően, hogy a Bizottság benyújtotta javaslatát a Tanácsnak.”

17 A megtámadott rendelet 1. cikke a következőképpen rendelkezik:

„E rendelet meghatározza a jogállamiság elveinek a tagállamokban történő megsértése esetén az uniós költségvetés védelméhez szükséges szabályokat.”

18 E rendelet 2. cikke értelmében:

„E rendelet alkalmazásában:

- a) »jogállamiság«: az [EUSZ 2. cikkben] rögzített uniós érték. A jogállamiság magában foglalja a törvényesség elvét, amely magában hordozza az átlátható, elszámoltatható, demokratikus és pluralista törvényhozási eljárás meglétét; a jogbiztonság elvét; a végrehajtó hatalom önkényessége tilalmának elvét; a független és pártatlan bíróságok által biztosított hatékony bírói jogvédelem elvét, az igazságszolgáltatáshoz való jogot is beleértve, az alapvető jogok tekintetében is; a hatalmi ágak szétválasztásának elvét; valamint a megkülönböztetés tilalmának elvét és a törvény előtti egyenlőség elvét. A jogállamiságot az [EUSZ 2. cikkben] rögzített egyéb uniós értékekre és elvekre figyelemmel kell értelmezni;
- b) »kormányzati szerv«: a kormányzat bármely szintjén elhelyezkedő hatóság, ideértve a nemzeti, regionális és helyi hatóságokat, valamint [a költségvetési rendelet] 2. cikkének 42. pontja értelmében vett tagállami szervezeteket.”

19 A megtámadott rendeletnek „A jogállamiság elveinek megsértése” című 3. cikke a következőképpen rendelkezik:

„E rendelet alkalmazásában a jogállamiság elveinek megsértésére engedhetnek következtetni az alábbiak:

- a) az igazságszolgáltatás függetlenségének veszélyeztetése;
- b) a hatóságok – többek között a bűnüldöző hatóságok – által hozott önkényes vagy jogellenes döntések megelőzésének, helyesbítésének vagy szankcionálásának elmulasztása, pénzügyi és emberi erőforrásoknak az említett hatóságok megfelelő működését befolyásoló megvonása, vagy az összeférhetlenség elkerülése biztosításának elmulasztása;
- c) a jogorvoslati lehetőségek rendelkezésre állásának és hatékonyságának korlátozása, többek között korlátozó eljárási szabályok révén és az ítéletek végrehajtásának hiánya révén, vagy a jogsértések hatékony kivizsgálásának, büntetőeljárás alá vonásának vagy szankcionálásának korlátozása.”

20 E rendeletnek „Az intézkedések elfogadásának feltételei” című 4. cikke a következőket mondja ki:

„(1) Megfelelő intézkedéseket kell hozni abban az esetben, ha az 6. cikkel összhangban megállapítást nyer, hogy a jogállamiság elveinek valamely tagállamban történő megsértése kellően közvetlenül érinti az uniós költségvetéssel való hatékony és eredményes pénzgazdálkodást vagy az Unió pénzügyi érdekeinek védelmét, vagy ennek a kockázata komolyan fennáll.

(2) E rendelet alkalmazásában a jogállamiság elveinek megsértése a következők közül egyet vagy többet érint:

- a) az uniós költségvetést – beleértve az uniós költségvetés által garantált kölcsönöket és egyéb eszközöket is – végrehajtó hatóságok megfelelő működése, különösen a közbeszerzési eljárások vagy a vissza nem térítendő támogatásokkal kapcsolatos eljárások keretében;
- b) a pénzügyi kontrollt, monitoringot és ellenőrzést végző hatóságok megfelelő működése, valamint a hatékony és átlátható pénzgazdálkodási és elszámoltathatósági rendszerek megfelelő működése;
- c) a nyomozó és a vádhatóságok megfelelő működése az uniós költségvetés végrehajtását vagy az Unió pénzügyi érdekeinek védelmét érintő csalással – többek között adócsalással –, korrupcióval vagy az uniós jog ezzel összefüggő egyéb megsértésével kapcsolatos nyomozás és vádeljárás során;
- d) az a), a b) és a c) pontban említett hatóságok intézkedéseinek vagy mulasztásainak független bíróságok általi hatékony bírósági felülvizsgálata;
- e) az uniós költségvetés végrehajtását vagy az Unió pénzügyi érdekeinek védelmét érintő csalásnak – többek között adócsalásnak –, korrupciónak vagy az uniós jog ezzel összefüggő egyéb megsértésének megelőzése és szankcionálása, valamint a nemzeti bíróságok vagy a közigazgatási hatóságok által hatékony és visszatartó erejű szankciók kiszabása a címzettekkel szemben;
- f) a jogosulatlanul kifizetett összegek visszafizettetése;
- g) az OLAF-fal és – az érintett tagállam részvételétől függően – az Európai Ügyészséggel folytatott hatékony és kellő időben történő együttműködés a nyomozásaik vagy a vádeljárásaik során az alkalmazandó uniós jogi aktusok szerint a lojális együttműködés elvével összhangban;
- h) a hatóságoknál tapasztalt egyéb, az uniós költségvetéssel való hatékony és eredményes pénzgazdálkodás vagy az Unió pénzügyi érdekeinek védelme szempontjából releváns helyzetek vagy magatartások.”

21 Az említett rendeletnek „Az uniós költségvetés védelmét szolgáló intézkedések” című 5. cikkének (1)–(4) bekezdése a következőket írja elő:

„(1) Feltéve, hogy az e rendelet 4. cikkében foglalt feltételek teljesülnek, a következő megfelelő intézkedések közül egy vagy több fogadható el az e rendelet 6. cikkében foglalt eljárással összhangban:

- a) amennyiben a Bizottság a költségvetési rendelet 62. cikke (1) bekezdésének a) és c) pontja szerinti közvetlen vagy közvetett irányítás keretében hajtja végre az uniós költségvetést, és ha kormányzati szerv a címzett:
 - i. a kifizetéseknek vagy a jogi kötelezettségvállalás teljesítésének felfüggesztése vagy a jogi kötelezettségvállalás megszüntetése a költségvetési rendelet 131. cikkének (3) bekezdése szerint;
 - ii. új jogi kötelezettségek vállalásának tilalma;

- iii. a részletek folyósításának teljes vagy részleges felfüggesztése vagy az uniós költségvetés által garantált kölcsönök lejárat előtti visszafizetése;
 - iv. az uniós költségvetés által garantált eszközökből származó gazdasági előny felfüggesztése vagy csökkentése;
 - v. az uniós költségvetés által garantált kölcsönökre vagy egyéb eszközökre vonatkozó új megállapodások kötésének tilalma;
- b) amennyiben a Bizottság a költségvetési rendelet 62. cikke (1) bekezdésének b) pontja szerint a tagállammal megosztott irányítás keretében hajtja végre az uniós költségvetést:
- i. egy vagy több program jóváhagyásának felfüggesztése vagy annak módosítása;
 - ii. kötelezettségvállalások felfüggesztése;
 - iii. kötelezettségvállalások csökkentése, többek között pénzügyi korrekciók vagy a más kiadási programokhoz történő átcsoportosítások révén;
 - iv. az előfinanszírozás csökkentése;
 - v. a kifizetési határidők megszakítása;
 - vi. kifizetések felfüggesztése.

(2) Amennyiben az intézkedéseket elfogadó határozat másként nem rendelkezik, a megfelelő intézkedések elrendelése nem érinti az (1) bekezdés a) pontjában említett kormányzati szervek vagy az (1) bekezdés b) pontjában említett tagállamok azon kötelezettségeit, hogy az intézkedés által érintett programot vagy alapot végrehajtsák, különös tekintettel a végső címzettek vagy kedvezményezettek felé fennálló kötelezettségeikre, beleértve a kifizetések teljesítésére irányuló, az e rendelet, valamint az alkalmazandó ágazatspecifikus vagy költségvetési szabályok alapján fennálló kötelezettséget is. Az uniós források megosztott irányítás keretében történő felhasználása során az e rendelet alapján elfogadott intézkedések által érintett tagállamok az említett intézkedések elfogadásától számítva háromhavonta jelentést tesznek a Bizottságnak az említett kötelezettségeknek való megfelelésükről.

A Bizottság ellenőrzi, hogy az alkalmazandó jogot betartották-e, és szükség esetén minden megfelelő intézkedést megtesz az uniós költségvetés védelme érdekében, az ágazatspecifikus és költségvetési szabályokkal összhangban.

(3) A meghozott intézkedéseknek arányosaknak kell lenniük. Az intézkedéseket a jogállamiság elveinek megsértése által az uniós költségvetéssel való hatékony és eredményes pénzgazdálkodásra vagy az Unió pénzügyi érdekeire gyakorolt tényleges vagy potenciális hatás figyelembevételével kell meghatározni. A jogállamiság elvei megsértésének jellegét, időtartamát, súlyosságát és hatókörét kellőképpen figyelembe kell venni. Az intézkedéseknek lehetőség szerint az elvek megsértése által érintett uniós fellépéseket kell célozniuk.

(4) A Bizottság a (2) bekezdésben említett tagállami kötelezettségekről egy honlapon vagy egy internetes portálon keresztül tájékoztatást és iránymutatást nyújt a végső címzettek vagy kedvezményezettek részére. A Bizottság továbbá ugyanezen a honlapon vagy internetes portálon megfelelő eszközöket biztosít a végső címzetteknek vagy kedvezményezetteknek ahhoz, hogy tájékoztassák a Bizottságot az említett kötelezettségek minden olyan jellegű megszegéséről, amely – ezen végső címzettek vagy kedvezményezettek véleménye szerint – közvetlenül érinti őket. Ezt a bekezdést oly módon kell alkalmazni, hogy az az [uniós jog megsértését bejelentő személyek védelméről szóló, 2019. október 23-i (EU) 2019/1937 európai parlamenti és tanácsi irányelvben (HL 2019. L 305., 17. o.)] foglalt elvekkel összhangban biztosítsa az uniós jog megsértését bejelentő személyek védelmét. A végső címzettek vagy kedvezményezettek által e bekezdésnek megfelelően szolgáltatott információkhoz bizonyítékot kell csatolni arra vonatkozóan, hogy az

érintett végső címzett vagy kedvezményezett hivatalos panaszt nyújtott be az érintett tagállam illetékes hatóságához.”

22 Ugyanezen rendeletnek „Az eljárás” címet viselő 6. cikke értelmében:

„(1) Amennyiben a Bizottság megállapítja, hogy alapos oka van úgy megítélni, hogy a 4. cikkben foglalt feltételek teljesülnek, az érintett tagállamnak írásbeli értesítést küld – kivéve, ha úgy ítéli meg, hogy az uniós jogszabályokban foglalt más eljárások az uniós költségvetés hatékonyabb védelmét tennék lehetővé a számára –, amelyben megjelöli a megállapításai alapjául szolgáló ténybeli elemeket és konkrét indokokat. A Bizottság haladéktalanul tájékoztatja az Európai Parlamentet és a Tanácsot az ilyen értesítésről és annak tartalmáról.

(2) Az (1) bekezdés szerint kapott információk fényében az Európai Parlament felkérheti a Bizottságot, hogy a megállapításairól folytassanak strukturált párbeszédet.

(3) Annak értékelésekor, hogy a 4. cikkben foglalt feltételek teljesülnek-e, a Bizottság figyelembe veszi a rendelkezésre álló forrásokból származó releváns információkat, ideértve az uniós intézmények, egyéb releváns nemzetközi szervezetek és egyéb elismert intézmények határozatait, következtetéseit és ajánlásait is.

(4) A Bizottság az (1) bekezdés szerinti írásbeli értesítés megküldése előtt és után is bekérhet minden olyan további információt, amely a (3) bekezdésben említett értékelés elvégzéséhez szükséges.

(5) Az érintett tagállam megadja a szükséges információkat, és az (1) bekezdésben említett értesítésben foglalt megállapításokkal kapcsolatban észrevételeket tehet a Bizottság által meghatározandó határidőn belül, amely a megállapításokról szóló értesítés időpontjától számítva legalább egy hónap, de legfeljebb három hónap. Észrevételeiben a tagállam a Bizottság értesítésében foglalt megállapítások kezelése érdekében korrekciós intézkedések elfogadását javasolhatja.

(6) A Bizottság figyelembe veszi a kapott információkat és az érintett tagállam által tett bármely észrevételt, továbbá bármely javasolt korrekciós intézkedés megfelelőségét annak eldöntése során, hogy benyújt-e a megfelelő intézkedésekről szóló végrehajtási határozatra irányuló javaslatot. A Bizottság az érintett tagállam által nyújtott bármely információ vagy tett észrevételek kézhezvételének időpontjától, vagy ha sem információ, sem észrevétel nem érkezett, az (5) bekezdéssel összhangban meghatározott határidő lejártától számított egy hónapos indikatív határidőn belül, de minden esetben észszerű időn belül elvégzi az értékelését.

(7) Amennyiben a Bizottság a (9) bekezdés szerinti javaslatot szándékozik tenni, előzetesen lehetőséget biztosít a tagállamnak arra, hogy egy hónapon belül benyújtsa az észrevételeit, különösen a tervezett intézkedések arányosságával kapcsolatban.

(8) Az elrendelendő intézkedések arányosságának értékelésekor a Bizottság figyelembe veszi a (3) bekezdésben említett információkat és iránymutatást.

(9) Amennyiben a Bizottság úgy ítéli meg, hogy a 4. cikkben foglalt feltételek teljesülnek, és hogy a tagállam által az (5) bekezdés szerint javasolt korrekciós intézkedések – ha vannak ilyenek – nem kezelik megfelelően a Bizottság értesítésében foglalt megállapításokat, a tagállam észrevételeinek kézhezvételétől számított egy hónapon belül, vagy ha nem érkezik észrevétel, indokolatlan

késedelem nélkül és minden esetben a (7) bekezdésben meghatározott határidőtől számított egy hónapon belül a megfelelő intézkedésekről szóló végrehajtási határozatra irányuló javaslatot nyújt be a Tanácsnak. A javaslatban meg kell jelölnie azokat a konkrét indokokat és bizonyítékokat, amelyek a Bizottság megállapításainak alapjául szolgáltak.

(10) A Tanács az e cikk (9) bekezdésében említett végrehajtási határozatot a Bizottság javaslatának kézhezvételétől számított egy hónapon belül elfogadja. Kivételes körülmények felmerülése esetén az említett végrehajtási határozat elfogadásának határideje legfeljebb két hónappal meghosszabbítható. A határozat kellő időben történő meghozatalának biztosítása érdekében a Bizottság – amennyiben ezt helyénvalónak ítéli – él az [EUMSZ 237. cikk] szerinti jogaival.

(11) A Tanács minősített többséggel módosíthatja a Bizottság javaslatát, és egy végrehajtási határozat útján elfogadhatja a módosított szöveget.”

23 A megtámadott rendeletnek „Az intézkedések megszüntetése” című 7. cikkének (1) és (2) bekezdése a következőket írja elő:

„(1) Az érintett tagállam bármikor elfogadhat új korrekciós intézkedéseket, és olyan írásbeli értesítést nyújthat be a Bizottságnak, amely bizonyítékot tartalmaz annak igazolására, hogy a 4. cikkben foglalt feltételek már nem teljesülnek.

(2) Az érintett tagállam kérésére, vagy saját kezdeményezésére és legkésőbb egy évvel az intézkedések Tanács általi elfogadását követően, a Bizottság az érintett tagállam által benyújtott minden bizonyítékot, valamint az érintett tagállam által elfogadott bármely új korrekciós intézkedés megfelelőségét figyelembe véve újból értékeli az érintett tagállamban fennálló helyzetet.

Amennyiben a Bizottság úgy véli, hogy a 4. cikkben foglalt feltételek már nem teljesülnek, az elfogadott intézkedések megszüntetéséről szóló végrehajtási határozatra irányuló javaslatot nyújt be a Tanácsnak.

Amennyiben a Bizottság úgy véli, hogy az intézkedések elfogadásához vezető helyzetet részben orvosolták, az elfogadott intézkedések kiigazításáról szóló végrehajtási határozatra irányuló javaslatot nyújt be a Tanácsnak.

Amennyiben a Bizottság úgy véli, hogy az intézkedések elfogadásához vezető helyzetet nem orvosolták, indokolással ellátott határozatot intéz az érintett tagállamhoz, és erről tájékoztatja a Tanácsot.

Amennyiben az érintett tagállam az (1) bekezdés szerinti írásbeli értesítést nyújt be, a Bizottság az említett értesítés kézhezvételétől számított egy hónapon belül benyújtja javaslatát vagy elfogadja határozatát. Ez az időtartam kellően indokolt körülmények fennállása esetén meghosszabbítható, ilyenkor a Bizottság haladéktalanul tájékoztatja az érintett tagállamot a meghosszabbítás okairól.

A 6. cikk (3), (4), (5), (6), (9), (10) és (11) bekezdésében foglalt eljárás adott esetben analógia útján alkalmazandó.”

III. A felek kérelmei és a Bíróság előtti eljárás

- 24 A Lengyel Köztársaság azt kéri, hogy a Bíróság semmisítse meg a megtámadott rendeletet, valamint a Tanácsot és a Parlamentet kötelezze a költségek viselésére.
- 25 A Parlament és a Tanács azt kéri, hogy a Bíróság utasítsa el a keresetet, és a Lengyel Köztársaságot kötelezze a költségek viselésére.
- 26 2021. május 12-i kérelmében a Parlament azt kérte, hogy a Bíróság a jelen ügyet a Bíróság eljárási szabályzatának 133. cikkében előírt gyorsított eljárásban bírálja el. Kérelme alátámasztásul a Parlament azzal érvelt, hogy a megtámadott rendelet elfogadása alapvető politikai feltétele volt a 2021–2027-es időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keretről szóló, 2020. december 17-i (EU, Euratom) 2020/2093 tanácsi határozat (HL 2020. L 433 I., 11. o.) általa történő jóváhagyásának, és hogy a gazdasági szükséghelyzetre való tekintettel a „*Next Generation EU*” elnevezésű COVID-19 helyreállítási terv keretében rendelkezésre álló forrásokat rendkívül rövid határidőn belül a tagállamok rendelkezésére kell bocsátani. E tekintetben többek között kifejtette, hogy a 2020/2094 rendelet 3. cikkének (4) bekezdésével összhangban a jogi kötelezettségvállalások legalább 60%-át legkésőbb 2022. december 31-ig, az összes jogi kötelezettségvállalást pedig legkésőbb 2023. december 31-ig kell megtenni. A Parlament továbbá hangsúlyozta, hogy az Európai Unió saját forrásainak rendszeréről és a 2014/335/EU, Euratom határozat hatályon kívül helyezéséről szóló, 2020. december 14-i (EU, Euratom) 2020/2053 tanácsi határozat (HL 2020. L 424., 1. o.) hatálybalépését követően a Bizottság 2022 nyarától tőkepiaci hitelfelvételt indít a fent hivatkozott helyreállítási terv finanszírozása érdekében. A Parlament szerint a rendkívül nagy összegek rövid időn belüli felvétele és rendelkezésre bocsátása elkerülhetetlen kockázatot jelent az uniós költségvetésre nézve, amelyet a megtámadott rendelettel védeni kívánnak. Ez a védelem azért fontos, mert az uniós költségvetés hatékony védelmének elmulasztása hosszú távon – különösen az Unión belüli szolidaritásra nézve – negatív következményekkel járhat.
- 27 Az eljárási szabályzat 133. cikkének (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a felperes vagy az alperes kérelmére a Bíróság elnöke a másik fél, valamint az előadó bíró és a főtanácsnok meghallgatását követően dönthet úgy, hogy az ügyet gyorsított eljárásban bírálják el, ha az ügy jellege azt követeli, hogy elbírálására a lehető legrövidebb időn belül kerüljön sor.
- 28 A jelen ügyben 2021. június 9-én a Bíróság elnöke a többi fél, az előadó bíró és a főtanácsnok meghallgatását követően helyt adott e kérelemnek. Ezt a határozatot az indokolta, hogy az uniós jogrend szempontjából a jelen ügy alapvető jelentőséggel bír, különösen az Unió arra vonatkozó hatáskörét illetően, hogy az uniós költségvetést és az uniós pénzügyi érdekeket olyan sérelmekkel szemben védje, amelyek az EUSZ 2. cikkben foglalt értékek megsértéséből következhetnek.
- 29 A Bíróság elnöke 2021. június 25-i határozatával megengedte a Belga Királyság, a Dán Királyság, a Németországi Szövetségi Köztársaság, Írország, a Spanyol Királyság, a Francia Köztársaság, a Luxemburgi Nagyhercegség, a Holland Királyság, a Finn Köztársaság, a Svéd Királyság és a Bizottság számára, hogy a Parlament és a Tanács kérelmeinek támogatása végett beavatkozzanak.
- 30 A Bíróság elnöke ugyanezen a napon hozott határozatával megengedte, hogy Magyarország a Lengyel Köztársaság kereseti kérelmeinek támogatása végett beavatkozzon.
- 31 2021. május 11-i kérelmében a Tanács azt kérte a Bíróságtól, hogy ne vegye figyelembe a Lengyel Köztársaság által benyújtott keresetlevélnek és mellékleteinek azon szövegrészeit, amelyek a Jogi Szolgálatának a tagállamokban a jogállamiság tekintetében fennálló, általánossá vált hiányosságok

esetén az Unió költségvetésének védelméről szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló javaslatra (COM/2018/324 final) vonatkozó, 2018. október 25-i 13593/18. sz. véleményére (a továbbiakban: 13593/18. sz. jogi vélemény) hivatkoznak, vagy átveszik annak tartalmát, illetve az abban foglalt érvelést. A Bíróság 2021. június 29-én úgy határozott, hogy e kérelemről az eljárást befejező határozatban dönt.

- 32 A Bíróság, miután úgy ítélte meg, hogy a jelen ügy kivételes jelentőséggel bír, 2021. szeptember 7-én a főtanácsnok meghallgatását követően úgy határozott, hogy az ügyet az Európai Unió Bírósága alapokmánya 16. cikkének utolsó bekezdése alapján a teljes ülés elé utalja.

IV. A Lengyel Köztársaság által benyújtott keresetlevél bizonyos szövegrészeinek figyelmen kívül hagyására irányuló kérelemről

A. A felek érvei

- 33 A Tanács arra irányuló kérelmének alátámasztására, hogy a Bíróság hagyja figyelmen kívül a Magyarország által benyújtott keresetlevél 53., 75., 126., 133. és 139. pontját azon részükben, amelyben a 13593/18. sz. jogi véleményre hivatkoznak, tartalmát átveszik, illetve az abban foglalt elemzést tükrözik, azzal érvel, hogy ez a jogi vélemény „LIMITE” megjelölésű, nem minősített belső dokumentumnak minősül. Következésképpen a szolgálati titoktartási kötelezettség hatálya alá tartozik, bírósági eljárásban való bemutatása pedig a Tanács eljárási szabályzata 6. cikkének (2) bekezdésében, valamint a Tanács belső dokumentumainak kezelésére vonatkozó iránymutatások 20. és 21. pontjában előírt feltételekhez van kötve.
- 34 Ezen eljárási szabályzat 6. cikkének (2) bekezdése szerint csak a Tanács vagy a Coreper engedélyezheti bírósági eljárásban történő bemutatás céljából másolat vagy kivonat készítését a Tanács olyan dokumentumairól, amelyeket még nem hoztak nyilvánosságra a dokumentumokhoz történő nyilvános hozzáférésre vonatkozó uniós jogi rendelkezéseknek megfelelően. Ezen iránymutatások 20. és 21. pontjának megfelelően pedig a „LIMITE” megjelölésű dokumentumok csak abban az esetben hozhatók nyilvánosságra, ha egy erre kellően felhatalmazott tanácsi tisztviselő, valamely tagállam nemzeti közigazgatási szerve – a Tanács Főtitkárságával folytatott konzultációt követően – vagy adott esetben a Tanács az 1049/2001 rendelettel és a Tanács eljárási szabályzatával összhangban ilyen értelmű határozatot hozott.
- 35 Márpedig a jelen ügyben a Tanács az 1049/2001 rendelet alapján a 13593/18. sz. jogi véleménynek eddig csak az első nyolc pontját hozta nyilvánosságra, és Magyarországot sem hatalmazta fel arra, hogy azt a jelen bírósági eljárásban bemutassa.
- 36 A Bíróság és a Törvényszék állandó ítélkezési gyakorlata szerint a közérdekkel – amely magában foglalja azt a követelményt, hogy az intézmények a jogi szolgálataik által teljes függetlenség mellett adott véleményeknek hasznát vehessék – ellentétes lenne annak elfogadása, hogy az ilyen belső dokumentumokat a Bíróság előtti jogvitában anélkül benyújthassák, hogy ehhez az érintett intézmény hozzájárult volna, vagy ezt a Bíróság elrendelte volna.
- 37 A Tanács megjegyzi, hogy ha csak részben biztosított hozzáférést az 1049/2001 rendeleten alapuló hozzáférés iránti kérelmek nyomán a 13593/18. sz. jogi véleményhez, ennek oka különösen annak kockázata volt, hogy a megtámadott rendelet érvényességére vonatkozó jogvita keretében a felperes szembesíthetné a Tanácsot a saját jogi szolgálata által az említett jogi véleményben

kifejtett érvekkel, megsértve ezzel a tisztességes eljárás és a bírósági eljárásban részt vevő felek közötti fegyveregyenlőség követelményét. Ezek a kockázatok a jelen kereset benyújtásával ráadásul meg is valósultak.

- 38 A Tanács szerint egyébként a Lengyel Köztársaság ezen érvek alapján mindig a 13593/18. sz. jogi véleményhez való nyilvános hozzáférést megtagadó határozatok mellett szavazott. Ha e tagállam a jogi vélemény nyilvánosságra hozatalát kívánta volna elérni, az 1049/2001 rendelet alapján erre irányuló kérelmet kellett volna benyújtania, vagy pedig a Tanács eljárási szabályzatának és a Tanács belső dokumentumainak kezelésére vonatkozó iránymutatásoknak megfelelően engedélyt kellett volna kérnie.
- 39 A Tanács arra hivatkozik, hogy ha Lengyel Köztársaság számára annak ellenére engedélyeznék, hogy a jelen ügyben felhasználja a 13593/18. sz. jogi véleményt, hogy nem követte az erre vonatkozóan előírt eljárást és a kérdést nem vonták hatékony bírósági felülvizsgálat alá, megkerülnék az 1049/2001 rendeletben és a Tanács eljárási szabályzatában előírt eljárásokat. E tekintetben emlékeztet a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlatára, amely helyt ad az intézmények arra irányuló kérelmeinek, hogy belső dokumentumaikat távolítsák el a Bíróság rendelkezésére álló iratanyagból, amennyiben nem engedélyezték azok bírósági eljárásban történő bemutatását, és álláspontja szerint ebből az következik, hogy a 13593/18. sz. jogi véleményt a jelen ügyben nem lehet felhasználni.
- 40 A Tanács továbbá azzal érvel, hogy amennyiben a jelen eljárásban engedélyeznék a 13593/18. sz. jogi vélemény bemutatását, kénytelen lenne egy belső használatra szánt, a saját jogi szolgálata által a megtámadott rendelet kidolgozása során adott véleményt az uniós bíróság elé terjeszteni, ami sértené a tisztességes eljárás követelményeit, és befolyásolná azon lehetőségét, hogy őszinte, objektív és teljes körű véleményeket kaphasson.
- 41 Végül a Bíróság ítélkezési gyakorlata szerint az a tény, hogy a 13593/18. sz. jogi véleményt a Tanács engedélye nélkül egy sajtóorgánum honlapján közzétették, és így annak tartalma nyilvánosságra került, nem érinti ezeket a megfontolásokat. Ráadásul az a kár, amelyet e jogi véleménynek a jelen eljárás keretében történő, engedély nélküli felhasználása a Tanácsnak és az uniós intézményeknek okozna, jelentősen meghaladná az említett vélemény sajtóban történt közzétételével okozott kárt. Ha ugyanis a Lengyel Köztársaság számára engedélyeznék, hogy erre a jogi véleményre támaszkodjon, az veszélyeztetné az ahhoz fűződő közérdeket, hogy az intézmények teljes függetlenség mellett hasznát vehessék a jogi szolgálatuk által adott véleményeknek, és teljesen megszüntetné az ehhez fűződő érdek védelmére irányuló eljárások hatékonyságát.
- 42 A Lengyel Köztársaság vitatja a Tanács érvelését.

B. A Bíróság álláspontja

- 43 Érvelésében a Tanács lényegében azt állítja, hogy a Lengyel Köztársaság azáltal, hogy a keresetlevél 53., 126., 133. és 139. pontjában bizonyos szövegrészeket átvett a 13593/18. sz. jogi véleményből és a keresetlevél 75. pontjában átfogalmazta a jogi vélemény tartalmát, először is megsértette a Tanács eljárási szabályzata 6. cikkének (2) bekezdését, másodszer megsértette az arra irányuló közérdeket, hogy a Tanács a Jogi Szolgálata által teljes függetlenség mellett adott véleményeknek hasznát vehesse, harmadszor olyan helyzetbe hozta a Tanácsot, hogy az alapeljárásban esetleg

saját jogi szolgálatának elemzéseiről kell nyilatkoznia, megsértve ezzel a fegyveregyenlőség elvét, negyedszer megsértette a Tanács belső dokumentumainak kezelésére vonatkozó iránymutatások 20. és 21. pontját, ötödször pedig figyelmen kívül hagyta az 1049/2001 rendeletet.

- 44 A Tanács eljárási szabályzata 6. cikke (2) bekezdésének megsértésére vonatkozó állítást illetően meg kell jegyezni, hogy e rendelkezés értelmében „[a] Tanács vagy a Coreper a bírósági eljárásban történő bemutatás céljából engedélyezheti másolat vagy kivonat készítését a Tanács olyan dokumentumairól, amelyeket még nem hoztak nyilvánosságra”.
- 45 E tekintetben mindenekelőtt meg kell állapítani, hogy a keresetlevél a 13593/18. sz. jogi vélemény azon részeire hivatkozik, amelyek nem tartoznak a Tanács által az 1049/2001 rendelet alapján nyilvánosságra hozott nyolc pontba, továbbá hogy a Lengyel Köztársaság nem kért engedélyt a Tanácstól e jogi vélemény másolatának vagy kivonatának bírósági eljárásban történő bemutatására, végül pedig hogy e tagállam nem csatolta a keresetleveléhez az említett jogi vélemény másolatát.
- 46 Következésképpen meg kell határozni, hogy az, hogy a Lengyel Köztársaság a 13593/18. sz. jogi vélemény egyes szövegrészeit, azokat idézve, átvette és átfogalmazta a keresetlevelében, úgy tekintendő-e, hogy – a Tanács eljárási szabályzata 6. cikkének (2) bekezdése értelmében – bírósági eljárásban bemutatta a jogi vélemény kivonatait.
- 47 E tekintetben rá kell mutatni arra, hogy a keresetlevél 53., 126. és 133. pontja a jogi véleményből átvett idézeteket tartalmaz, míg a keresetlevél 75. és 139. pontja, de a 126. pontja is, a Lengyel Köztársaság önálló érvelését tartalmazza, amely állítása szerint az említett jogi véleményben foglalt elemzést tükrözi. Márpedig az ilyen jellegű érvelés, amelyhez csupán olyan állításokat fűztek, amelyek a 13593/18. sz. jogi véleménnyel való egyezésre vonatkoznak – és amelyek helytállóságát a Tanács egyébként vitatja –, nem tekinthető ezen jogi vélemény kivonatának.
- 48 Ilyen feltételek mellett azt kell megállapítani, hogy csak a keresetlevél 53., 126. és 133. pontját lehet úgy tekinteni, mint amely a Tanács eljárási szabályzata 6. cikkének (2) bekezdése értelmében a jogi vélemény „kivonatát” tartalmazza. Az ilyen kivonatoknak az eljárási iratban történő bemutatása pedig e rendelkezésnek megfelelően „bírósági eljárásban történő bemutatásnak” minősül.
- 49 Következésképpen a Lengyel Köztársaságnak főszabály szerint a Tanács eljárási szabályzata 6. cikkének (2) bekezdése alapján engedélyt kellett volna kérnie a Tanácstól ahhoz, hogy a Bíróság előtt bemutathassa a 13593/18. sz. jogi véleménynek a keresetlevél 53., 126. és 133. pontjában szereplő kivonatait.
- 50 E tekintetben – amint arra a Tanács is rámutat – a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlatából kétségtelenül kitűnik, hogy a közérdekléssel – amely megköveteli, hogy az intézmények a jogi szolgálataik által teljes függetlenség mellett adott véleményeknek hasznát vehessék – ellentétes lenne annak elfogadása, hogy az ilyen belső dokumentumokat a Bíróság előtti jogvitában anélkül benyújthassák, hogy ehhez az érintett intézmény hozzájárult volna, vagy ezt a Bíróság elrendelte volna (2019. május 14-i Magyarország kontra Parlament végzés, C-650/18, nem tették közzé, EU:C:2019:438, 8. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat; 2020. január 31-i Szlovénia kontra Horvátország ítélet, C-457/18, EU:C:2020:65, 66. pont).
- 51 Az ilyen jogi vélemény engedély nélküli benyújtásával ugyanis a felperes a megtámadott jogi aktus érvényességére vonatkozó eljárásban az érintett intézményt annak jogi szolgálata által ezen állásfoglalás kidolgozása során adott véleménnyel szembesíti. Márpedig főszabály szerint annak

megengedése, hogy a felperes az iratanyaghoz csatolhassa az egyik intézmény olyan jogi véleményét, amelynek hozzáférhetővé tételét az intézmény nem engedélyezte, sértené a tisztességes eljárás követelményeit, és az ilyen dokumentumokhoz való hozzáférés iránti kérelemre vonatkozóan az 1049/2001 rendelettel bevezetett eljárás megkerülését eredményezné (lásd ebben az értelemben: 2019. május 14-i Magyarország kontra Parlament végzés, C-650/18, nem tették közzé, EU:C:2019:438, 14. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat; 2020. január 31-i Szlovénia kontra Horvátország ítélet, C-457/18, EU:C:2020:65, 68. pont).

- 52 Figyelembe kell azonban venni az EUSZ 1. cikk második bekezdésében és az EUSZ 10. cikk (3) bekezdésében, valamint az EUMSZ 15. cikk (1) bekezdésében és az EUMSZ 298. cikk (1) bekezdésében foglalt átláthatóság elvét, amely többek között lehetővé teszi a polgárok irányában a közigazgatás nagyobb mértékű legitimációjának, hatékonyságának és felelősségének biztosítását a demokratikus rendszerben (lásd ebben az értelemben: 2019. május 14-i Magyarország kontra Parlament végzés, C-650/18, nem tették közzé, EU:C:2019:438, 13. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat). Az átláthatóság a különböző álláspontok nyílt megvitatását lehetővé téve hozzájárul ezenkívül az európai polgárok bizalmának növeléséhez is (2018. szeptember 4-i ClientEarth kontra Bizottság ítélet, C-57/16 P, EU:C:2018:660, 75. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 53 Az átláthatóság elvével valóban csak kivételesen igazolható az olyan intézményi dokumentum bírósági eljárás keretében történő hozzáférhetővé tétele, amelyet nem hoztak nyilvánosságra, és amely jogi véleményt tartalmaz. Ezért állapította meg azt a Bíróság, hogy egy intézmény jogi véleményét tartalmazó dokumentumnak az ügy iratanyagában való megtartását nem igazolja nyomós közérdek abban az esetben, ha egyrészt ez a jogi vélemény nem olyan jogalkotási eljáráshoz kapcsolódik, amelyre fokozott átláthatóság vonatkozik, másrészt pedig az iratanyagban tartáshoz kizárólag az az érdek fűződik, hogy az érintett tagállam jogvita keretében hivatkozni tudjon az említett jogi véleményre. A Bíróság szerint ugyanis az ilyen jogi vélemény benyújtását a felperesnek az érvelése alátámasztására irányuló, saját érdekei vezérlik, nem pedig valamilyen nyomós közérdek, például a megtámadott jogi aktus elfogadásához vezető eljárás nyilvánosságra hozatalához fűződő nyomós közérdek (lásd ebben az értelemben: 2019. május 14-i Magyarország kontra Parlament végzés, C-650/18, nem tették közzé, EU:C:2019:438, 18. pont; 2020. január 31-i Szlovénia kontra Horvátország ítélet, C-457/18, EU:C:2020:65, 71. pont).
- 54 A jelen ügyben mindazonáltal meg kell állapítani, hogy az előző pontban hivatkozott ítélkezési gyakorlat alapjául szolgáló ügyektől eltérően a 13593/18. sz. jogi vélemény jogalkotási eljárásra vonatkozik.
- 55 E tekintetben a Bíróság úgy ítélte meg, hogy egy intézmény jogi szolgálatának a jogalkotási kezdeményezésekkel kapcsolatos vita során felmerülő jogi kérdésekkel kapcsolatos véleményét tartalmazó dokumentumok hozzáférhetővé tétele növelheti a jogalkotási folyamat átláthatóságát és nyitottságát, valamint megerősítheti az európai polgárok arra irányuló jogát, hogy ellenőrizzék a jogalkotási aktus alapjául szolgáló információkat. Ebből azt a következtetést vonta le, hogy a Tanács Jogi Szolgálatát által a jogalkotási folyamatra vonatkozóan összeállított véleményeket illetően nem áll fenn a bizalmas kezelés általános szükségessége, és hogy az 1049/2001 rendelet főszabály szerint kötelezővé teszi a hozzáférhetővé tételüket (lásd ebben az értelemben: 2008. július 1-jei Svédország és Turco kontra Tanács ítélet, C-39/05 P és C-52/05 P, EU:C:2008:374, 67. és 68. pont).

- 56 Ugyanis éppen az ezzel kapcsolatos átláthatóság az, amely – a különböző álláspontok nyílt megvitatását lehetővé téve – hozzájárul ahhoz, hogy mérséklődjön a polgárokbán nem csupán az egyedi aktus jogszerűségét, hanem az egész jogalkotási folyamat legitimitását illetően felmerült kétely (lásd ebben az értelemben: 2008. július 1-jei Svédország és Turco kontra Tanács ítélet, C-39/05 P és C-52/05 P, EU:C:2008:374, 59. pont), valamint – ahogyan erre az 1049/2001 rendelet (2) preambulumbekzdése is emlékeztet – hozzájárul az EUSZ 6. cikkben és a Chartában rögzített demokratikus elvek és alapvető jogok tiszteletben tartásának megerősítéséhez.
- 57 Ez az átláthatóság ugyanakkor nem képezi akadályát annak, hogy a jogi vélemények védelmére hivatkozva megtagadják az olyan egyedi jogi vélemény hozzáférhetővé tételét, amelynek összeállítása jogalkotási folyamat keretében történt, viszont különösen érzékeny kérdésre vonatkozik, vagy a jogalkotási folyamat keretein túlmutató, különösen széles terjedelemmel bír – ilyen esetben az érintett intézmény feladata, hogy a hozzáférhetővé tétel megtagadását részletesen megindokolja (2008. július 1-jei Svédország és Turco kontra Tanács ítélet, C-39/05 P és C-52/05 P, EU:C:2008:374, 69. pont).
- 58 Márpedig a jelen ügyben – amint arra Campos Sánchez-Bordona főtanácsnok a Magyarország kontra Parlament és Tanács ügyre vonatkozó indítványának (C-156/21, EU:C:2021:974) 70–72. pontjában rámutatott – a Tanács nem bizonyította, hogy a 13593/18. sz. jogi vélemény különösen érzékeny kérdésre vonatkozik, vagy a kapcsolódó jogalkotási folyamat keretein túlmutató, különösen széles terjedelemmel bír.
- 59 Ezért sem a Tanács eljárási szabályzata 6. cikkének (2) bekezdése, sem pedig a jelen ítélet 50. pontjában hivatkozott ítélkezési gyakorlat nem képezi akadályát annak, hogy a Lengyel Köztársaság részben vagy egészben hozzáférhetővé tegye ezt a jogi véleményt a keresetlevelében.
- 60 Erre a megállapításra az sem cáfol rá, hogy a Lengyel Köztársaságnak saját érdeke fűződik ahhoz, hogy a Bíróság figyelembe vegye a keresetlevelében szereplő, vitatott szövegrészeket. Mivel ugyanis ezek Bíróság általi figyelembevételére szintén hozzájárulhat ahhoz, hogy mérséklődjön a polgárokbán nem csupán a megtámadott rendelet jogszerűségét, hanem az egész jogalkotási folyamat legitimitását illetően felmerült kétely, mindenképpen a jelen ítélet 55. és 56. pontjában hivatkozott nyomós közérdeket szolgálja.
- 61 Következésképpen – anélkül, hogy külön határozni kellene a Tanács belső dokumentumainak kezelésére vonatkozó iránymutatások 20. és 21. pontjára, az 1049/2001 rendeletre, valamint a fegyveregyenlőség elvére alapított jogalapokról, mivel ezeknek a jogalapoknak a jelen ítélet 52–60. pontjában foglalt megállapításokra tekintettel semmi esetre sem adható hely – mint megalapozatlant el kell utasítani a Tanács arra irányuló kérelmét, hogy a Bíróság hagyja figyelmen kívül a Lengyel Köztársaság által benyújtott keresetlevelet azon részében, amelyben a 13593/18. sz. jogi véleményre hivatkozik, tartalmát átveszi, illetve az abban foglalt elemzést tükrözi.

V. A keresetről

- 62 Keresetének alátámasztása céljából a Lengyel Köztársaság tizenegy jogalapra hivatkozik. Először az első, a második, az ötödik, a hatodik és a tizenegyedik jogalapot kell együttesen megvizsgálni, amelyek lényegében azon alapulnak, hogy az Uniónak nincs hatásköre a megtámadott rendelet elfogadására.

A. Az Uniónak a megtámadott rendelet elfogadására vonatkozó hatásköre hiányára alapított, első, második, ötödik, hatodik és tizenegyedik jogalapról

1. A felek érvei

- 63 Az első jogalapban a Lengyel Köztársaság – Magyarország támogatásával – azzal érvel, hogy a Szerződések által az Unióra ruházott hatáskörök jellege és terjedelme nem engedi meg a Tanács számára olyan mechanizmust bevezetését, mint amelyet a megtámadott rendelet előír, amely az uniós intézményekre ruházza annak ellenőrzését, hogy a tagállamok tiszteletben tartják-e a jogállamiság elveit, és ezen elvek tiszteletben tartásának feltételéhez köti az uniós költségvetésből származó pénzeszközök kifizetését.
- 64 Kétségtelen, hogy az uniós jogalkotó az EUMSZ 322. cikk (1) bekezdésének a) pontja alapján jogszerűen hozhat létre olyan mechanizmust, amely az uniós költségvetésből származó kifizetéseket ahhoz a feltételhez köti, hogy a tagállamok tiszteletben tartják a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elvét. Mindazonáltal a költségvetési rendelet 2. cikkének 59. pontjában meghatározott ezen elvből és az e rendelet 56. cikkének (2) bekezdésében szereplő pontosításokból következően az említett elv alapján a tagállamokat terhelő kötelezettségeknek konkrétan kell lenniük, és olyan különös jogi rendelkezésekből kell eredniük, amelyek bizonyítják az előírt követelmények és az uniós forrásokkal való hatékony és eredményes gazdálkodás elve, valamint az Unió pénzügyi érdekeihez fűződő védelem közötti közvetlen kapcsolatot.
- 65 Márpedig a megtámadott rendelettel az uniós jogalkotó – amint az a rendelet 1. cikkéből is kitűnik – olyan mechanizmust hozott létre, amely az uniós költségvetésből származó kifizetéseket nem ahhoz a feltételhez köti, hogy a tagállamoknak tiszteletben kell tartaniuk bizonyos, a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elvének tiszteletben tartásához kapcsolódóan az uniós jog által előírt, konkrét kötelezettségeket, hanem a jogállamisági elvek tiszteletben tartásának feltételéhez.
- 66 A Lengyel Köztársaság úgy véli, hogy az ilyen mechanizmus bevezetése nem tartozik az EUMSZ 322. cikk (1) bekezdésének a) pontjával az uniós jogalkotóra ruházott hatáskörök közé, még akkor sem, ha a megtámadott rendelet 4. cikkének (1) bekezdése előírja, hogy a jogállamisági elvek megállapított megsértésének kellően közvetlenül kell érintenie az uniós költségvetéssel való hatékony és eredményes pénzgazdálkodást vagy az Unió pénzügyi érdekeinek védelmét, illetve ennek a kockázatnak komolyan fenn kell állnia.
- 67 Egyrészt az uniós jogalkotó az EUMSZ 322. cikk (1) bekezdésének a) pontja alapján elfogadott rendeletben nem határozhatja meg a „jogállamiság” fogalmát, és nem határozhatja meg azokat az elemeket sem, amelyek alapján meg lehet állapítani az e fogalmat alkotó elvek megsértését.
- 68 A jogállamiság elvei mindenekelőtt a tagállamok alkotmányos és politikai hagyományyaiból származnak, tartalmukat pedig az alkotmánybíróságok ítélkezési gyakorlata pontosítja. Igaz ugyan, hogy a nemzetközi szervezetek – különösen az Európa Tanács – kidolgoztak bizonyos értékelési kritériumokat az ezen elveknek való megfelelés értékelésére, az említett elvek uniós jogban történő konkretizálása az általuk követett célok említésére korlátozódik. Márpedig a tagállamok között a nemzeti identitásuk, alkotmányos és jogi rendszereik, valamint jogi hagyományyaik tekintetében fennálló különbségekre tekintettel az uniós jogalkotó nem határozhatja meg pontosan a jogállamiság valamennyi elve tekintetében, hogy az általuk követett

célok milyen eszközökkel érhetőek el. Következésképpen a tagállamok ezen elvek tiszteletben tartására vonatkozó kötelezettsége arra korlátozódik, hogy biztosítaniuk kell azok lényeges tartalmát.

- 69 Továbbá, noha az Unió az EUSZ 2. cikkben szereplő értékeken alapul, a Szerződések nem határozzák meg pontosan azok tartalmát, és semmilyen hatáskört nem ruháznak – még az EUSZ 19. cikk alapján sem – az uniós jogalkotóra arra vonatkozóan, hogy azok tartalmát másodlagos jogi aktusokban meghatározzák. Az EUSZ 19. cikk ugyanis nem ír elő konkrét kötelezettséget a tagállamok igazságszolgáltatási szervezetének kialakítására vonatkozóan, amely a tagállamok kizárólagos hatáskörébe tartozik.
- 70 Végül az uniós jogalkotó, az EUMSZ 322. cikk (1) bekezdésének a) pontjában ráruházott hatásköröket túllépve, a megtámadott rendelet 2. cikkének a) pontjában úgy határozta meg a „jogállamiság” fogalmát, hogy annak hatályát az EUSZ 2. cikkben foglaltakon kívüli más értékekre is kiterjesztette. Hasonlóképpen, azon túlmenően, hogy e rendelet 3. cikke olyan szempontokat határoz meg, amelyek „a jogállamiság elveinek megsértésére engedhetnek következtetni”, az említett rendelet 4. cikkének (2) bekezdése felsorolja azokat a hatóságoknál tapasztalt helyzeteket vagy magatartásokat, amelyekre e rendelet alkalmazásában a jogállamisági elvek megsértésének vonatkozniuk kell, az uniós jogalkotó azonban nem határozta meg az e rendelkezések közötti kapcsolatot, és ez a felsorolás – tekintettel a lista h) pontjára – nem kimerítő jellegű.
- 71 Az uniós jogalkotó ezzel azt a hatáskört is a Bizottságra és a Tanácsra ruházta, hogy a megtámadott rendelet alkalmazása során pontosabban meghatározzák a jogállamiság tiszteletben tartásával kapcsolatos követelményeket. Ráadásul ezt a hatáskört utólagosan, az egyik tagállamban fennálló helyzet értékelésével gyakorolnák, lehetővé téve ezáltal számukra, hogy az említett követelményeket az érintett tagállamnak felrótt jogsértéshez igazítsák, és a vizsgált helyzetre visszaható hatállyal alkalmazzák.
- 72 Másrészt a Lengyel Köztársaság úgy véli, hogy az uniós jogalkotó az EUMSZ 322. cikk (1) bekezdésének a) pontja alapján nem volt jogosult arra, hogy az EUSZ 7. cikkben, illetve az EUMSZ 258. cikkben foglalt eljárásokhoz képest alternatív eljárást alakítson ki azáltal, hogy a Bizottságra és a Tanácsra ruházza a jogállamisági elvek tagállamok általi megsértésének megállapítására vonatkozó hatáskört.
- 73 A jogállamisági elvek tagállamok általi megsértését ugyanis csak az Európai Tanács állapíthatja meg az EUSZ 7. cikk alapján. Az Európai Tanács e kizárólagos hatáskörétől csak az EUSZ 19. cikk (1) bekezdése és az abban előírt, az uniós jog által szabályozott területeken a hatékony jogvédelem biztosításához fűződő kötelezettség alapján lehet eltérni, ennek a kötelezettségnek a megsértését tehát a Bíróság az EUMSZ 258. cikk alapján indított eljárásban állapíthatja meg.
- 74 Az Európai Tanács arra vonatkozó kizárólagos hatáskörét, hogy az EUSZ 7. cikk alapján megállapítsa a jogállamiság elveinek megsértését, az indokolja, hogy ezen érték tiszteletben tartásának ellenőrzése diszkrecionális jellegű, és politikai megfontolásoktól függhet. A Szerződések szerint a tagállamok kormányainak képviselőire hárul az a feladat, hogy ilyen megállapításokat tegyenek, és ezek nem tartoznak semmilyen érdemi bírósági felülvizsgálat alá. Egyértelmű követelmények hiányában ugyanis a Bíróság nem tudja értékelni, hogy az Európai Tanács megállapításai megfelelnek-e az ezen értékből eredő követelményeknek. Ezért az EUMSZ 269. cikk a Bíróság által végzett bírósági felülvizsgálatot kizárólag az EUSZ 7. cikk által

- előírt „eljárás szabályainak” tiszteletben tartására korlátozza, és ez a felülvizsgálat nem terjedhet ki az említett érték valamely tagállam általi „súlyos és tartós megsértésének” az Európai Tanács által történő megállapítására.
- 75 Felmerül tehát a kérdés, hogy a Tanács végrehajtási határozata, amely a megtámadott rendeletnek megfelelően megállapítja a jogállamisági elvek tagállam általi megsértését, érdemi bírósági felülvizsgálat tárgyát képezheti-e anélkül, hogy sérülne az Európai Tanácsnak az EUSZ 7. cikkből és az EUMSZ 269. cikkéből eredő, annak értékelésére irányuló kizárólagos hatásköre, hogy a tagállamok tiszteletben tartják-e az EUSZ 2. cikkben foglalt értékeket.
- 76 Harmadrészt a Lengyel Köztársaság úgy véli, hogy az uniós jogalkotó azáltal, hogy olyan mechanizmust vezetett be, amely lehetővé teszi pénzügyi szankciók tagállamokra történő kiszabását, túllépte az EUMSZ 322. cikk (1) bekezdésének a) pontja által ráruházott hatásköröket.
- 77 E tekintetben a Lengyel Köztársaság – Magyarország támogatásával – emlékeztet arra, hogy az uniós jogrendszerben az uniós költségvetésből származó források kifizetésére vonatkozó, horizontális és ágazati feltételelességi mechanizmusnak három követelménynek kell megfelelnie. Mindenekelőtt pontosan meg kell határozni az uniós források megszerzésének feltételeit, valamint az e feltételek tiszteletben tartására vonatkozó értékelés elemeit. Továbbá a kifizetések mechanizmus keretében meghatározott feltételeinek „kellően közvetlen kapcsolatot” kell mutatniuk a mechanizmus célkitűzésével, és így a feltétel be nem tartása közvetlenül veszélyezteti a finanszírozás célját, a hatékony és eredményes pénzgazdálkodást vagy az Unió pénzügyi érdekeit. Végül a feltétel be nem tartása és a finanszírozás elvesztése közötti valós kapcsolat fennállását bizonyítani kell, különösen az uniós költségvetés védelmét szolgáló intézkedés arányosságának értékelése során.
- 78 E követelményekből következően a feltételelességi mechanizmus nem szolgálhat az uniós jog olyan megsértésének szankcionálására, amely nem gyakorol közvetlen hatást a finanszírozás céljának elérésére vagy a pénzeszközök megfelelő felhasználására.
- 79 Márpedig az első követelmény a jelen ügyben nem teljesül. A jogállamiság elvei ugyanis nem tartozhatnak ilyen feltételelességi mechanizmus hatálya alá, mivel sem a Szerződések, sem a másodlagos jog nem határozza meg közelebbről a tagállamok által ezen az alapon tiszteletben tartandó elveket, illetve kötelezettségeket.
- 80 Az Unió végső soron nem rendelkezik hatáskörrel a jogállamiságnak a megtámadott rendelet 2. cikkének a) pontjában meghatározott számos szempontja, köztük az átlátható, elszámoltatható, demokratikus és pluralista törvényhozási eljárásra vonatkozó követelmény tekintetében. Ráadásul, mivel e rendelet 3. cikke és 4. cikkének (2) bekezdése igen általánosan fogalmaz, annak megállapítása, hogy egy tagállam megsértette a jogállamiság elveit, nem igényli konkrét kötelezettségek megsértésének bizonyítását, valamint mérlegelési jogkörbe tartozik. Ennélfogva nem zárható ki, hogy ez az értékelés politikai megfontolásoktól függ, önkényes, vagy a tagállamok Szerződések előtti egyenlőségére vonatkozó elv megsértésével történik.
- 81 A második követelmény sem teljesül. A megtámadott rendelet 3. cikkében és 4. cikkének (2) bekezdésében meghatározott jogállamisági elvek tagállam általi megsértésének esetei ugyanis általánosan vannak megfogalmazva, és olyan felsorolásban szerepelnek, amely nem kimerítő jellegű, és nem állapít meg semmilyen konkrét jogi kötelezettséget. Ezek a különböző jellemzők tárgyalanná teszik a megállapított jogsértés és az uniós forrásokkal való hatékony és eredményes gazdálkodást érintő kockázat közötti „kellően közvetlen kapcsolat” bizonyításának kötelezettségét.

A Lengyel Köztársaság szerint így tehát ez a követelmény, amely az elfogadott hipotézistől függően vagy automatikusan teljesül vagy bizonyíthatatlan, szükségszerűen politikai értékelés tárgyát fogja képezni, és teljes szabadságot fog biztosítani a Bizottságnak és a Tanácsnak arra, hogy korlátozza a tagállamok uniós finanszírozásokhoz való hozzáférését.

- 82 A feltételelességi mechanizmus harmadik követelménye sem teljesül, mivel lehetetlen kizárólag politikai értékelés keretében bizonyítani, hogy valós kapcsolat áll fenn a finanszírozás megszerzésére vonatkozó feltétel be nem tartása, vagyis a jogállamiság elveinek megsértése, és az uniós költségvetésből származó finanszírozás elvesztése között. Mivel a finanszírozás korlátozása és e korlátozás mértéke csak politikai értékelés eredménye lehet, a Tanács határozata nem lehet arányos, és figyelmen kívül hagyja a megtámadott rendelet 5. cikkének (3) bekezdésében és (18) preambulumbekkezdésében foglalt követelményeket.
- 83 Másodlagosan, arra az esetre, ha a Bíróság úgy ítélné meg, hogy a jogalkotó hatáskörrel rendelkező a megtámadott rendelet elfogadására, a Lengyel Köztársaság – Magyarország támogatásával – a második jogalapban annak a véleményének ad hangot, hogy a rendeletet az Unió saját forrásainak rendszerére vonatkozó EUMSZ 311. cikk harmadik bekezdésére vagy a többéves pénzügyi keretre vonatkozó EUMSZ 312. cikk (2) bekezdésére kellett volna alapítani.
- 84 Ezzel kapcsolatban a tagállam rámutat, hogy az említett rendeletet – többek között a (7) preambulumbekkezdése szerint – nemcsak a 2021–2027-es időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keret alapján vállalt összes költségvetési kötelezettségvállalásra, hanem a 2020/2094 rendelettel elkülönített forrásokra, valamint az uniós költségvetés által biztosított kölcsönökre és egyéb eszközökre is alkalmazni fogják. Következésképpen ez a rendelet a 2020/2053 határozathoz és a 2021–2027-es időszakra vonatkozó többéves pénzügyi kerethez, nem pedig az Unió különböző éves költségvetéseire kapcsolódik szorosan.
- 85 Mivel a megtámadott rendelet az Unió későbbi éves költségvetéseire alkalmazandó, a rendelet megfelelő jogalapját csak az EUMSZ 311. cikk harmadik bekezdése vagy az EUMSZ 312. cikknek a többéves pénzügyi keretek jogalapját biztosító (2) bekezdése képezheti.
- 86 Következésképpen a megtámadott rendeletnek az EUMSZ 322. cikk (1) bekezdésének a) pontja alapján, rendes jogalkotási eljárás útján történő elfogadása lehetővé tette az EUMSZ 311. cikkből és az EUMSZ 312. cikkből eredő eljárási követelmények megkerülését, mivel ez utóbbi rendelkezések különleges jogalkotási eljárásokat írnak elő.
- 87 Ötödik jogalapjával a Lengyel Köztársaság – Magyarország támogatásával – arra hivatkozik, hogy a megtámadott rendelet olyan új mechanizmust hoz létre a jogállamisági elvek tagállamok általi tiszteletben tartásának ellenőrzésére, amelyről a Szerződések nem rendelkeznek, és amely megkerüli az EUSZ 7. cikkben előírt eljárást.
- 88 Ennek a – nem feltételelességi – mechanizmusnak ugyanis hasonló a tárgya, mint az EUSZ 7. cikk szerinti eljárásnak, mivel ez utóbbinak és a megtámadott rendeletben előírt eljárásnak a célja a jogállamisági elvek tagállamok általi tiszteletben tartásának ellenőrzése, és ezen elvek be nem tartása esetén szankciók kiszabása. Ez a két eljárás független is egymástól, mivel a rendelettel létrehozott mechanizmus nem függ az EUSZ 7. cikk szerinti eljárás megindításától.

- 89 Először is míg az egyhangúlag határozó Európai Tanács az EUSZ 7. cikk (2) bekezdése értelmében hatáskörrel rendelkezik a jogállamisági elvek megsértésének megállapítására, a megtámadott rendelet azt írja elő, hogy először a Bizottságnak kell megállapítania a jogállamisági elvek megsértésének fennállását, az intézkedéseket előíró tanácsi határozatot pedig minősített többséggel kell elfogadni, és az a Bizottság álláspontját tükrözi.
- 90 Továbbá míg az EUSZ 7. cikk szerint annak megállapítása szükséges, hogy a jogállamisági elvek „súlyosan és tartósan” sérülnek, a megtámadott rendelet szerint – amint ez a rendelet (15) preambulumbekkezdésével összefüggésben értelmezett 4. cikkének (1) bekezdéséből kitűnik – elég a jogállamisági elvek egyszerű és elszigetelt megsértése is.
- 91 Végül az EUSZ 7. cikk szerinti eljárás két határozatot tartalmaz: az első az Európai Tanács által hozott, a jogállamisági elvek megsértésének megállapítására, a második pedig a szankciók elfogadására vonatkozó tanácsi határozatra vonatkozik, így tehát a jogállamisági elvek megsértésének megállapítása nem eredményezi szükségszerűen szankció kiszabását. Ezzel szemben a megtámadott rendelet egyetlen tanácsi határozat elfogadását írja elő, amely mind a jogállamisági elvek megsértésének fennállására, mind pedig az uniós költségvetés védelmét szolgáló, meghozandó intézkedésekre vonatkozik.
- 92 Márpedig a megtámadott rendelet azzal, hogy az EUSZ 7. cikkben foglaltaknál kevésbé megszorító eljárási követelményeket állapít meg, miközben ugyanazt a célt szolgálja, mint az említett rendelkezés, nem engedi azt hatékonyan érvényesülni.
- 93 A Lengyel Köztársaság ezzel összefüggésben kifejti, hogy a jelenleg vele szemben az EUSZ 7. cikk alapján indított eljárás kapcsán az Európai Tanács még nem állapította meg, hogy „súlyosan és tartósan megsérti [az EUSZ] 2. cikkben említett értékeket”, így a Tanács a jelen esetben nem fogadhat el szankciót az említett cikk (3) bekezdése alapján. Így tehát a megtámadott rendeletben előírt mechanizmus bevezetésének az a célja, hogy megkerülje az EUSZ 7. cikk szerinti eljárást.
- 94 A Szerződéseknek az EUSZ 48. cikk szerinti felülvizsgálata hiányában a nemzetközi kötelezettségvállalások tiszteletben tartásának ellenőrzésére irányuló olyan mechanizmus bevezetése, amelynek a Szerződésekben nincs jogalapja, joggal való nyilvánvaló visszaélésnek és a nemzetközi jog alapelveinek, különösen az államok szuverén egyenlősége és a belügyeikbe való be nem avatkozás elve megsértésének minősül, amely elveket az Egyesült Nemzetek Alapokmányában és az Egyesült Nemzetek Közgyűlésének „Az Egyesült Nemzetek Alapokmányával összhangban az államok közötti baráti kapcsolatok és együttműködés nemzetközi jogi alapelveiről szóló nyilatkozat” című, 1970. október 24-i 2625. (XXV) sz. határozatában kodifikáltak. Ezen elvek értelmében az államoknak a nemzetközi kötelezettségvállalásaik megsértéséért fennálló felelősségének megállapítását lehetővé tevő eljárások csak az általuk szabadon elfogadott nemzetközi jogi normákból eredhetnek.
- 95 A hatodik jogalappal a Lengyel Köztársaság – Magyarország támogatásával – azt állítja, hogy a Bíróság az EUSZ 7. cikk és az EUMSZ 269. cikk megsértésével kérhető fel arra, hogy a megtámadott rendelet alapján elfogadott tanácsi határozatok bírósági felülvizsgálata során érdemben vizsgálja meg a jogállamisági elvek Bizottság által hivatkozott megsértését. A Bíróságnak ugyanis ahhoz, hogy ilyen felülvizsgálatot folytathasson le, a jogállamiság értékére vonatkozó szempontokat kellene kidolgoznia ezen értéknek valamely másodlagos jogi aktusból következő meghatározása alapján, majd ezeket a szempontokat az EUSZ 7. cikk alapján indított eljárás keretében kellene alkalmazni, még ha a Bíróság nem is rendelkezik hatáskörrel arra, hogy érdemben értékelje a valamely tagállammal szemben ezen eljárás keretében felhozott kifogásokat.

- 96 Az EUSZ 7. cikk igen sajátos szerepet játszik a Szerződésekben előírt jogorvoslati rendszerben, mivel kivételesen felhatalmazza az uniós intézményeket annak ellenőrzésére, hogy a tagállamok tiszteletben tartják-e az Unió alapvető értékeit a tagállamok kizárólagos hatáskörébe tartozó területeken.
- 97 A tizenegyedik jogalappal a Lengyel Köztársaság – Magyarország támogatásával – azt állítja, hogy a megtámadott rendelet hatáskörrel való visszaélést valósít meg. Az ítélkezési gyakorlat értelmében az uniós jogi aktus csak akkor jogellenes hatáskörrel vagy eljárással való visszaélés miatt, ha objektív, releváns és egybehangzó bizonyítékok alapján nyilvánvaló, hogy azt kizárólag vagy legalábbis elsősorban a hivatkozott céltól eltérő cél elérése vagy a Szerződés által kifejezetten előírt eljárás megkerülése érdekében fogadták el.
- 98 A jelen ügyben kétségtelen, hogy a megtámadott rendelet deklarált célja – ahogyan ez a címéből is kitűnik – az uniós költségvetés védelme, (7) preambulumbekkezdése szerint pedig e cél elérése érdekében tiszteletben kell tartani a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elvét, ami a jogállamiság értékeinek tiszteletben tartását feltételezi. Hasonlóképpen az említett rendelet, 1. cikkének értelmében, meghatározza a jogállamiság elveinek a tagállamokban történő megsértése esetén az uniós költségvetés védelméhez szükséges szabályokat.
- 99 Ez a deklarált cél azonban nem felel meg a megtámadott rendelet tényleges céljának. A Lengyel Köztársaság e tekintetben rámutat arra, hogy a megtámadott rendelet elfogadásához vezető javaslat hangsúlyozta, hogy „számos közelmúltbeli esemény” „általánossá vált hiányosságokat jelzett a fékek és egyensúlyok nemzeti rendszereiben”, ezek „azt tanúsították, hogy az Európai Unióban súlyos és közös aggodalomra okot adó problémává válhat, ha nem tartják tiszteletben a jogállamiságot”, és ezek eredményeként „az intézményektől – például az Európai Parlamentiől – és a közvéleménytől származó egyértelmű kérés volt, hogy az [Európai Unió] tegyen lépéseket a jogállamiság védelme érdekében”.
- 100 E tagállam továbbá az első jogalapjában már előadottakkal egyezően azt állítja, hogy a megtámadott rendelettel bevezetett mechanizmus nem az uniós költségvetés védelmére irányuló feltételelességi mechanizmus, hanem a jogállamisági elvek megsértésének szankcionálását célzó, büntető jellegű mechanizmus. Ezt a megállapítást a Biuro Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu RP (a Lengyel Köztársaság Országgyűlési Hivatalának Parlamenti Elemző Irodája) és a Számvevőszék éves jelentései is megerősítik, amelyek szerint az uniós költségvetés végrehajtása és az Unió pénzgazdálkodása javuló tendenciát mutat. A hibaarány ugyanis, amely 2014-ben 4,4%-os volt, 2015-ben és 2016-ban 3,8%-ra, majd 3,1%-ra csökkent. Az uniós költségvetés védelmének szükségessége így tehát nem indokolta a megtámadott rendelet elfogadását.
- 101 A Lengyel Köztársaság ezért egyetért a Tanács Jogi Szolgálatának az 13593/18. sz. jogi véleményében kifejtett álláspontjával, amely szerint a megtámadott rendelet elfogadásához vezető javaslatban előírt mechanizmus „nem mutatja meg, hogy a jogállamiság tiszteletben tartása [...] milyen módon kapcsolódik az uniós költségvetés megfelelő végrehajtásához és az Unió pénzügyi érdekeinek védelméhez”. Bár a rendelet egyes preambulumbekkezdései utalnak ilyen kapcsolat fennállására, ez a kapcsolat nincs kifejtve, még kevésbé bizonyítva.
- 102 A Lengyel Köztársaság ebből azt a következtetést vonja le, hogy a javaslat valódi célja nem annyira az uniós költségvetés védelme, mint inkább a jogállamiságnak az uniós költségvetésre vonatkozó intézkedésekkel való védelme. Egyébként pedig hasonló véleményt fogalmaztak meg a nemzeti parlamentek és az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság is, utóbbi jelezte, hogy „a javaslatot inkább az EUSZ 2. cikkében említett értékek uniós költségvetésen keresztül történő védelme

egyik lehetséges eszközének” tekinti. Ezt a véleményt ezenkívül megerősíti a megtámadott rendelet (14) preambulumbekzdése is, amely a rendeletben előírt mechanizmust a jogállamiság védelmére szolgáló eszközök közé sorolja.

- 103 E mechanizmus célját tehát az EUSZ 7. cikkben előírt „politikai ellenőrzési eljárás” céljával egyezőnek kell tekinteni. E tekintetben, mivel az EUSZ 7. cikk (3) bekezdése és a Szerződések más rendelkezése sem tartalmaz érdemi korlátozást a tagállamok azon jogait illetően, amelyek az EUSZ 2. cikkben foglalt értékek súlyos és tartós megsértése esetén felfüggeszthetők, a megtámadott rendelet 5. cikkének (1) bekezdése alapján valamely tagállammal szemben kiszabható, az uniós költségvetés védelmét szolgáló intézkedések megfelelhetnek azoknak az intézkedéseknek is, amelyeket a Tanács az EUSZ 7. cikk (3) bekezdése alapján elfogadhat, amennyiben úgy dönt, hogy „a Szerződések alkalmazásából származó egyes jog[okat]” felfüggeszt.
- 104 Mivel a megtámadott rendelet 5. cikkének (1) bekezdésében foglaltakhoz hasonló intézkedéseket már a rendelet hatálybalépése előtt, az EUSZ 7. cikk szerinti eljárás alapján is el lehetett volna rendelni, az említett rendelet (14) preambulumbekzdése tévesen állítja, hogy a rendelettel bevezetett mechanizmus kiegészíti a jogállamisági elvek megsértése elleni küzdelemre irányuló, meglévő jogi eszközöket.
- 105 Az EUSZ 7. cikk (4) bekezdése és a megtámadott rendelet 7. cikke (2) bekezdésének második albekezdése pedig, amelyek az elfogadott intézkedések megszüntetésére és módosítására vonatkoznak, azt jelzik, hogy ezeknek a mechanizmusoknak a célja az érintett tagállamnak a jogállamiság értékének tiszteletben tartására történő ösztönzése. Márpedig az említett rendelet azzal, hogy nem követeli meg az Európai Tanács egyhangú határozatát, a szankciók elfogadására olyan eljárást ír elő, amely sokkal kevésbé megszorító jellegű, mint az EUSZ 7. cikkben előírt eljárás, és ezáltal nem engedi ez utóbbit hatékonyan érvényesülni.
- 106 A Tanács Jogi Szolgálat 2014. május 27-i véleményében jelezte egyrészt, hogy az EUSZ 7. cikk szándékoltan egy precíz, különböző szakaszokra tagolt felülvizsgálati keretet állapít meg, az eljárások megindítására vonatkozó magas elméleti küszöbvel, a Tanácsban és az Európai Tanácsban erősebb többséget, valamint az érintett tagállam számára eljárási garanciák sorát – köztük a Bíróság általi korlátozott bírósági felülvizsgálat lehetőségét – előírva, másrészt hogy ez a cikk nem biztosít jogalapot az eljárás továbbfejlesztésére vagy módosítására. Ezt az álláspontot kifejezetten megismételte a 13593/18. sz. jogi vélemény, amelyben ezenkívül az is szerepel, hogy a másodlagos jog nem módosíthatja vagy egészítheti ki az említett eljárást, és nem járhat azzal a következménnyel, hogy nem engedi hatékonyan érvényesülni.
- 107 Következésképpen az alkalmazandó cél, elvek és intézkedések azonossága miatt a megtámadott rendelettel bevezetett mechanizmus az EUSZ 7. cikk szerinti eljárás nyilvánvaló és szándékos megkerülését jelenti.
- 108 A Lengyel Köztársaság arra hivatkozik, hogy a jelen ügy hasonlóságokat mutat a 2020. december 17-i Openbaar Ministerie (A kibocsátó igazságügyi hatóság függetlensége) ítélet (C-354/20 PPU és C-412/20 PPU, EU:C:2020:1033, 57–60. pont) alapjául szolgáló ügygel. Emlékeztet arra, hogy ebben az ítéletben a 2009. február 26-i 2009/299/IB tanácsi kerethatározattal (HL 2009. L 81., 24. o.) módosított, az európai elfogatóparancsról és a tagállamok közötti átadási eljárásokról szóló, 2002. június 13-i 2002/584/IB tanácsi kerethatározat (HL 2002. L 190., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 19. fejezet, 6. kötet, 34. o.) (10) preambulumbekzdésére támaszkodva a Bíróság úgy ítélte meg, hogy az európai elfogatóparancsot kibocsátó tagállam igazságszolgáltatásának függetlenségét érintő rendszerszintű vagy általános hiányosságok – bármennyire súlyosak is –

nem indokolják az adott tagállam tekintetében az európai elfogatóparancs-mechanizmus végrehajtásának *de facto* felfüggesztését mindaddig, amíg az Európai Tanács és a Tanács nem fogadta el az EUSZ 7. cikkében előírt határozatokat.

- 109 Márpedig ez a (10) preambulumbekzdés csupán az EUSZ 7. cikkből eredő jogi következményeket tükrözi. Következésképpen az előző pontban hivatkozott ítéletben foglaltak szerint a Szerződésekből eredő jogokat egy tagállam tekintetében az EUSZ 2. cikkében meghatározott értékek megsértése miatt csak a Tanács függesztheti fel az EUSZ 7. cikkének (3) bekezdése alapján.
- 110 A Parlament és a Tanács – amelyeket a Belga Királyság, a Dán Királyság, a Németországi Szövetségi Köztársaság, Írország, a Spanyol Királyság, a Francia Köztársaság, a Luxemburgi Nagyhercegség, a Holland Királyság, a Finn Köztársaság, a Svéd Királyság és a Bizottság támogat – vitatja ennek az érvelésnek a megalapozottságát.

2. A Bíróság álláspontja

- 111 Első, második, ötödik, hatodik és tizenegyedik jogalapjával a Lengyel Köztársaság – Magyarország támogatásával – lényegében egyrészt arra hivatkozik, hogy sem az EUMSZ 322. cikk (1) bekezdésének a) pontja, sem pedig az EUM-Szerződés más rendelkezése nem képezhet megfelelő jogalapot a megtámadott rendelet, és különösen annak 2–4. cikke elfogadásához. Másodlagosan azt állítja, hogy amennyiben a Bíróság úgy ítéli meg, hogy az uniós jogalkotó hatáskörrel rendelkezett a megtámadott rendelet elfogadására, akkor azt az EUMSZ 311. cikk harmadik bekezdése vagy az EUMSZ 312. cikk (2) bekezdése alapján kellett volna elfogadni. Másrészt hozzáteszi, hogy az említett rendelettel bevezetett eljárás megkerüli az EUSZ 7. cikkben előírt eljárást – amely pedig kizárólagos jelleggel bír az EUSZ 2. cikkben foglalt értékek védelme szempontjából –, és sérti a Bíróság hatáskörének az EUMSZ 269. cikkben előírt korlátozását.

a) A megtámadott rendelet jogalapjáról

- 112 Előjáróban emlékeztetni kell arra, hogy az EUMSZ 322. cikk (1) bekezdésének a) pontja értelmében a Parlament és a Tanács a Számvevőszékkel folytatott konzultációt követően rendes jogalkotási eljárás keretében, rendeletekben megállapítja „azokat a költségvetési szabályokat, amelyek meghatározzák különösen a költségvetés elkészítésére és végrehajtására, valamint az elszámolások végzésére és ellenőrzésére vonatkozó eljárást”.
- 113 Ezek a szabályok pedig az uniós költségvetés végrehajtásához kapcsolódó, az EUM-Szerződés „[i]ntézményi és pénzügyi rendelkezések[re]” vonatkozó hatodik részének „Pénzügyi rendelkezések” elnevezésű II. címe alá tartozó valamennyi szempontot, tehát ezt a tágabb értelemben vett végrehajtást hivatottak szabályozni.
- 114 Azon túlmenően ugyanis, hogy az EUMSZ 322. cikk e II. címnek a „Közös rendelkezések” című 5. fejezetében szerepel, arra is rá kell mutatni, hogy erre a rendelkezésre a II. cím bevezető részében szereplő EUMSZ 310. cikk (2) és (3) bekezdése, a II. címnek „Az Unió éves költségvetése” című 3. fejezetében szereplő EUMSZ 315. cikk első és második bekezdése és EUMSZ 316. cikk első és második bekezdése, valamint a II. címnek „A költségvetés végrehajtása és a felmentés” című 4. fejezetében szereplő EUMSZ 317. cikk hivatkozik.
- 115 Az EUMSZ 310. és EUMSZ 315–317. cikk pedig mind kapcsolódik az uniós költségvetés végrehajtásához.

- 116 Az EUMSZ 310. cikk (1) bekezdése szerint ugyanis az Unió valamennyi bevételi és kiadási tételét elő kell irányozni az egyes pénzügyi évekre vonatkozóan és fel kell tüntetni a költségvetésben, a (3) bekezdése szerint pedig a költségvetésben feltüntetett kiadások végrehajtásának előfeltétele olyan kötelező erejű uniós jogi aktus elfogadása az EUMSZ 322. cikkben említett rendelettel összhangban, amely jogalapot biztosít az Unió fellépéséhez és az azzal összefüggő kiadásoknak a végrehajtásához, kivéve az említett rendeletben meghatározott eseteket. Végül az EUMSZ 310. cikk (5) bekezdése szerint a költségvetést a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elveinek tiszteletben tartásával kell végrehajtani, és a tagállamoknak és az Uniónak együtt kell működniük egymással annak érdekében, hogy biztosítsák a költségvetési előirányzatoknak ezzel az alapelvvel összhangban történő felhasználását.
- 117 Az EUMSZ 315. cikk első bekezdése úgy rendelkezik, hogy ha egy pénzügyi év kezdetén a költségvetést még nem fogadták el véglegesen, az EUMSZ 322. cikk értelmében elfogadott rendeletnek megfelelően a költségvetés bármely alcímének tekintetében havonta az előző pénzügyi évre vonatkozó költségvetésben szereplő, az adott alcímre vonatkozó előirányzatok legfeljebb egytizenketted részét kitevő összeget lehet elkölteni; ennek során azonban nem lehet túllépni a költségvetési tervezet ugyanazon alcímében meghatározott előirányzat egytizenketted részét. Az EUMSZ 316. cikk az el nem költött előirányzatok következő pénzügyi évre történő átvitelére vonatkozik.
- 118 Az EUMSZ 317. cikkben többek között az szerepel, hogy a Bizottság a költségvetést a tagállamokkal együttműködve és az EUMSZ 322. cikk értelmében elfogadott rendelet rendelkezéseinek megfelelően, saját felelősségére és az előirányzatok keretein belül hajtja végre a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elveinek tiszteletben tartásával. Előírja továbbá, hogy a tagállamok együttműködnek a Bizottsággal annak érdekében, hogy biztosítsák a költségvetési előirányzatoknak a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás alapelveivel összhangban történő felhasználását, valamint hogy az EUMSZ 322. cikk értelmében elfogadott rendelet meghatározza a költségvetés végrehajtása során a tagállamokat terhelő ellenőrzési és számviteli kötelezettségeket és az ezekkel járó felelősséget.
- 119 Ebből következően azok a pénzügyi szabályok, amelyek az EUMSZ 322. cikk (1) bekezdésének a jelen ítélet 115. pontjában említett rendelkezésekkel összefüggésben értelmezett a) pontja szerint meghatározzák „különösen” a költségvetés végrehajtására, valamint az elszámolások végzésére és ellenőrzésére „vonatkozó eljárást”, nemcsak magukat a költségvetésben feltüntetett kiadások végrehajtásának módját meghatározó szabályokat foglalják magukban, hanem többek között azokat a szabályokat is, amelyek a költségvetésnek a Bizottság által, a tagállamokkal együttműködésben történő végrehajtása során a tagállamokat terhelő ellenőrzési és számviteli kötelezettségeket és az ezekkel járó felelősséget határozzák meg. Egyértelműnek tűnik, hogy ezeknek a pénzügyi szabályoknak a célja többek között annak biztosítása, hogy az uniós költségvetés végrehajtása során tiszteletben tartsák – a tagállamok is – a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elvét.
- 120 A fenti megfontolásokra tekintettel kell megvizsgálni a jelen ügyben, hogy az EUMSZ 322. cikk (1) bekezdésének a) pontja megfelelő jogalapot képezhetett-e a megtámadott rendelet elfogadására.
- 121 E tekintetben az állandó ítélkezési gyakorlat szerint az uniós jogi aktus jogalapja megválasztásának olyan objektív elemeken – köztük a jogi aktus célján és tartalmán – kell alapulnia, amelyek alkalmasak arra, hogy bírósági felülvizsgálat tárgyát képezzék (2019. december 3-i Cseh Köztársaság kontra Parlament és Tanács ítélet, C-482/17, EU:C:2019:1035, 31. pont; 2020.

december 8-i Magyarország kontra Parlament és Tanács ítélet, C-620/18, EU:C:2020:1001, 38. pont; 2020. december 8-i Lengyelország kontra Parlament és Tanács ítélet, C-626/18, EU:C:2020:1000, 43. pont).

- 122 Ezenkívül a megfelelő jogalap meghatározásához figyelembe lehet venni azt a jogi háttérrel, amelybe az új szabályozás illeszkedik, többek között azért, mert a jogi háttér világossá teheti a szabályozással elérni kívánt célt (2019. december 3-i Cseh Köztársaság kontra Parlament és Tanács ítélet, C-482/17, EU:C:2019:1035, 32. pont; 2020. december 8-i Magyarország kontra Parlament és Tanács ítélet, C-620/18, EU:C:2020:1001, 39. pont; 2020. december 8-i Lengyelország kontra Parlament és Tanács ítélet, C-626/18, EU:C:2020:1000, 44. pont).
- 123 A jelen ügyben először is azzal a kérdéssel kapcsolatban, hogy a megtámadott rendelet jogalapja a rendelet céljára tekintettel lehet-e az EUMSZ 322. cikk (1) bekezdésének a) pontja, a Lengyel Köztársaság – Magyarország támogatásával – azzal érvel, hogy a rendelet tényleges célja annak lehetővé tétele, hogy a jogállamiság elveinek megsértése esetén az uniós költségvetés révén szankciókat alkalmazzanak, és ez a cél többek között az említett rendelet 7. cikke (2) bekezdésében és (14) preambulumbekkezdésében foglaltakból, de a következőkből is kitűnik: a jogállamiság tiszteletben tartása és az uniós költségvetés hatékony és eredményes pénzgazdálkodása közötti kapcsolat bizonyításának hiánya, a megtámadott rendelet elfogadásához vezető javaslatához fűzött indokolás, valamint az azt alátámasztó statisztikák, hogy a rendelet elfogadásakor nem volt szükség az uniós költségvetés védelmére.
- 124 E tekintetben egyrészt a megtámadott rendelet 1. cikkében az áll, hogy a rendelet „meghatározza a jogállamiság elveinek a tagállamokban történő megsértése esetén az uniós költségvetés védelméhez szükséges szabályokat”. A rendelkezés szövegéből tehát kitűnik, hogy az említett rendelet arra irányul, hogy az uniós költségvetést olyan sérelmekkel szemben védje, amelyek a jogállamiság elveinek a tagállamokban történő megsértéséből következhetnek.
- 125 Másrészt a megtámadott rendelet 4. cikke (1) bekezdésének és 6. cikke (1) bekezdésének együttes értelmezéséből az következik, hogy az uniós költségvetés védelmét szolgáló „megfelelő intézkedések” elfogadására irányuló eljárást a Bizottság csak akkor indíthatja meg, ha azt állapítja meg, hogy alapos okkal vélheti nemcsak azt, hogy valamelyik tagállamban a jogállamiság elveinek megsértésére került sor, hanem mindenekelőtt azt is, hogy a jogállamiság elveinek megsértése kellően közvetlenül érinti az uniós költségvetéssel való hatékony és eredményes pénzgazdálkodást vagy az Unió pénzügyi érdekeinek védelmét, vagy ennek a kockázata komolyan fennáll.
- 126 Továbbá a rendelet 5. cikkének (1) és (3) bekezdéséből kitűnik, hogy ezek a megfelelő intézkedések lényegében kifizetések felfüggesztését, jogi kötelezettségvállalás teljesítésének felfüggesztését, a részletek folyósításának felfüggesztését, garantált eszközökből származó gazdasági előny felfüggesztését, program vagy kötelezettségvállalás jóváhagyásának felfüggesztését, jogi kötelezettségvállalás megszüntetését, új jogi kötelezettségek vállalásának vagy új megállapodások megkötésének tilalmát, garantált kölcsönök lejárat előtti visszafizetését, garantált eszközökből származó gazdasági előny csökkentését, kötelezettségvállalások csökkentését, előfinanszírozás csökkentését és a kifizetési határidők megszakítását jelentik, valamint hogy arányosnak kell lenniük, azaz arra a mértékre kell korlátozódniuk, amely a jogállamiság elveinek megsértése révén az uniós költségvetéssel való pénzgazdálkodásra vagy az Unió pénzügyi érdekeire gyakorolt tényleges vagy potenciális hatás tekintetében feltétlenül szükséges.

- 127 Ezenkívül a megtámadott rendelet 7. cikke (2) bekezdésének második albekezdése szerint a Bizottság az elfogadott intézkedések megszüntetésére tesz javaslatot a Tanácsnak abban az esetben, ha az e rendelet 4. cikkében foglalt feltételek már nem teljesülnek, és így különösen ha már nem áll fenn az uniós költségvetéssel való hatékony és eredményes pénzgazdálkodásnak vagy az Unió pénzügyi érdekeihez fűződő védelemnek az érintettsége, illetve ennek komoly kockázata, és így – amint arra Campos Sánchez-Bordona főtanácsnok a Magyarország kontra Parlament és Tanács ügyre vonatkozó indítványának (C-156/21, EU:C:2021:974) 185. pontjában rámutatott – ezeket az intézkedéseket a költségvetés végrehajtására gyakorolt hatás megszűnésekor akkor is meg kell szüntetni, ha a jogállamiság elveinek megállapított megsértése továbbra is fennáll.
- 128 Márpedig a meghozható intézkedések típusai, az intézkedések megválasztására és mértékére vonatkozó szempontok, valamint az intézkedések elfogadására és megszüntetésére vonatkozó feltételek, mivel mind az uniós költségvetéssel való hatékony és eredményes pénzgazdálkodásnak vagy az Unió pénzügyi érdekeihez fűződő védelemnek az érintettségéhez, illetve annak komoly kockázatához kapcsolódnak, megerősítik azt a megállapítást, hogy a megtámadott rendelet célja az uniós költségvetésnek a végrehajtása során történő védelme.
- 129 Egyébiránt a megtámadott rendelet 5. cikke (2) bekezdésének az 5. cikk (4) bekezdésével és a rendelet (19) preambulumbekzdésével összefüggésben értelmezett szövegéből kitűnik, hogy ez a rendelkezés nem arra irányul – amint arra a Lengyel Köztársaság Magyarország támogatásával hivatkozik –, hogy a jogállamiság elvének megsértése miatt tagállamokat szankcionáljanak, hanem arra, hogy a végső címzettek és a kedvezményezettek jogos érdekeit védjék abban az esetben, ha az említett rendelet alapján egy tagállammal szemben megfelelő intézkedéseket fogadnak el. Ez a rendelkezés tehát az ilyen intézkedések harmadik személyekre gyakorolt következményeit határozza meg. Következésképpen az említett rendelkezéssel nem támasztható alá az az állítás, hogy a megtámadott rendelet célja az uniós költségvetés védelme helyett önmagában véve a jogállamiság tagállamokban történő megsértésének szankcionálása.
- 130 Harmadrészt – amint arra Campos Sánchez-Bordona főtanácsnok a Magyarország kontra Parlament és Tanács ügyre vonatkozó indítványának (C-156/21, EU:C:2021:974) 130. pontjában rámutatott – a megtámadott rendelet preambulumbekzdései is megerősítik, hogy a rendelet célja – a rendelet 1. cikkében foglaltak szerint is – az uniós költségvetés védelme. A (2) és a (7)–(9) preambulumbekzdés szerint ugyanis az Európai Tanács kinyilvánította, hogy az Unió pénzügyi érdekeit az EUSZ 2. cikkben foglalt értékekkel összhangban kell védeni; amikor a tagállamok végrehajtják az uniós költségvetést, a jogállamiság tiszteletben tartása alapvető előfeltétele az EUMSZ 317. cikkben foglalt hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elvének való megfelelésnek; a tagállamok csak akkor tudják biztosítani a hatékony és eredményes pénzgazdálkodást, ha a hatóságok a jogszabályoknak megfelelően járnak el, ha a hatóságok hatékonyan üldözik a jog megsértését, és ha a hatóságok önkényes vagy jogellenes döntései hatékony bírósági felülvizsgálatnak vethetők alá; az igazságszolgáltatás, valamint a nyomozó és vádhatóságok függetlenségére és pártatlanságára minimális biztosítékként van szükség a hatóságok olyan jogellenes és önkényes döntései ellen, amelyek sérthetik az Unió pénzügyi érdekeit. A rendelet (13) preambulumbekzdése szerint ebben az összefüggésben „egyértelmű kapcsolat áll fenn a jogállamiság tiszteletben tartása és az uniós költségvetésnek a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elvével összhangban történő hatékony végrehajtása között”, a rendelet (15) preambulumbekzdése szerint pedig „[a] jogállamiság elveinek megsértése, különösen ha az a hatóságok megfelelő működését és a hatékony bírósági felülvizsgálatot érinti, súlyosan sértheti az Unió pénzügyi érdekeit”.

- 131 A megtámadott rendelet (14) preambulumbekzdése pedig noha azt tartalmazza, hogy a rendeletben meghatározott mechanizmus „kiegészíti” a jogállamiságot és annak alkalmazását előmozdító eszközöket, azt is előírja, hogy ez a mechanizmus ehhez azzal járul hozzá, hogy „biztosítja az uniós költségvetés védelmét a jogállamiság elveinek az uniós költségvetéssel való hatékony és eredményes pénzgazdálkodást vagy az Unió pénzügyi érdekeinek védelmét érintő megsértésével szemben”.
- 132 Negyedrészt, amennyiben a Lengyel Köztársaság – Magyarország támogatásával – arra hivatkozik, hogy a megtámadott rendelet (7)–(9), (13) és (15) preambulumbekzdése a jogállamiság tiszteletben tartása és az uniós költségvetéssel való hatékony és eredményes pénzgazdálkodás közötti kapcsolatra utal, anélkül azonban, hogy ezt bizonyítaná, meg kell állapítani, hogy az uniós jogalkotó az említett preambulumbekzdésekben tett megállapításokat levezethette a jogalkotási eljárás során rendelkezésére álló szakértői véleményekből, köztük a Számvevőszéknek a megtámadott rendeletehez vezető, a tagállamokban a jogállamiság tekintetében fennálló, általánossá vált hiányosságok esetén az Unió költségvetésének védelméről szóló, 2018. május 2-i európai parlamenti és tanácsi rendeletjavaslatra vonatkozó, 1/2018. sz. véleményéből (HL 2018. C 291., 1. o.). E vélemény 10. és 11. pontjából ugyanis kitűnik, hogy a Számvevőszék egyetértett „a Bizottság azon nézetével, miszerint a források kezeléséért és a bírósági felülvizsgálatért felelős közigazgatási szervek jogellenes és önkényes döntéshozatala sértheti az Unió pénzügyi érdekeit”, és elismerte, hogy „a bíróságok függetlensége és pártatlansága elengedhetetlen a gondos pénzgazdálkodás és az uniós költségvetés védelmének biztosításához, különös tekintettel a jogi követelések bírósági kikényszerítésére, a csalás elleni küzdelemre és az Unió egyéb jogos érdekeire”.
- 133 Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság a rendeletjavaslatról szóló, 2018. október 18-i véleményének (HL 2019. C 62., 173. o.) 1.3. és 1.4. pontjában ezzel egyezően kifejtette, hogy „a jogállamiság tényleges tiszteletben tartása elengedhetetlen feltétele annak, hogy a polgárok bizhassanak abban, hogy a tagállamokban az uniós kiadások megfelelő védelemben részesülnek”, valamint hogy „az [e rendelet elfogadásához vezető] javaslat az Unió pénzügyi érdekeinek védelmét erősíti”, és hogy „a jogállamiságot fenyegető súlyos, tartós és rendszerszintű fenyegetés [...] jellegénél fogva közvetlen veszélyt jelenthet az Unió pénzügyi érdekeire”.
- 134 Ötödrészt a megtámadott rendelet elfogadásához vezető javaslatához fűzött indokolásban a Bizottság kétségkívül jelezte, hogy arra irányuló elvárásokat fogalmaztak meg, hogy az Unió avatkozzon be a jogállamiság védelme érdekében és hozzon intézkedéseket a jogállamiság tiszteletben tartásának biztosítására. Ebben az indokolásban azonban a Bizottság a javaslatát annak szükségességével indokolta, „hogy az Unió pénzügyi érdekeit megvédhessük annak kockázatától, hogy a jogállamiság tekintetében fennálló, általánossá vált tagállami hiányosságok pénzügyi veszteséget okoznak”.
- 135 Hatodrészt az azt alátámasztó statisztikákkal kapcsolatban, hogy a megtámadott rendelet elfogadásakor nem volt objektív szükség az uniós költségvetés védelmére, rá kell mutatni, hogy ezek a statisztikák – a Lengyel Köztársaság szerint is – a 2014 és 2016 közötti évek során megállapított hibák százalékos arányára vonatkoznak. Ez a rendelet azonban nem az uniós költségvetés végrehajtása során esetlegesen elkövetett hibák kijavítását célozza, hanem az uniós költségvetést vagy az Unió pénzügyi érdekeinek védelmét ért olyan sérelmek és komoly kockázatok orvoslását, amelyek a jogállamiság elveinek megsértéséből következhetnek.

- 136 Mindenesetre a Lengyel Köztársaság azon érvelése, amely magát a megtámadott rendelet alkalmasságát kérdőjelezi meg azon az alapon, hogy az nem felel meg egy bizonyos objektív szükségletnek, nem elegendő annak bizonyításához, hogy az uniós jogalkotó túllépte a hatáskörének korlátait.
- 137 A fenti megfontolásokra tekintettel meg kell állapítani, hogy ellentétben azzal, amit a Lengyel Köztársaság – Magyarország támogatásával – állít, a megtámadott rendelet célja az uniós költségvetésnek a jogállamiság elveinek a tagállamokban történő megsértéséből kellően közvetlenül következő érintettségével szembeni védelme, nem pedig önmagában véve a jogállamiság elvei megsértésének szankcionálása.
- 138 Márpedig ez a cél összhangban áll azzal – az EUMSZ 310. cikk (5) bekezdésében is megfogalmazott – követelménnyel, amely szerint az uniós költségvetést a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elveinek tiszteletben tartásával kell végrehajtani, és amely követelmény az EUM-Szerződés hatodik része II. címének az uniós költségvetés végrehajtására vonatkozó valamennyi rendelkezésére, így többek között az EUMSZ 322. cikk (1) bekezdésének a) pontjára is alkalmazandó.
- 139 Másodszor, a Lengyel Köztársaság – Magyarország támogatásával – lényegében arra hivatkozik, hogy a megtámadott rendelet a tartalmára tekintettel – különösen a 2–4. cikkét illetően – nem tartozhat jogszerűen az EUMSZ 322. cikk (1) bekezdésének a) pontjának jogalapja alá. Az EUMSZ 322. cikk (1) bekezdésének a) pontja ugyanis nem teszi lehetővé sem az EUSZ 2. cikkben szereplő értékek pontos meghatározását, és ebből következően a „jogállamiság” fogalmának meghatározását, e fogalomnak az EUSZ 2. cikkben szereplő egyéb értékekre való kiterjesztését vagy akár a jogállamiság megsértésének megállapítását, függetlenül attól, hogy összefüggésben áll-e az Unió költségvetésével. Az Unió továbbá nem rendelkezik hatáskörrel arra, hogy szabályozza a „jogállamiság” fogalmának egyes aspektusait, például a jogalkotási folyamat jellemzőit. A Lengyel Köztársaság hangsúlyozza, hogy a megtámadott rendelettel bevezetett mechanizmus az uniós költségvetésből származó kifizetéseket nem ahhoz a feltételhez köti, hogy a tagállamoknak tiszteletben kell tartaniuk bizonyos, a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elvéhez kapcsolódó konkrét kötelezettségeket, hanem a jogállamisági elvek tiszteletben tartásának feltételéhez. Márpedig a feltételelességi mechanizmusnak pontosan meg kell határoznia a pénzeszközök megszerzésének feltételeit, amelyeknek kellően közvetlen kapcsolatban kell állniuk a finanszírozás céljaival. A feltételek valamelyikének megsértése és a finanszírozás elvesztése közötti kapcsolatot bizonyítani kell, és szankciót csak akkor lehet kiszabni, ha megállapítást nyer, hogy a feltétel megsértése hatást gyakorol a finanszírozás céljának elérésére vagy a pénzeszközök megfelelő felhasználására. Az említett rendelet 3. cikke és 4. cikkének (2) bekezdése azonban nagyon általánosan fogalmaz, és nem határoz meg konkrét szempontokat a jogállamiság tiszteletben tartásának értékelésére. E rendelet 4. cikke (2) bekezdésének h) pontja ugyanis lehetővé teszi a még nem azonosított helyzetek és magatartások vizsgálatát, megnyitva ezzel az utat a jogállamisági elvek megsértésének értékelésére irányuló szempontok utólagos kidolgozása előtt, és hogy a megtámadott rendelet által bevezetett mechanizmusnak szankciós mechanizmus jelleget kölcsönözzön.
- 140 E tekintetben egyrészt az eljárásban részt vevő felek egyetértenek abban, hogy az olyan „feltételelességi mechanizmus”, amely az uniós költségvetésből származó finanszírozás igénybevételét bizonyos feltételek teljesítéséhez köti, az EUMSZ 322. cikk (1) bekezdésének a) pontja értelmében vett „költségvetési szabályok” fogalma alá tartozhat.

- 141 Ugyanakkor, míg a Lengyel Köztársaság – Magyarország támogatásával – úgy ítéli meg, hogy az ilyen feltételnek szorosan kapcsolódnia kell egy adott uniós program vagy fellépés céljához, illetve az uniós költségvetéssel való hatékony és eredményes pénzgazdálkodáshoz, a Parlament és a Tanács – a Belga Királyság, a Dán Királyság, a Németországi Szövetségi Köztársaság, Írország, a Spanyol Királyság, a Francia Köztársaság, a Luxemburgi Nagyhercegség, a Holland Királyság, a Finn Köztársaság, a Svéd Királyság és a Bizottság támogatásával – úgy véli, hogy az ilyen mechanizmus „horizontális feltételelességi” jellegű is lehet, abban az értelemben, hogy a szóban forgó feltétel a jogállamiságnak az EUSZ 2. cikkben foglalt értékéhez köthető, amelyet az Unió bármely tevékenységéhez kapcsolódóan tiszteletben kell tartani.
- 142 E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy az EUSZ 2. cikk szerint az Unió a tagállamok közös értékein – köztük a jogállamiságon – alapul, az EUSZ 49. cikk szerint pedig ezen értékek tiszteletben tartása az Unióhoz való csatlakozás előfeltétele minden olyan európai állam számára, amely kéri felvételét az Unióba (lásd ebben az értelemben: 2021. december 21-i Euro Box Promotion és társai ítélet, C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 és C-840/19, EU:C:2021:1034, 160. és 161. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 143 Amikor ugyanis – amint ez a megtámadott rendelet (5) preambulumbekzdésében is szerepel – egy tagjelölt ország tagállammá válik, egy olyan jogi struktúrához csatlakozik, amely azon az alapvető előfeltevésen alapul, mely szerint minden tagállam osztozik az összes többi tagállammal az Unió alapjául szolgáló, az EUSZ 2. cikkben foglalt közös értékekben, és elismeri, hogy azok osztják ezen értékeket vele. Ez az előfeltevés az uniós jog természetéből adódó, sajátos és alapvető jellemzői közé tartozik, amelyek az uniós jognak a tagállami jogokhoz és a nemzetközi joghoz viszonyított autonómiájából fakadnak. Ezen előfeltevés maga után vonja és igazolja a tagállamok közötti kölcsönös bizalom fennállását ezen értékek elismerése és így az azokat végrehajtó uniós jog tiszteletben tartása tekintetében (lásd ebben az értelemben: 2014. december 18-i 2/13 [Az Uniónak az EJEE-hez történő csatlakozása] vélemény, EU:C:2014:2454, 166–168. pont; 2018. február 27-i Associação Sindical dos Juizes Portugueses ítélet, C-64/16, EU:C:2018:117, 30. pont; 2021. április 20-i Repubblica ítélet, C-896/19, EU:C:2021:311, 62. pont). Ebben a preambulumbekzdésben az is szerepel, hogy a tagállamok jogszabályainak és gyakorlatainak továbbra is meg kell felelniük az Unió alapját képező közös értékeknek.
- 144 Ebből következően az EUSZ 2. cikkben foglalt értékek tagállam általi tiszteletben tartása a Szerződések e tagállamra való alkalmazásából eredő valamennyi jog gyakorlásának feltételét képezi (lásd: 2021. április 20-i Repubblica ítélet, C-896/19, EU:C:2021:311, 63. pont; 2021. május 18-i Asociația Forumul Judecătorilor din România és társai ítélet, C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 és C-397/19, EU:C:2021:393, 162. pont; 2021. december 21-i Euro Box Promotion és társai ítélet, C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 és C-840/19, EU:C:2021:1034, 162. pont). Ezen értékek tiszteletben tartása ugyanis nem redukálható olyan kötelezettséggé, amelyet a tagjelölt országnak az Unióhoz való csatlakozása érdekében kell teljesítenie, és amely alól a csatlakozását követően mentesülhet.
- 145 A tagállamok meghatározták az EUSZ 2. cikkben foglalt értékeket, és osztoznak bennük. Ezek határozzák meg az Unió mint közös jogrend identitását. Így az Uniónak a Szerződésekben előírt hatáskörein belül képesnek kell lennie arra, hogy megvédje az említett értékeket.

- 146 Ebből az következik, hogy a hatáskörmegosztás EUSZ 5. cikk (2) bekezdésében foglalt elvének és az uniós politikák összhangjának az EUMSZ 7. cikkben foglalt elvének megfelelően az Unió és az uniós jogrend alapjaihoz tartozó, az Unió és a tagállamok közös értékének minősülő jogállamiság az EUMSZ 322. cikk (1) bekezdésének a) pontja értelmében vett „költségvetési szabályok” fogalma alá tartozó feltételeességi mechanizmus alapját képezheti.
- 147 E tekintetben rá kell mutatni egyfelől arra, hogy az uniós költségvetés az egyik legfontosabb eszköz arra, hogy az EUSZ 2. cikkben foglalt szolidaritás elvét – amely maga is az uniós jog egyik alapelve – az uniós politikák és tevékenységek során átültessék a gyakorlatba (lásd analógia útján: 2021. július 15-i Németország kontra Lengyelország ítélet, C-848/19 P, EU:C:2021:598, 38. pont), másfelől pedig arra, hogy a szolidaritás elvének az uniós költségvetés révén történő érvényesítése a tagállamok között az uniós költségvetésben szereplő közös források felelős felhasználásával kapcsolatban kialakult kölcsönös bizalmon alapul. Márpedig ez a kölcsönös bizalom – ahogyan ez a jelen ítélet 143. pontjában is szerepel – maga is az egyes tagállamok arra irányuló kötelezettségvállalásán alapul, hogy eleget tesznek az uniós jogból eredő kötelezettségeiknek, és folyamatosan tiszteletben tartják – amint ez egyébként a megtámadott rendelet (5) preambulumbekkezdésében is olvasható – az EUSZ 2. cikkben foglalt értékeket, köztük a jogállamiság értékét.
- 148 Ezenkívül – ahogyan ez a megtámadott rendelet (13) preambulumbekkezdésében is szerepel – egyértelmű kapcsolat áll fenn a jogállamiság értékének tiszteletben tartása és az uniós költségvetésnek a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elvével összhangban történő hatékony végrehajtása, valamint az Unió pénzügyi érdekeinek védelme között.
- 149 Ezt a hatékony és eredményes pénzgazdálkodást és az uniós pénzügyi érdekeket ugyanis súlyosan veszélyeztetheti a jogállamiság elveinek valamely tagállamban történő megsértése, mivel többek között azzal a következménnyel járhat, hogy megszűnik a biztosíték arra, hogy az uniós költségvetésből fedezett kiadások megfelelnek az uniós jog által előírt valamennyi finanszírozási feltételnek, és ennél fogva teljesítik az Unió által az ilyen kiadások finanszírozása során elérni kívánt célokat.
- 150 Ezeknek a feltételeknek és céloknak – mint az uniós jog elemeinek – a tiszteletben tartása nem garantálható teljes mértékben az uniós jog betartásának biztosítására irányuló, hatékony bírósági felülvizsgálat hiányában; pedig az ilyen, akár tagállami, akár uniós szinten, független bíróságok által gyakorolt felülvizsgálat a jogállamiság szerves részét képezi (lásd ebben az értelemben: 2021. december 21-i Euro Box Promotion és társai ítélet, C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 és C-840/19, EU:C:2021:1034, 219. és 222. pont).
- 151 A fentiekből az következik, hogy ellentétben azzal, amit a Lengyel Köztársaság – Magyarország támogatásával – állít, egy feltételeességi mechanizmus abban az esetben is az EUMSZ 322. cikk (1) bekezdésének a) pontja szerinti „költségvetési szabályok” fogalma alá tartozhat, ha az uniós költségvetésből származó finanszírozás igénybevételére vonatkozóan olyan horizontális feltételeességet vezet be, amely a jogállamiság EUSZ 2. cikkben foglalt értékének tagállam általi tiszteletben tartásához kapcsolódik, és amely az uniós költségvetés végrehajtásával függ össze.
- 152 Márpedig a megtámadott rendelet 4. cikkének (1) bekezdése ilyen horizontális feltételeességi mechanizmust hoz létre, amennyiben úgy rendelkezik, hogy megfelelő intézkedéseket kell hozni abban az esetben, ha megállapítást nyer, hogy a jogállamiság elveinek valamely tagállamban

történő megsértése kellően közvetlenül érinti az uniós költségvetéssel való hatékony és eredményes pénzgazdálkodást vagy az Unió pénzügyi érdekeinek védelmét, vagy ennek a kockázata komolyan fennáll.

- 153 A rendelet 5. cikkének (1) bekezdéséből következően ugyanis ez a rendelkezés kimerítő jelleggel írja elő a jelen ítélet 126. pontjában összefoglalt, meghozható „megfelelő intézkedéseket”, amelyek mindegyike ténylegesen az uniós költségvetés végrehajtásával függ össze.
- 154 A „jogállamiság elvei [...] megsértésének” fennállására vonatkozóan a megtámadott rendelet 4. cikkének (1) bekezdésében előírt feltételt illetően a rendelet 2. cikkének a) pontja kimondja, hogy a „jogállamiság” fogalma a rendelet értelmében „az [EUSZ 2. cikkben] rögzített uniós értéként” értendő, és pontosítja, hogy ez a fogalom magában foglalja a törvényesség elvét, a jogbiztonság elvét, a végrehajtó hatalom önkényessége tilalmának elvét, a hatékony bírói jogvédelem elvét, a hatalmi ágak szétválasztásának elvét, valamint a megkülönböztetés tilalmának elvét és a törvény előtti egyenlőség elvét. Ez a rendelkezés ugyanakkor leszögezi, hogy a jogállamiságnak a megtámadott rendelet alkalmazása szempontjából meghatározott fogalmát „az [EUSZ 2. cikkben] rögzített egyéb uniós értékekre és elvekre figyelemmel kell értelmezni”. Ebből következően ezeknek az értékeknek és elveknek a tiszteletben tartása, amennyiben azok a „jogállamiság” EUSZ 2. cikkben foglalt értékének fogalom meghatározásához tartoznak, vagy – amint az az EUSZ 2. cikk második mondatában szerepel – szorosan kapcsolódnak a jogállamiságot tiszteletben tartó társadalomhoz, megkövetelhető az olyan horizontális feltételelességi mechanizmus keretében, mint amelyet a megtámadott rendelettel vezettek be.
- 155 Ezenfelül a megtámadott rendelet 3. cikke, amely olyan eseteket említ, amelyek ezen elvek megsértésére engedhetnek következtetni, és amelyek között az összeférhetetlenség elkerülése biztosításának elmulasztása is szerepel, a rendelet alkalmazásának elősegítésére irányul, ahogyan erre Campos Sánchez-Bordona főtanácsnok a Magyarország kontra Parlament és Tanács ügyre vonatkozó indítványának (C-156/21, EU:C:2021:974) 152. és 280. pontjában rámutatott.
- 156 A megtámadott rendelet 4. cikkének (2) bekezdéséből pedig az következik, hogy ahhoz, hogy a jogállamiság elveinek megsértése a 4. cikk (1) bekezdésében létrehozott horizontális feltételelességi mechanizmus hatálya alá tartozzon, a 4. cikk (2) bekezdésének a)–h) pontjában felsorolt, hatóságoknál tapasztalt helyzetekre vagy magatartásokra kell vonatkoznia, amennyiben azok az uniós költségvetéssel való hatékony és eredményes pénzgazdálkodás vagy az Unió pénzügyi érdekeinek védelme szempontjából relevánsak.
- 157 A fentiekből az következik, hogy a megtámadott rendelet 2. cikkének a) pontja, 3. cikke, 4. cikkének (2) bekezdése és 5. cikkének (1) bekezdése a rendelet 4. cikkének (1) bekezdésével létrehozott horizontális feltételelességi mechanizmus alkotóelemeit képezik, mivel megállapítják a rendelet végrehajtásához szükséges fogalom meghatározásokat, pontosítják a rendelet hatályát, és meghatározzák azokat az intézkedéseket, amelyekhez a rendelet vezethet. Ezek a rendelkezések tehát e mechanizmus szerves részét képezik, és ezért az EUMSZ 322. cikk (1) bekezdésének a) pontja értelmében vett „költségvetési szabályok” fogalma alá tartoznak.
- 158 Másrészt ezt a megállapítást nem cáfolja a Lengyel Köztársaság Magyarország által támogatott azon érvelése, hogy az Unió nem rendelkezik hatáskörrel a „jogállamiság” fogalmát érintő egyes aspektusok, például az elszámoltatható, demokratikus és átlátható jogalkotási folyamat szabályozására.

- 159 A megtámadott rendelet 4. cikke (1) bekezdésének és 6. cikke (1) bekezdésének együttes értelmezéséből ugyanis – ahogyan ez a jelen ítélet 125. pontjában is szerepel – az következik, hogy a rendeletben előírt, az uniós költségvetés védelmét szolgáló „megfelelő intézkedések” elfogadására irányuló eljárást a Bizottság csak akkor indíthatja meg, ha azt állapítja meg, hogy alapos okkal vélheti nemcsak azt, hogy valamelyik tagállamban a jogállamiság elveinek megsértésére került sor, hanem mindenekelőtt azt is, hogy a jogállamiság elveinek megsértése kellően közvetlenül érinti az uniós költségvetéssel való hatékony és eredményes pénzgazdálkodást vagy az Unió pénzügyi érdekeinek védelmét, vagy ennek a kockázata komolyan fennáll.
- 160 Továbbá – amint ez a jelen ítélet 156. pontjában megállapítást nyert – a megtámadott rendelet 4. cikkének (2) bekezdéséből következően ahhoz, hogy a jogállamiság elveinek megsértése a 4. cikk (1) bekezdésében létrehozott horizontális feltételeességi mechanizmus hatálya alá tartozzon, a 4. cikk (2) bekezdésének a)–h) pontjában felsorolt, hatóságoknál tapasztalt helyzetekre vagy magatartásokra kell vonatkoznia, amennyiben azok az uniós költségvetéssel való hatékony és eredményes pénzgazdálkodás vagy az Unió pénzügyi érdekeinek védelme szempontjából relevánsak.
- 161 Márpedig ez a relevancia vélelmezhető a 4. cikk (2) bekezdésének a) és b) pontjában említett, az uniós költségvetést végrehajtó, valamint a pénzügyi kontrollt, monitoringot és ellenőrzést végző hatóságok tevékenységét illetően. Ami a nyomozó és a vádhatóságokat illeti, ezek megfelelő működésére a c) pont csak annyiban utal, amennyiben az az uniós jognak az uniós költségvetés végrehajtását vagy az Unió pénzügyi érdekeinek védelmét érintő megsértését érinti. Ugyanez vonatkozik az uniós jog megsértésének az e) pontban említett, a nemzeti bíróságok vagy a közigazgatási hatóságok által történő megelőzésére és szankcionálására. A d) pontban említett bírósági felülvizsgálat pedig csak annyiban érintett, amennyiben az az a)–c) pontban említett hatóságok magatartására vonatkozik. A jogosulatlanul kifizetett összegek f) pontban előírt visszafizettetése csak az uniós költségvetésből származó forrásokra vonatkozik, és ugyanez a helyzet az OLAF-fal és az Európai Ügyészséggel folytatott együttműködés g) pontban foglalt esetében is. Végül a h) pont kifejezetten a hatóságoknál tapasztalt bármely egyéb, az uniós költségvetéssel való hatékony és eredményes pénzgazdálkodás vagy az Unió pénzügyi érdekeinek védelme szempontjából releváns helyzetre vagy magatartásra vonatkozik.
- 162 Ebből következően ellentétben azzal, amit a Lengyel Köztársaság – Magyarország támogatásával – állít, egyfelől a megtámadott rendelet csak annyiban teszi lehetővé az uniós intézmények számára, hogy a tagállamokban fennálló helyzeteket vizsgáljanak, amennyiben azok az uniós költségvetéssel való hatékony és eredményes pénzgazdálkodás vagy az Unió pénzügyi érdekeinek védelme szempontjából relevánsak, másfelől pedig megfelelő intézkedések csak akkor hozhatók meg e rendelet alapján, ha megállapítást nyer, hogy az ilyen helyzetek fennállása a jogállamiság elveinek olyan megsértését vonja maga után, amely kellően közvetlenül érinti az uniós költségvetéssel való hatékony és eredményes pénzgazdálkodást vagy az Unió pénzügyi érdekeinek védelmét, vagy ennek a kockázata komolyan fennáll.
- 163 Márpedig az uniós költségvetés végrehajtása szempontjából releváns ilyen helyzetek nemcsak hogy az uniós jog hatálya alá tartoznak, hanem – amint az a jelen ítélet 151. pontjában megállapításra került – az EUMSZ 322. cikk (1) bekezdésének a) pontja értelmében vett olyan költségvetési szabály hatálya alá is tartozhatnak, amely a jogállamiság értékének tagállam általi tiszteletben tartásához kapcsolódó, horizontális feltételeességi mechanizmus formájában fogalmazódik meg.

- 164 Harmadrészt ellentétben azzal, amit a Lengyel Köztársaság – Magyarország támogatásával – állít, az a tény, hogy a jelen ítélet 151. pontjában megállapított szempontoknak megfelelő, a jogállamiság EUSZ 2. cikkben foglalt értékének tagállam általi tiszteletben tartásához kapcsolódó és az uniós költségvetés végrehajtásával összefüggő, horizontális feltételelességi mechanizmus az EUMSZ 322. cikk (1) bekezdésének a) pontja értelmében vett azon „költségvetési szabályok” fogalma alá tartozhat, „amelyek meghatározzák különösen a költségvetés [...] végrehajtására [...] vonatkozó eljárást”, nem terjeszti ki ezt a fogalmat az uniós költségvetés megfelelő végrehajtásához szükséges mértéken túlra.
- 165 A megtámadott rendelet 4. cikkének (2) bekezdése ugyanis a rendelettel létrehozott feltételelességi mechanizmus hatályát azokra a hatóságoknál tapasztalt helyzetekre és magatartásokra korlátozza, amelyek az uniós költségvetés végrehajtásához kapcsolódnak, a 4. cikk (1) bekezdése szerint pedig a megfelelő intézkedések meghozatalát attól kell függővé tenni, hogy a jogállamiság elveinek megsértése kellően közvetlenül érinti az uniós költségvetéssel való hatékony és eredményes pénzgazdálkodást vagy az Unió pénzügyi érdekeinek védelmét, vagy ennek a kockázata komolyan fennáll. Ez utóbbi feltétel tehát megköveteli, hogy tényleges kapcsolat álljon fenn a jogállamiság elveinek megsértése és az ilyen érintettség, illetve annak komoly kockázata között.
- 166 E tekintetben hangsúlyozni kell, hogy a megtámadott rendelet 4. cikke (1) és (2) bekezdésének alkalmazására a rendelet 6. cikkének (1)–(9) bekezdésében meghatározott eljárási követelmények vonatkoznak, amelyek – ahogyan ez a rendelet (26) preambulumbekkezdésében is szerepel – azt a kötelezettséget írják elő a Bizottság számára, hogy annak vizsgálata során, hogy indokolt-e megfelelő intézkedéseket hozni, konkrét tényekre támaszkodjon, és tartsa tiszteletben az objektivitást, a megkülönböztetés tilalma, valamint a tagállamok Szerződés előtti egyenlőségének elvét.
- 167 Konkrétan a jogállamiság elvei megsértésének azonosítását és értékelését illetően a megtámadott rendelet (16) preambulumbekkezdése pontosítja, hogy ennek az értékelésnek objektívnek, pártatlannak és tisztességesnek kell lennie. Ezenfelül valamennyi, erre irányuló kötelezettség betartása a Bíróság teljes körű felülvizsgálata alá tartozik.
- 168 Negyedrészt ami az arra irányuló kifogásokat illeti, hogy a megtámadott rendelettel bevezetett mechanizmus az uniós költségvetésből származó kifizetéseket nem ahhoz a feltételhez köti, hogy a tagállamoknak pontosan meghatározott, konkrét kötelezettségeket kell tiszteletben kell tartaniuk, hogy a rendelet 3. cikke és 4. cikkének (2) bekezdése olyan általános kifejezéseket használ, amelyek nem határozzák meg a jogállamiság tiszteletben tartásának értékelésére vonatkozó konkrét szempontokat, és hogy a rendelet 4. cikke (2) bekezdésének h) pontja lehetővé teszi a még nem azonosított helyzetek és magatartások vizsgálatát, mindenekelőtt arra kell rámutatni, hogy az említett rendelet 4. cikkének (1) bekezdéséből következően a jogállamisági feltétel az ugyanezen rendelet 2. cikkének a) pontjában foglalt elvek tiszteletben tartására irányul.
- 169 Márpedig a jogállamiság elveinek tiszteletben tartása a tagállamok számára olyan eredménykötelezettségnek minősül, amely – ahogyan ez a jelen ítélet 142–145. pontjában is szerepel – közvetlenül az uniós tagságukból ered. A megtámadott rendelet (3) preambulumbekkezdése hangsúlyozza, hogy ezek az elvek a Bíróság széles körű ítélkezési gyakorlatának tárgyát képezték, a rendelet (8)–(10) és (12) preambulumbekkezdése pedig az ezekből eredő főbb követelményeket tartalmazza. Az említett elveket az említett rendelet 3. cikke tovább pontosítja azon esetek bemutatásával, amelyek a jogállamiság elveinek megsértésére

engedhetnek következtetni, valamint ugyanezen rendelet 4. cikkének (2) bekezdésében azon helyzetek és magatartások megnevezésével, amelyek a 4. cikk (1) bekezdésében foglalt feltételek teljesülése esetén megfelelő intézkedések elfogadásához vezethetnek.

- 170 A megtámadott rendelet 3. cikkében és 4. cikkének (2) bekezdésében használt kifejezések általános jellege továbbá nem kérdőjelezi meg az EUMSZ 322. cikk (1) bekezdése a) pontjának a rendelet jogalapjaként történő megválasztását.
- 171 Egyfelől a megtámadott rendelet 3. cikkét illetően – nem érintve a kilencedik jogalap tárgyát képező azon kérdést, hogy a jogállamisági elvek tiszteletben tartására vonatkozó értékelés e cikkben megállapított elemei megfelelnek-e a jogbiztonság elvére vonatkozó követelményeknek – nem követelhető meg az uniós jogalkotótól, hogy az ilyen feltételelességi mechanizmus keretében pontosan meghatározza az összes olyan esetet, amikor a jogállamiság fogalmát alkotó elvek sérülnek, mivel ezek megsértését az jellemzi, hogy a tagállamok bizonyos kellően konkrétan és pontosan meghatározott, általuk ismert követelményeket figyelmen kívül hagynak. Mivel – amint az a jelen ítélet 155. pontjában megállapításra került – az említett 3. cikk a feltételelességi mechanizmus alkalmazásának megkönnyítése érdekében csupán olyan eseteket említ, amelyek a jogállamiság fogalmát alkotó elvek megsértésére engedhetnek következtetni, ugyanezen cikk – amint az a jelen ítélet 157. pontjában megállapításra került – elválaszthatatlanul kapcsolódik az említett mechanizmushoz, és ezért nem kérdőjelezi meg az EUMSZ 322. cikk (1) bekezdése a) pontjának a megtámadott rendelet jogalapjaként történő megválasztását.
- 172 Másfelől a megtámadott rendelet 4. cikkének (2) bekezdésében pedig – amint az a jelen ítélet 156. pontjában megállapításra került – az áll, hogy ahhoz, hogy a jogállamiság elveinek megsértése a 4. cikk (1) bekezdésében létrehozott horizontális feltételelességi mechanizmus hatálya alá tartozzon, a 4. cikk (2) bekezdésének a)–h) pontjában felsorolt, hatóságoknál tapasztalt helyzetekre vagy magatartásokra kell vonatkoznia, amennyiben azok az uniós költségvetéssel való hatékony és eredményes pénzgazdálkodás vagy az Unió pénzügyi érdekeinek védelme szempontjából relevánsak.
- 173 Márpedig ellentétben azzal, amit a Lengyel Köztársaság – Magyarország támogatásával – állít, nem igaz, hogy ez a rendelkezés, különösen annak h) pontja, nem kimerítő jellegű felsorolással alakítja a megtámadott rendelettel bevezetett feltételelességi mechanizmus hatálya alá tartozó eseteket, és nem elég pontos ahhoz, hogy annak részét képezze.
- 174 E tekintetben a megtámadott rendelet 4. cikke (1) bekezdésének és 4. cikke (2) bekezdése h) pontjának együttes értelmezéséből az következik, hogy megfelelő intézkedéseket kell hozni abban az esetben, ha megállapítást nyer, hogy a rendelet 2. cikkének a) pontjában meghatározott elvek valamelyikének megsértésére került sor, és ez egy tagállami hatóságnak betudható helyzetet, illetve tagállami hatóság magatartását érinti, amennyiben ez a helyzet, illetve magatartás az uniós költségvetéssel való hatékony és eredményes pénzgazdálkodás vagy az Unió pénzügyi érdekeinek védelme szempontjából releváns, és ezen elvek megsértése kellően közvetlenül érinti az uniós költségvetéssel való hatékony és eredményes pénzgazdálkodást vagy az Unió pénzügyi érdekeinek védelmét, vagy ennek a kockázata komolyan fennáll.
- 175 Egyébiránt a megtámadott rendelet 4. cikkének (2) bekezdése azzal, hogy az a)–g) pontjában bizonyos hatóságokat – köztük „az uniós költségvetést [...] végrehajtó hatóságokat”, „a pénzügyi kontrollt, monitoringot és ellenőrzést végző hatóságokat”, illetve „a nyomozó és a vádhatóságokat” – említ, információt ad arról, hogy mely hatóságokra vonatkozik a rendelet h) pontja.

- 176 Ráadásul a „kormányzati szerv” fogalmának a megtámadott rendelet 2. cikkének b) pontjában szereplő meghatározásából az a következtetés vonható le, hogy az a kormányzat bármely szintjén elhelyezkedő hatóságra vonatkozik, ideértve a nemzeti, regionális és helyi hatóságokat, valamint a közjogi szerveket, vagy akár az olyan, magánjog alapján működő szerveket, amelyek közfeladatot látnak el, és amelyeknek a tagállam megfelelő pénzügyi garanciát nyújt. Ezt a megállapítást a rendelet (3), (8), (9), (15) és (19) preambulumbekkezdése, valamint 3. cikkének b) pontja is megerősíti, amelyek kizárólag „hatóságokra”, „bűnüldöző hatóságokra” és „nemzeti hatóságokra” vonatkoznak.
- 177 Ily módon, mivel a megtámadott rendelet 4. cikke (2) bekezdésének szövegéből egyértelműen az következik, hogy kizárólag tagállami hatóságnak betudható helyzetre, illetve tagállami hatóság magatartására vonatkozik, amennyiben ez a helyzet, illetve magatartás az uniós költségvetéssel való hatékony és eredményes pénzgazdálkodás vagy az Unió pénzügyi érdekeinek védelme szempontjából releváns, el kell utasítani a Lengyel Köztársaság azon érvelését, hogy e kritériumok alapján nem tudja kellően konkrétan és pontosan meghatározni az említett helyzeteket és magatartásokat, és emiatt ez a rendelkezés nem lehet az EUMSZ 322. cikk (1) bekezdésének a) pontja alapján a megtámadott rendelettel létrehozott feltételelességi mechanizmus alkotóeleme.
- 178 Ötödrészt, a jogállamiság elvének megsértése és az Unió költségvetésének vagy pénzügyi érdekeinek védelme közötti kellően közvetlen kapcsolat fennállásának bizonyítására vonatkozó követelmény állítólagos hiányával szembeni kifogásokat illetően emlékeztetni kell arra, hogy a megtámadott rendelet 4. cikkének (2) bekezdése a 4. cikk (1) bekezdése szerinti megfelelő intézkedések meghozatalát a jogállamiság elvének a hatóságoknál tapasztalt, az uniós költségvetéssel való hatékony és eredményes pénzgazdálkodás vagy az Unió pénzügyi érdekeinek védelme szempontjából releváns helyzetekre vagy magatartásokra vonatkozó megsértésétől teszi függővé. E rendelet 4. cikke (1) bekezdésének megfelelően továbbá csak a jogállamisági elvek olyan megsértése igazolhatja az említett rendelet szerinti intézkedések meghozatalát, amelyek „kellően közvetlenül” érintik az uniós költségvetéssel való hatékony és eredményes pénzgazdálkodást vagy az Unió pénzügyi érdekeinek védelmét, vagy amelyek esetében ennek a „kellően közvetlen” érintettségnek a kockázata komolyan fennáll.
- 179 Következésképpen a megtámadott rendelet 4. cikkének (1) és (2) bekezdése megköveteli, hogy automatikusan kellően közvetlen kapcsolatot lehessen megállapítani a jogállamiság elveinek megsértése és az uniós költségvetéssel való hatékony és eredményes pénzgazdálkodásnak vagy az Unió pénzügyi érdekei védelmének az érintettsége, illetve annak komoly kockázata között, és ennek a kapcsolatnak – amint az a jelen ítélet 165. pontjában megállapításra került – ténylegesnek kell lennie. A jelen ítélet 168–170. pontjából továbbá az is következik, hogy ez a kapcsolat arra vonatkozik, hogy a tagállam nem teljesíti az EUSZ 2. cikkben foglalt jogállamisági értékhez tartozó, az uniós csatlakozásával teljes mértékben vállalt eredménykötelezettségek egyikét.
- 180 Ennélfogva, figyelemmel a jelen ítélet 166. pontjában kifejtettekre is, a Lengyel Köztársaság – Magyarország támogatásával – tévesen hivatkozik arra, hogy ez a kapcsolat automatikusan megállapítható lenne.
- 181 Hatodrészt nem adható hely annak az állításnak sem, miszerint a megtámadott rendelet által a Tanácsra és a Bizottságra ruházott mérlegelési jogkör lehetővé teszi ezen intézmények számára, hogy a rendelettel bevezetett feltételelességi mechanizmust politikai jellegű értékelésekre támaszkodva a jogállamisági elvek megsértését szankcionáló mechanizmusként alkalmazzák.

- 182 A jelen ítélet 166. és 167. pontjában ismertetett követelmények tükrében ugyanis nem vélemezhető – ahogyan ezt a Lengyel Köztársaság teszi –, hogy a Bizottságra és a Tanácsra ruházott mérlegelési jogkör lehetővé teszi ezen intézmények számára, hogy a megtámadott rendelettel bevezetett feltételelességi mechanizmust a jogállamisági elvek megsértését szankcionáló mechanizmusként alkalmazzák.
- 183 Hetedrész a Lengyel Köztársaság – Magyarország támogatásával – tévesen hivatkozik arra, hogy a megtámadott rendeletet a saját források rendszerére vonatkozó EUMSZ 311. cikk harmadik bekezdésére vagy a többéves pénzügyi keretre vonatkozó EUMSZ 312. cikk (2) bekezdésére kellett volna alapítani.
- 184 Egyfelől ugyanis az EUMSZ 311. cikk harmadik bekezdése értelmében a Tanács „elfogadja az Unió saját forrásainak rendszerére vonatkozó rendelkezéseket megállapító határozatot”, és „[e] vonatkozásban a határozat a saját források újabb típusait teremtheti meg, illetve meglévő típusokat szüntethet meg”.
- 185 Márpedig amint arra a Tanács helyesen hivatkozott, a megtámadott rendelet nem teremti meg az Unió saját forrásainak újabb típusait, és nem szünteti meg egyet sem. Nem szabályozza továbbá a különböző típusú saját források közötti kölcsönhatást, és nem állapít meg végrehajtási szabályokat az említett saját források beszedésére vonatkozóan.
- 186 Noha igaz, hogy a rendelet a jogállamisági elvek olyan megsértésére is vonatkozhat, amely hatással van az Unió saját forrásainak beszedésére, a célja mégsem a saját források beszedésének a jogállamisági elvek megállapított megsértéséhez történő alakítása vagy igazítása, hanem az uniós költségvetésből nyújtandó kiadásokra vonatkozó megfelelő intézkedések elfogadása abban az esetben, ha a jogállamisági elvek említett megsértése érinti az uniós költségvetéssel való hatékony és eredményes pénzgazdálkodást vagy az Unió pénzügyi érdekeinek védelmét, illetve ennek a kockázata komolyan fennáll. Ebből következően a rendelet nem az Unió saját forrásainak beszedésére, hanem az uniós költségvetés végrehajtására vonatkozik.
- 187 Másrészt az EUMSZ 312. cikk (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy „[a] többéves pénzügyi keretet a Tanács által elfogadott rendelet határozza meg”.
- 188 Márpedig a megtámadott rendeletnek egyáltalán nem célja – ahogyan erre a Tanács helyesen rámutatott – az uniós kiadások adott időszakra vonatkozó, a kötelezettségvállalási és a kifizetési előirányzatok éves felső határának meghatározásával történő megtervezése. Ezt a rendeletet ezenkívül olyan állandó feltételelességi mechanizmusként alakították ki, amely az adott többéves pénzügyi keretén túl is alkalmazandó.
- 189 A fenti megfontolások összességére tekintettel a Lengyel Köztársaság által – Magyarország támogatásával – előadott, a megtámadott rendelet jogalapjának hiányára alapított azon állításokat, miszerint a rendelet nem állapít meg az EUMSZ 322. cikk (1) bekezdésének a) pontja értelmében vett költségvetési szabályokat, el kell utasítani.
- 190 Mindemellett azon állítást – amelyet a Lengyel Köztársaság, Magyarország támogatásával, lényegében előad – is meg kell vizsgálni, hogy az uniós jogalkotó nem fogadhat el a megtámadott rendeletben foglaltakhoz hasonló költségvetési szabályokat, mivel azok az EUSZ 7. cikk és az EUMSZ 269. cikk megkerülését jelentik.

b) Az EUSZ 7. cikk és az EUMSZ 269. cikk megkerüléséről

- 191 Először is, az EUSZ 2. cikkben foglalt értékek védelmére irányuló, EUSZ 7. cikk szerinti eljárás kizárólagosságát illetően a Lengyel Köztársaság – Magyarország támogatásával – lényegében arra hivatkozik, hogy a jogállamisági elvek megsértését csak az Európai Tanács állapíthatja meg az EUSZ 7. cikk (2) bekezdése alapján. Csak ez az intézmény tudja összetételéből adódóan biztosítani a jogállamiság értéke tiszteletben tartásának – diszkrecionális jellegű, és valószínűleg politikai megfontolásoktól függő – ellenőrzését. Az Európai Tanács e kizárólagos hatásköre alóli egyetlen kivétel a tagállamoknak az EUSZ 19. cikk (1) bekezdéséből eredő, a hatékony jogvédelem biztosítására vonatkozó kötelezettségéből következik. Ezt a kizárólagos hatáskört megerősíti a 2020. december 17-i Openbaar Ministerie (A kibocsátó igazságügyi hatóság függetlensége) ítélet (C-354/20 PPU és C-412/20 PPU, EU:C:2020:1033, 57–60. pont), amelyben a Bíróság kimondta, hogy amennyiben egy tagállam igazságszolgáltatásának függetlenségét érintő rendszerszintű hiányosságokat állapítanak meg, csak a Tanács függesztheti fel az EUSZ 7. cikk (3) bekezdése alapján az európai elfogatóparancs-mechanizmust.
- 192 E tekintetben egyrészt emlékeztetni kell arra, hogy az EUSZ 2. cikkben foglalt, a tagállamok közös értékeinek minősülő uniós alapértékek körébe tartozik az emberi méltóság tiszteletben tartása, a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, a jogállamiság, valamint az emberi jogok tiszteletben tartásának értéke, egy olyan társadalomban, amelyet – egyebek mellett – a megkülönböztetés tilalma, az igazságosság, a szolidaritás, valamint a nők és a férfiak közötti egyenlőség jellemez.
- 193 A Charta preambuluma emlékeztet többek között arra, hogy az Unió a demokrácia és a jogállamiság elveire támaszkodik, valamint elismeri a Chartában foglalt jogokat, szabadságokat és elveket. A Charta 6., 10–13., 15., 16., 20., 21. és 23. cikke pontosítja az emberi méltóság, a szabadság, az egyenlőség, az emberi jogok tiszteletben tartása, a megkülönböztetés tilalma, valamint a nők és a férfiak közötti egyenlőség EUSZ 2. cikkben foglalt értékének tartalmát. Az uniós jog által biztosított jogok és szabadságok védelmét illetően a Charta 47. cikke, valamint az EUSZ 19. cikk biztosítja többek között a hatékony jogorvoslathoz való jogot és a törvény által megelőzően létrehozott, független és pártatlan bírósághoz való fordulás jogát.
- 194 Az EUMSZ 8. cikk, az EUMSZ 10. cikk, az EUMSZ 19. cikk (1) bekezdése, az EUMSZ 153. cikk (1) bekezdésének i) pontja és az EUMSZ 157. cikk (1) bekezdése pedig pontosítja az egyenlőség, a megkülönböztetés tilalma, valamint a férfiak és nők közötti egyenlőség értékének tartalmát, és felhatalmazza az uniós jogalkotót arra, hogy ezen értékek érvényesülésére vonatkozóan másodlagos jogi normákat fogadjon el.
- 195 Az előző két pontból az következik, hogy ellentétben azzal, amit a Lengyel Köztársaság – Magyarország támogatásával – állít, az EUSZ 7. cikk szerinti eljárásen kívül a Szerződések számos – gyakran különböző másodlagos jogi aktusokban konkretizált – rendelkezése biztosít az uniós intézmények számára hatáskört az egyes tagállamokban az EUSZ 2. cikkben foglalt értékek megsértésének megvizsgálására, megállapítására és adott esetben szankcionálására.
- 196 Konkrétan ami a jogállamiság értékét illeti, annak bizonyos vonatkozásait – amint azt egyébként a Lengyel Köztársaság is elismeri – az EUSZ 19. cikk védelemben részesíti. Ugyanez vonatkozik a Chartának az „Igazságszolgáltatás” című VI. címében szereplő 47–50. cikkére, amely biztosítja a hatékony jogorvoslathoz és a tisztességes eljáráshoz való jogot, az ártatlanság védelmét és a védelemhez való jogot, a bűncselekmények és büntetések törvényességének és arányosságának elveit, valamint a kétszeres eljárás alá vonás és a kétszeres büntetés tilalmát.

- 197 Közelebbről a Bíróság kimondta, hogy az EUSZ 2. cikkben foglalt jogállamiság értékét konkretizáló EUSZ 19. cikk az (1) bekezdésének második albekezdésében arra kötelezi a tagállamokat, hogy megteremtsék azokat a jogorvoslati lehetőségeket és eljárásokat, amelyek az uniós jog által szabályozott területeken a jogalanyok hatékony bírói jogvédelemhez való joga tiszteletben tartásának biztosításához szükségesek (lásd ebben az értelemben: 2021. március 2-i A. B. és társai [A legfelsőbb bíróság bíráinak kinevezése – Jogorvoslat] ítélet, C-824/18, EU:C:2021:153, 108. és 109. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat). Márpedig ennek a követelménynek a tiszteletben tartását a Bíróság – különösen a Bizottság által az EUMSZ 258. cikk alapján benyújtott, kötelezettségszegés megállapítása iránti kereset esetén – felülvizsgálhatja (lásd ebben az értelemben: 2019. június 24-i Bizottság kontra Lengyelország [A legfelsőbb bíróság függetlensége] ítélet, C-619/18, EU:C:2019:531, 58. és 59. pont; 2019. november 5-i Bizottság kontra Lengyelország [A rendes bíróságok függetlensége] ítélet, C-192/18, EU:C:2019:924, 106. és 107. pont).
- 198 A Bíróság ezenkívül kimondta, hogy az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének a Charta 47. cikkével összefüggésben értelmezett második albekezdése egyértelmű és pontos eredménykövetelményt ír elő a tagállamok számára, amelyhez nem kapcsolódik semmilyen feltétel azon függetlenséget illetően, amelynek az uniós jog értelmezésére és alkalmazására hivatott bíróságokat jellemeznie kell, és így a nemzeti bíróságnak a nemzeti jog bármely olyan rendelkezésének alkalmazását, amely sérti az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdését – szükség esetén e rendelkezésnek a Bíróságtól előzetes döntéshozatali eljárás keretében kapott értelmezését követően – mellőznie kell (lásd ebben az értelemben: 2021. március 2-i A. B. és társai [A legfelsőbb bíróság bíráinak kinevezése – Jogorvoslat] ítélet, C-824/18, EU:C:2021:153, 142–146. pont).
- 199 A jelen ítélet 195–198. pontjában szereplő megfontolásokból tehát az következik, hogy el kell utasítani a Lengyel Köztársaság arra vonatkozó érvelését, hogy a jogállamiság értékét az Unió csak az EUSZ 7. cikk szerinti eljárás keretében védheti.
- 200 Másrészt még ha abból indulunk is ki, hogy a tagállamok képviselői által az Európai Tanácsban és a Tanácsban a jogállamiság értékének tiszteletben tartására az EUSZ 7. cikk szerinti eljárás keretében lefolytatott ellenőrzés politikai megfontolásokon alapulhat, ebből semmi esetre sem következik, hogy ezen érték tiszteletben tartásának az uniós jog bármely más rendelkezése alapján történő értékelése szükségszerűen ugyanilyen lenne, amit egyébként a Lengyel Köztársaság is elismer, amikor az EUSZ 19. cikkre hivatkozik.
- 201 Márpedig a megtámadott rendelet esetében – amint ez a jelen ítélet 168., 169. és 179. pontjában is megállapításra került – a 2. cikk a) pontjában foglalt elvek tiszteletben tartására vonatkozó kötelezettség a tagállamok számára olyan eredménykötelezettséget jelent, amely – ahogyan ez a jelen ítélet 142–145. pontjában is szerepel – az EUSZ 2. cikk alapján közvetlenül az uniós tagságukból ered. A megtámadott rendelet (3) preambulumbekkezdésében továbbá az áll, hogy ezek az elvek a Bíróság széles körű ítélkezési gyakorlatának tárgyát képezték, a rendelet (8)–(10) és (12) preambulumbekkezdése az ezekből eredő főbb követelményeket tartalmazza, az említett elveket pedig az említett rendelet 3. cikke tovább pontosítja azon esetek bemutatásával, amelyek a jogállamiság elveinek megsértésére engedhetnek következtetni, valamint ugyanezen rendelet 4. cikkének (2) bekezdésében azon helyzetek és magatartások megnevezésével, amelyek a 4. cikk (1) bekezdésében foglalt feltételek teljesülése esetén megfelelő intézkedések elfogadásához vezethetnek.

- 202 Ezenkívül a jelen ítélet 166. és 167. pontjában megállapítást nyert, hogy a Bizottság és a Tanács megállapításaira a megtámadott rendelet 6. cikkének (1)–(9) bekezdésében meghatározott eljárási követelmények vonatkoznak.
- 203 Ilyen körülmények között pedig a Lengyel Köztársaság tévesen állítja, hogy a megtámadott rendelet 2. cikkének a) pontjában említett elvek kizárólag politikai jellegűek, és a tiszteletben tartásuk ellenőrzése nem értékelhető szigorúan jogi alapon.
- 204 Harmadrészt a Lengyel Köztársaság állításával ellentétben a 2020. december 17-i Openbaar Ministerie (A kibocsátó igazságügyi hatóság függetlensége) ítélet (C-354/20 PPU és C-412/20 PPU, EU:C:2020:1033) semmi esetre sem mondta ki az EUSZ 7. cikk kizárólagos jellegét, hanem csupán meghatározta azokat az eseteket, amelyekben az európai elfogatóparancsot kibocsátó tagállam igazságszolgáltatásának függetlenségét érintő rendszerszintű és általános hiányosságok indokolhatják az elfogatóparancs végrehajtásának elmaradását.
- 205 Másodszor, az EUSZ 7. cikk szerinti eljárásnak és a Bíróság hatásköreit érintő, EUMSZ 269. cikkben előírt korlátozásnak a megtámadott rendelet általi állítólagos megkerülését illetően a Lengyel Köztársaság – Magyarország támogatásával – lényegében azt állítja, hogy a rendelettel bevezetett feltételelességi mechanizmus és az EUSZ 7. cikk szerinti eljárás a végrehajtásukkal elérni kívánt célok, elvek és intézkedések tekintetében megegyezik. Az említett rendelet azonban az EUSZ 7. cikkben foglaltaknál rugalmasabb eljárási szabályokat állapít meg, az említett feltételelességi mechanizmus pedig szélesebb körű és gyorsabban alkalmazható, mint a 7. cikkben előírt eljárás, ezért egyáltalán nem engedi azt hatékonyan érvényesülni, és annak nyilvánvaló megkerüléséhez vezet. Kizárólag az EUSZ 7. cikk jogosítja fel ugyanis az Európai Tanácsot és a Tanácsot arra, hogy a tagállamok kizárólagos hatáskörébe tartozó területeken a jogállamiság tiszteletben tartását ellenőrizze. Következésképpen a Bíróságnak nem áll rendelkezésére elegendő ellenőrzési minta ahhoz, hogy a megtámadott rendelet alapján elfogadott tanácsi határozat bírósági felülvizsgálata során értékelni tudja azt, hogy egy tagállam intézkedése megfelel-e az uniós jog alapján fennálló kötelezettségeinek. A jogállamiság fogalmának a rendelet 2. cikkének a) pontjában szereplő meghatározása így általánosan kötelezővé vált mind az EUSZ 7. cikk szerinti, a jogállamiság értékének megsértésére vagy ennek komoly kockázatára vonatkozó eljárások, mind pedig az említett rendelet alapján megfelelő intézkedéseket elrendelő határozatra vonatkozóan a Bíróság által lefolytatott, az EUMSZ 269. cikket sértő bírósági felülvizsgálat keretében.
- 206 E tekintetben egyrészt rá kell mutatni arra, hogy az uniós jogalkotó az EUSZ 7. cikk megsértése nélkül nem vezethet be olyan, az e rendelkezésben előírttal párhuzamos eljárást, amelynek az EUSZ 7. cikkben foglaltakhoz képest lényegében ugyanaz a tárgya, ugyanarra a célra irányul, és ugyanazon intézkedések meghozatalát teszi lehetővé, és emellett az említett rendelkezésben foglaltakhoz képest más intézmények közreműködését vagy eltérő anyagi jogi és eljárásjogi feltételeket ír elő.
- 207 Az uniós jogalkotó azonban – amennyiben erre jogalapja van – másodlagos jogi aktusban az EUSZ 2. cikkben foglalt értékekre, köztük a jogállamiságra vonatkozó egyéb eljárásokat is bevezethet, feltéve hogy ezek az eljárások mind céljukat, mind tárgyukat tekintve különböznek az EUSZ 7. cikk szerinti eljárástól (lásd analógia útján: 1979. február 7-i Franciaország kontra Bizottság ítélet, 15/76 és 16/76, EU:C:1979:29, 26. pont; 1996. július 11-i An Taisce és WWF UK kontra Bizottság végzés, C-325/94 P, EU:C:1996:293, 25. pont; 2001. január 11-i Görögország kontra Bizottság ítélet, C-247/98, EU:C:2001:4, 13. pont).

- 208 A jelen ügyben az EUSZ 7. cikk szerinti eljárás, illetve a megtámadott rendelet szerinti eljárás céljait illetően az EUSZ 7. cikk (2)–(4) bekezdéséből az következik, hogy az EUSZ 7. cikk szerinti eljárás többek között lehetővé teszi a Tanács számára, hogy amennyiben az Európai Tanács megállapította, hogy egy tagállam súlyosan és tartósan megsérti a 2. cikkben említett értékeket, felfüggeszse a tagállamnak a Szerződések alkalmazásából származó egyes jogait, beleértve a tagállam kormányának képviselőjét a Tanácsban megillető szavazati jogokat, és a Tanács a későbbiekben úgy határozhat, hogy a meghozott intézkedéseket megváltoztatja vagy visszavonja, amennyiben az elrendelésükhöz vezető körülményekben változás következett be.
- 209 Az EUSZ 7. cikk szerinti eljárás célja tehát, hogy lehetővé tegye a Tanács számára az EUSZ 2. cikkben foglalt értékek súlyos és tartós megsértésének szankcionálását, különösen annak érdekében, hogy az érintett tagállamot felszólítsa ezen értékek megsértésének megszüntetésére.
- 210 Ezzel szemben – amint ez a jelen ítélet 124–137. pontjából is kitűnik – a megtámadott rendelet alapján elfogadható intézkedések jellegéből, valamint az intézkedések elfogadására és megszüntetésére vonatkozó feltételekből az következik, hogy a rendelettel bevezetett eljárás célja – a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás EUMSZ 310. cikk (5) bekezdésében és EUMSZ 317. cikk első bekezdésében foglalt elvének megfelelően – az uniós költségvetés védelmének biztosítása a jogállamiság elveinek valamely tagállamban történő megsértése esetén, nem pedig a jogállamiság elvei megsértésének az uniós költségvetésen keresztül történő szankcionálása.
- 211 Ebből következően a megtámadott rendelet szerinti eljárás célja eltér az EUSZ 7. cikk szerinti eljárás céljától.
- 212 A két eljárás tárgyát illetően meg kell állapítani, hogy az EUSZ 7. cikk szerinti eljárás alkalmazási köre az EUSZ 2. cikkben foglalt valamennyi értékre vonatkozik, míg a megtámadott rendelettel bevezetett eljárás csak ezen értékek egyikére, nevezetesen a jogállamiságra vonatkozik.
- 213 Ezen túlmenően az EUSZ 7. cikk az EUSZ 2. cikkben foglalt értékek bármely, súlyos és tartós megsértésének megállapítását lehetővé teszi, míg a megtámadott rendelet csak akkor engedi megvizsgálni a rendelet 2. cikkének a) pontjában említett jogállamisági elvek megsértését, ha alapos okkal feltételezhető, hogy az költségvetési hatással jár.
- 214 A két eljárás megindításának feltételeit illetően meg kell állapítani, hogy az EUSZ 7. cikk szerinti eljárás az EUSZ 7. cikk (1) bekezdése értelmében akkor indítható meg, ha fennáll az egyértelmű veszélye annak, hogy egy tagállam súlyosan megsérti az EUSZ 2. cikkben említett értékeket; a kezdeményezés joga a tagállamok egyharmadát, a Parlamentet, illetve a Bizottságot illeti meg; a szükséges feltétel kezdetben ezen értékek súlyos megsértésének egyértelmű veszélye, majd az érintett tagállamnak a Szerződések alkalmazásából származó egyes jogainak az EUSZ 7. cikk (2) és (3) bekezdése alapján történő felfüggesztése esetén ezen értékek érintett tagállam általi súlyos és tartós megsértése. Ezzel szemben a megtámadott rendelettel bevezetett eljárást kizárólag a Bizottság indíthatja meg abban az esetben, ha alapos okkal vélheti nemcsak azt, hogy valamelyik tagállamban a jogállamiság elveinek megsértésére került sor, hanem mindenekelőtt azt is, hogy a jogállamiság elveinek megsértése kellően közvetlenül érinti az uniós költségvetéssel való hatékony és eredményes pénzgazdálkodást vagy az Unió pénzügyi érdekeinek védelmét, vagy ennek a kockázata komolyan fennáll.

- 215 Továbbá az EUSZ 7. cikk szerinti intézkedések elfogadásának egyetlen anyagi jogi feltétele, hogy az Európai Tanács megállapítsa, hogy a tagállam súlyosan és tartósan megsérti az EUSZ 2. cikkben említett értékeket. Ezzel szemben – amint ez a jelen ítélet 165. pontjában is megállapításra került – a megtámadott rendelet 4. cikkének (1) és (2) bekezdése értelmében a rendelet szerinti intézkedéseket csak két feltétel teljesülése esetén lehet meghozni. Egyfelől megállapítást kell nyernie, hogy a jogállamiság elveinek valamely tagállamban történő megsértése a 4. cikk (2) bekezdésében felsorolt, hatóságoknál tapasztalt helyzetek és magatartások közül legalább egyet érint, amennyiben az az uniós költségvetéssel való hatékony és eredményes pénzgazdálkodás vagy az Unió pénzügyi érdekeinek védelme szempontjából releváns. Másfelől azt is bizonyítani kell, hogy a jogállamiság elveinek megsértése kellően közvetlenül érinti az uniós költségvetéssel való hatékony és eredményes pénzgazdálkodást vagy az Unió pénzügyi érdekeinek védelmét, vagy ennek a kockázata komolyan fennáll, így ez a feltétel tehát magában foglalja, hogy tényleges kapcsolat áll fenn a jogállamiság elveinek megsértése és az ilyen érintettség, illetve annak komoly kockázata között.
- 216 Az EUSZ 7. cikk (3) bekezdése alapján elfogadható intézkedések jellegét illetően megállapítható, hogy ezek az intézkedések „a kérdéses tagállamnak a Szerződések alkalmazásából származó egyes jogai” felfüggesztését jelentik, „beleértve az e tagállam kormányának képviselőjét a Tanácsban megillető szavazati jogokat”, és ezért a kérdéses tagállamnak a Szerződések alkalmazásából származó bármely jogára vonatkozhatnak. Ezzel szemben a megtámadott rendelet alapján elfogadható intézkedések a rendelet 5. cikkének (1) bekezdésében felsorolt, a jelen ítélet 126. pontjában összefoglalt intézkedésekre korlátozódnak, amelyek mindegyike költségvetési jellegű intézkedés.
- 217 Végezetül az EUSZ 7. cikk az elfogadott intézkedések megváltoztatását és visszavonását csak arra az esetre vonatkozóan helyezi kilátásba, amikor az intézkedések elfogadásához vezető körülményekben változás következett be. Ezzel szemben a megtámadott rendelet 7. cikke (2) bekezdésének második és harmadik albekezdése az elfogadott intézkedések megszüntetését és módosítását az intézkedések elfogadásának a rendelet 4. cikkében foglalt feltételeitől teszi függővé. Következésképpen ezeknek az intézkedéseknek a megszüntetésére vagy módosítására nemcsak abban az esetben kerülhet sor, ha – legalábbis részben – az érintett tagállamban felhagynak a jogállamiság elveinek megsértésével, hanem mindenekelőtt abban az esetben is, ha a jogállamiság elveinek megsértése – bár továbbra is fennáll – már nincs kihatással az uniós költségvetésre. Ez az eset különösen akkor következhet be, ha a jogállamiság elveinek megsértése már nem érint legalább egyet a 4. cikk (2) bekezdésében felsorolt, hatóságoknál tapasztalt helyzetek vagy magatartások közül, ha ezek a helyzetek vagy magatartások már nem relevánsak az uniós költségvetéssel való hatékony és eredményes pénzgazdálkodás vagy az Unió pénzügyi érdekeinek védelme szempontjából, ha a jogállamiság elveinek megsértése már nem érinti az uniós költségvetéssel való hatékony és eredményes pénzgazdálkodást vagy az Unió pénzügyi érdekeinek védelmét, vagy ennek a komoly kockázata már nem áll fenn, vagy ha már nem kellően közvetlen a kapcsolat a jogállamiság elveinek megsértése és az ilyen érintettség, illetve annak komoly kockázata között.
- 218 A fenti megfontolásokra tekintettel meg kell állapítani, hogy az EUSZ 7. cikk szerinti eljárás és a megtámadott rendelettel bevezetett eljárás célja eltérő és a tárgyuk is egyértelműen különböző.
- 219 Ebből következően ellentétben azzal, amit a Lengyel Köztársaság – Magyarország támogatásával – állít, a megtámadott rendeletről nem állapítható meg, hogy az az EUSZ 7. cikket megkerülő, párhuzamos eljárást vezet be.

- 220 Másrészt ami azt az érvelést illeti, amely szerint csak az EUSZ 7. cikk hatalmazza fel az uniós intézményeket arra, hogy a tagállamok kizárólagos hatáskörébe tartozó területeken a jogállamiság tiszteletben tartását ellenőrizzék, a jelen ítélet 162. és 163. pontjában megállapításra került, hogy egyfelől a megtámadott rendelet csak annyiban teszi lehetővé az uniós intézmények számára, hogy a tagállamokban fennálló helyzeteket vizsgáljanak, amennyiben azok az uniós költségvetéssel való hatékony és eredményes pénzgazdálkodás vagy az Unió pénzügyi érdekeinek védelme szempontjából relevánsak, másfelől pedig csak akkor lehet a rendelet alapján megfelelő intézkedéseket hozni, ha megállapítást nyer, hogy az ilyen helyzetek fennállása jogállamisági elv olyan megsértését vonja maga után, amely kellően közvetlenül érinti az uniós költségvetéssel való hatékony és eredményes pénzgazdálkodást vagy az Unió pénzügyi érdekeinek védelmét, vagy ennek a kockázata komolyan fennáll.
- 221 Márpedig mivel az ilyen helyzetek az uniós költségvetés végrehajtásához kapcsolódnak, és így az uniós jog hatálya alá tartoznak, a Lengyel Köztársaság – Magyarország támogatásával – nem hivatkozhat arra, hogy az uniós intézmények ezeket csak az EUSZ 7. cikk alapján vizsgálhatják.
- 222 Harmadrészt azt az érvelést, miszerint a Bíróságnak nem áll rendelkezésére elegendő ellenőrzési minta ahhoz, hogy a tanácsi határozatra irányuló bírósági felülvizsgálat során értékeln tudja azt, hogy egy tagállam intézkedése megfelel-e az uniós jog alapján fennálló kötelezettségeinek, a jelen ítélet 201. és 203. pontjában kifejtett indokok miatt el kell utasítani.
- 223 Negyedrészt azzal kapcsolatban, hogy a Lengyel Köztársaság – Magyarország támogatásával – úgy érvel, hogy a „jogállamiságnak” a megtámadott rendelet 2. cikkének a) pontjában szereplő fogalma általánosan kötelezővé válna mind az EUSZ 7. cikk alapján indított eljárások, mind pedig a rendelet szerinti megfelelő intézkedéseket elrendelő határozatra vonatkozóan a Bíróság által lefolytatott, az EUMSZ 269. cikket sértő bírósági felülvizsgálat keretében, mindenekelőtt a jelen ítélet 144. és 154. pontjából az következik, hogy – nem érintve a kilencedik jogalap tárgyát képező azon kérdést, hogy ez a fogalom meghatározás megfelel-e a jogbiztonság elvére vonatkozó követelményeknek – az EUMSZ 2. cikk a) pontjában említett „jogállamiság” fogalmát úgy kell érteni, mint az EUSZ 2. cikkben foglalt értéket, hogy az ott meghatározott elvek maguk is ezen érték meghatározásának részét képezik, vagy szorosan kapcsolódnak a jogállamiságot tiszteletben tartó társadalomhoz, és hogy a tagállamok az Unióhoz való csatlakozásukkal vállalták, hogy tiszteletben tartják és előmozdítják az EUSZ 2. cikkében foglalt értékeket, ami a Szerződések tagállamokra való alkalmazásából eredő valamennyi jog gyakorlásának feltételét képezi.
- 224 Ebből következően a megtámadott rendelet 2. cikkének a) pontjában felsorolt jogállamisági elvek tiszteletben tartása az említett rendeletről függetlenül is kötelezi már a tagállamokat.
- 225 Meg kell továbbá állapítani, hogy az EUMSZ 269. cikk szövege csak az Európai Tanács, illetve a Tanács által az EUSZ 7. cikk alapján elfogadott jogi aktus jogszerűségének felülvizsgálatára vonatkozik.
- 226 Ilyen körülmények között – a jelen ítélet 218. és 219. pontjában tett megállapításokra tekintettel – az a jogszerűségi felülvizsgálat, amelyre a Bíróságot különösen az EUMSZ 263. cikk alapján indított megsemmisítés iránti keresettel összefüggésben, a megtámadott rendelet 6. cikkének (10) bekezdése alapján hozott tanácsi határozatokkal kapcsolatban felkérhetik, nem tartozik az EUMSZ 269. cikk hatálya alá, és ezért nem vonatkoznak rá az ott előírt különös szabályok.
- 227 Ebből következően a megtámadott rendelet nem ruház semmilyen új hatáskört a Bíróságra.

- 228 Végül a Bíróságnak a rendelet 6. cikkének (10) bekezdése alapján hozott tanácsi határozatokkal szemben benyújtott keresetek tárgyában hozott ítéletei figyelembe vehetők az EUSZ 7. cikk alapján indított eljárásban, de ezek figyelembevétele nem jelenti az EUMSZ 269. cikk megkerülését.
- 229 A fenti megfontolások összességére tekintettel a Lengyel Köztársaság által – Magyarország támogatásával – előadott, az EUSZ 7. cikk és az EUMSZ 269. cikk megkerülésére vonatkozó állításokat, és így az első, a második, az ötödik, a hatodik és a tizenegyedik jogalapot mint megalapozatlant el kell utasítani.

B. A 2. jegyzőkönyv megsértésére alapított, harmadik jogalapról

1. A felek érvei

- 230 A Lengyel Köztársaság – Magyarország támogatásával – az első jogalaphoz képest másodlagosan arra hivatkozik, hogy a megtámadott rendeletet a szubszidiaritás és az arányosság elvének alkalmazásáról szóló (2.) jegyzőkönyvből (a továbbiakban: 2. jegyzőkönyv) eredő konzultációs kötelezettség megsértésével fogadták el.
- 231 A szubszidiaritás elve, amely azokon a területeken alkalmazandó, amelyek nem tartoznak az Unió kizárólagos hatáskörébe, megköveteli, hogy az Unió csak akkor és annyiban járjon el, amikor és amennyiben a kitűzött célokat tagállami intézkedésekkel nem lehet kielégítően megvalósítani. A 2. jegyzőkönyv szerint a nemzeti parlamentek az említett jegyzőkönyvben megállapított eljárásnak megfelelően gondoskodnak a szubszidiaritás elvének tiszteletben tartásáról.
- 232 Az uniós költségvetés védelme azonban nem az Unió kizárólagos hatáskörébe, hanem a tagállamokkal megosztott hatáskörbe tartozik. Egyfelől ugyanis az EUMSZ 3. cikk (1) bekezdése nem említi ezt a védelmet, másfelől pedig az EUMSZ 325. cikk (1) bekezdése az Uniót és a tagállamokat közösen terhelő, a csalás és az Unió pénzügyi érdekeit sértő minden egyéb jogellenes tevékenység elleni küzdelemre irányuló kötelezettséget ír elő.
- 233 A Bizottság tehát tévedett, amikor a megtámadott renDELETEH vezető javaslatában úgy vélte, hogy az uniós költségvetés védelme az Unió kizárólagos hatáskörébe tartozó területek közé tartozik, és ezért a Bizottság nem teljesítette a 2. jegyzőkönyv alapján fennálló kötelezettségeit. Az említett intézmény ugyanis – a jegyzőkönyv 6. cikkének első bekezdésében foglalt követelményekkel ellentétben – nem továbbította ezt a javaslatot a nemzeti parlamenteknek az Unió valamennyi hivatalos nyelvén. Ezzel a Bizottság megsértette az említett jegyzőkönyv 7. cikkének első bekezdését is, amelynek értelmében a Bizottság figyelembe veszi a nemzeti parlamentek indokolt véleményét.
- 234 A Lengyel Köztársaság – Magyarország támogatásával – úgy véli, hogy az ilyen jogsértéseket a Parlamentet a jogalkotási eljárásokban megillető jogokhoz hasonló módon kell kezelni. E tekintetben a Bíróság már rámutatott arra, hogy a Parlament jogalkotási eljárásban való részvétele azt az alapvető demokratikus elvet tükrözi, amely szerint a nép képviselői testületen keresztül vesz részt a hatalomgyakorlásban, és így a Parlamenttel az EUM-Szerződés által előírt esetekben történő rendszeres konzultáció olyan lényeges eljárási szabálynak minősül, amelynek megsértése az érintett jogi aktus semmisségét eredményezi. Mivel a 2. jegyzőkönyv a preambuluma szerint annak biztosítására irányul, hogy a döntéseket a polgárokhoz a lehető

legközelebb eső szinten hozzák meg, a nemzeti parlamentekkel való konzultációra vonatkozóan a jegyzőkönyvben előírt kötelezettség megsértésének tehát a jelen ügyben a megtámadott rendelet megsemmisítését kell eredményeznie.

- 235 A rendelet megsemmisítését az a körülmény is indokolja, hogy a Bizottság nem tett teljes mértékben eleget a 2. jegyzőkönyv 4. cikkének első bekezdésében foglalt azon kötelezettségének, hogy a jogalkotási aktusok tervezeteit és módosított tervezeteit továbbítja a nemzeti parlamenteknek. Igaz ugyan, hogy a rendeletre vonatkozó eredeti javaslatát megküldte a nemzeti parlamenteknek, de azt a jogalkotási eljárás későbbi szakaszaiban jelentős mértékben átdolgozták, és az említett parlamentek számára nem tették lehetővé az újbóli vizsgálatot. Márpedig a Bíróság ítélkezési gyakorlatából az következik, hogy a Parlamenttel való újabb konzultáció szükséges minden egyes alkalommal, amikor az elfogadott végleges szöveg – összességében tekintve – érdemben eltér azon szövegtől, amellyel kapcsolatban a Parlamenttel már konzultációt folytattak, mivel ez az újabb konzultáció semmisség terhe mellett előírt lényeges eljárási szabálynak minősül.
- 236 A Parlament és a Tanács – amelyet a Belga Királyság, a Dán Királyság, a Németországi Szövetségi Köztársaság, Írország, a Spanyol Királyság, a Francia Köztársaság, a Luxemburgi Nagyhercegség, a Holland Királyság, a Finn Köztársaság, a Svéd Királyság és a Bizottság támogat – vitatja ezt az érvelést.

2. A Bíróság álláspontja

- 237 Az EUSZ 5. cikk (3) bekezdéséből következik, hogy a 2. jegyzőkönyv szubszidiaritás elvére vonatkozó rendelkezései csak „azokon a területeken” alkalmazandók, „amelyek nem tartoznak [az Unió] kizárólagos hatáskörébe”.
- 238 Márpedig először is, ellentétben azzal, amit a Lengyel Köztársaság – Magyarország támogatásával – állít, az EUMSZ 325. cikk (1) bekezdése nem releváns annak meghatározása szempontjából, hogy a megtámadott rendelet ilyen területhez tartozik-e.
- 239 A jelen ítélet 112–189. pontjából ugyanis az következik, hogy a megtámadott rendelet jogszerűen alapul másik jogalapon, nevezetesen az EUMSZ 322. cikk (1) bekezdésének a) pontján, mivel az említett rendelet az uniós költségvetés védelmét célozza a tagállami hatóságoknak betudható olyan helyzetekkel vagy magatartásokkal szemben, amelyek a jogállamiság elveinek megsértéséből erednek, és amelyek kellően közvetlenül érintik az uniós költségvetéssel való hatékony és eredményes pénzgazdálkodást vagy az Unió pénzügyi érdekeinek védelmét, vagy ennek a kockázata komolyan fennáll.
- 240 Másodszor, a megtámadott rendelet elfogadásához vezető javaslat a „Szubszidiaritás (nem kizárólagos hatáskör esetén)” cím alatt helyesen állapítja meg, hogy „[a]z Európai Unió működéséről szóló szerződés 322. cikke értelmében az uniós költségvetést szabályozó pénzügyi szabályokat a tagállamok szintjén nem lehetett elfogadni”.
- 241 E tekintetben – amint arra a főtanácsnok is rámutatott indítványának 40. és 45. pontjában – az olyan rendeletek, amelyek a megtámadott rendelethez hasonlóan az EUMSZ 322. cikk (1) bekezdésének a) pontja értelmében az uniós költségvetés megállapítására és végrehajtására vonatkozó eljárást meghatározó költségvetési szabályokat tartalmaznak, az Unió működésére vonatkozó hatásköre gyakorlásához tartoznak, amelyet jellegénél fogva csak maga az Unió gyakorolhat. Következésképpen a szubszidiaritás elve nem alkalmazható.

242 Következésképpen a Lengyel Köztársaság arra alapított érvelése, hogy a Bizottság megsértette a 2. jegyzőkönyvben foglalt rendelkezések alapján fennálló eljárási kötelezettségeit, nem megalapozott, és ezért a harmadik jogalapot el kell utasítani.

C. Az EUMSZ 296. cikk második bekezdésének megsértésére alapított, negyedik jogalapról

1. A felek érvei

243 A Lengyel Köztársaság – Magyarország támogatásával – azt állítja, hogy a megtámadott rendeletnek az elfogadásához vezető javaslatban szereplő indokolása nem tartja tiszteletben az EUMSZ 296. cikk második bekezdésében előírt követelményeket, amelyek szerint valamennyi uniós jogi aktusnak tartalmaznia kell az elfogadásához vezető indokok ismertetését.

244 Azok az okok ugyanis, amelyek miatt a megtámadott rendeletet el kellett fogadni, nem derülnek ki a javaslatban szereplő indokokból.

245 Ezenkívül, bár az említett javaslat indokolása a megtámadott rendelet jogalapjaként az EUMSZ 322. cikk (1) bekezdésének a) pontját jelölte meg, ezt a választást – az Európai Parlament, az Európai Unió Tanácsa és az Európai Bizottság közötti, a jogalkotás minőségének javításáról szóló intézményközi megállapodás (HL 2016. L 123., 1. o.) 25. pontjának első bekezdésében előírt követelményekkel ellentétben – nem „magyarázták és nem indokolták meg”. Következésképpen nem állapítható meg, hogy ezt a rendeletet az Unió kizárólagos hatásköre vagy a tagállamokkal megosztott hatásköre alapján fogadták-e el, ami lényeges eljárási szabályok megsértésének minősül, és az említett rendelet megsemmisítését indokolja.

246 A Parlament és a Tanács – amelyet a Belga Királyság, a Dán Királyság, a Németországi Szövetségi Köztársaság, Írország, a Spanyol Királyság, a Francia Köztársaság, a Luxemburgi Nagyhercegség, a Holland Királyság, a Finn Köztársaság, a Svéd Királyság és a Bizottság támogat – vitatja ezt az érvelést.

2. A Bíróság álláspontja

247 A Lengyel Köztársaság a tárgyaláson megerősítette, hogy a negyedik jogalap a megtámadott rendelet elfogadásához vezető javaslat indokolására vonatkozik, nem pedig magának a rendeletnek a preambulumbekkezdéseiben tükröződő indokolására.

248 Márpedig, mivel a jelen kereset nem ennek a javaslatnak, hanem a megtámadott rendeletnek a megsemmisítésére irányul, az e jogalap alátámasztására előadott érvelés irreleváns, amint arra a Parlament és a Tanács is helyesen rámutatott, és amint azt a főtanácsnok indítványának 58. pontjában is megjegyezte.

249 A Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata ugyanis, amely szerint az uniós jogi aktusnak az EUMSZ 296. cikk második bekezdése szerint megkövetelt indokolásából világosan és egyértelműen ki kell tűnnie a jogi aktust kibocsátó érvelésének oly módon, hogy az érdekelt megismerhessék a meghozott intézkedés indokait, a Bíróság pedig gyakorolhassa felülvizsgálati jogkörét (2018. december 11-i Weiss és társai ítélet, C-493/17, EU:C:2018:1000, 31. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat), annak a jogi aktusnak az indokolására vonatkozik, amelynek a jogszerűségét vizsgálják.

- 250 Noha az indokolási kötelezettség betartását nemcsak a jogi aktus szövege alapján kell megítélni, hanem annak összefüggéseire, valamint az érintett területre vonatkozó jogszabályok összességére tekintettel is (2018. december 11-i Weiss és társai ítélet, C-493/17, EU:C:2018:1000, 33. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat), ezek az összefüggések, amelyekbe többek között az érintett jogi aktus javaslata is beletartozik, önmagában és a benne szereplő indokolástól függetlenül nem indokolhatja a jogi aktus megsemmisítését.
- 251 Mindenesetre még annak feltételezése esetén is, hogy a Lengyel Köztársaságnak a jelen ítélet 244. és 245. pontjában összefoglalt kifogásai a megtámadott rendeletben szereplő indokolásra vonatkoznak, azokat a többek között a jelen ítélet 124., 130., 131., 134., 149., 159., 162., 163. és 165. pontjában kifejtett megfontolásokra tekintettel el kell utasítani.
- 252 Ebből következően a negyedik jogalapot mint hatástalant el kell utasítani.

D. Az EUSZ 4. cikk (1) bekezdésének, az EUSZ 4. cikk (2) bekezdése második mondatának és az EUSZ 5. cikk (2) bekezdésének megsértésére alapított, hetedik jogalapról

1. A felek érvei

- 253 A Lengyel Köztársaság – Magyarország támogatásával – úgy véli, hogy a Szerződések egyetlen rendelkezése sem biztosít az uniós jogalkotó számára hatáskört a megtámadott rendelet elfogadására, így annak elfogadásával megsértette a hatáskör-átruházás EUSZ 4. cikk (1) bekezdésében és EUSZ 5. cikk (2) bekezdésében foglalt elvét. Ezzel megsértette az EUSZ 4. cikk (2) bekezdésének második mondatában előírt, az alapvető tagállami funkciók tiszteletben tartására vonatkozó kötelezettséget is.
- 254 Azok a tényezők, amelyek alapján értékelni kell, hogy a tagállamok megsértették-e a megtámadott rendelet 3. cikkében és 4. cikkének (2) bekezdésében foglalt jogállamisági elveket, a tagállamok kizárólagos hatáskörébe tartozó területekre vonatkoznak, amelyek alapvető fontosságúak a tagállamok alapvető funkcióinak – különösen a területi integritás védelmének, a közrend fenntartásának és a nemzeti biztonság védelmének – ellátásához. Ugyanis nemcsak az állami szervek, például a nemzeti bíróságok, a közbeszerzési szerződések odaítélésével és a pénzügyi ellenőrzéssel megbízott hatóságok, valamint a nyomozó és vádhatóságok működésére vonatkozik, hanem a szervezeti feltételeikre is, beleértve az e hatóságok megfelelő működéséhez szükséges pénzügyi és emberi erőforrások biztosítását, valamint a rájuk vonatkozó eljárási szabályokat.
- 255 Ellentétben azzal, amit a megtámadott rendelet (7) preambulumbekzdése sugall, az uniós jogalkotó erre vonatkozó hatásköre nem vezethető le a jogállamiság elveinek az uniós jogrend szempontjából betöltött jelentőségéből, különösen a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás EUMSZ 317. cikkben rögzített, uniós jogrendbe tartozó elvéből.
- 256 Az uniós jogalkotó a megtámadott rendeletet tehát a tovagyrúzó hatás (*spillover effect*) logikájának megfelelően fogadta el, vagyis egy olyan folyamatnak megfelelően, amelynek végén egy meghatározott célt szolgáló intézkedés olyan helyzethez vezet, amelyben az eredeti cél csak további intézkedésekkel érhető el. A jelen ügyben ez a tovagyrúzó hatás azt jelenti, hogy az uniós költségvetés védelmére irányuló jogszerű célból következően annak ellenére el kell ismerni az Uniónak a nyomozó és vádhatóságok eljárásának, valamint pénzügyi és személyi szükségleteinek értékelése tekintetében fennálló hatáskörét, hogy ennek a hatáskörnek a Szerződésekben nincs alapja.

- 257 Márpedig a tagállamoknak a nyomozó és vádhatóságok szervezeti feltételeire vonatkozó hatásköre elválaszthatatlanul kapcsolódik az alapvető állami funkciókhoz, így a közrend fenntartásához, amelyet az Uniónak tiszteletben kell tartania, és a nemzetbiztonsághoz, amely az EUSZ 4. cikk (2) bekezdése szerint az egyes tagállamok kizárólagos hatáskörébe tartozik.
- 258 A Tanács Jogi Szolgálatja egyébként hasonló álláspontot képviselt, amikor a 13593/18. sz. jogi véleményben ismertette mindenekelőtt azt, hogy az EUSZ 2. cikke nem ruház tárgyi hatáskört az Unióra, hanem olyan értékeket sorol fel, amelyeket az Unió intézményeinek és tagállamainak tiszteletben kell tartaniuk, amikor a Szerződésekben az Unióra ruházott hatáskörök határain belül járnak el, továbbá hogy az uniós értékek, és így a jogállamiság megsértésére csak akkor lehet egy tagállammal szemben hivatkozni, ha az az Unió hatáskörébe tartozó területen jár el, és végül hogy a Szerződések értelmében a jogállamiság tagállamok általi tiszteletben tartása nem képezheti az uniós intézmények részéről fellépés vagy ellenőrzés tárgyát, függetlenül attól, hogy létezik-e olyan konkrét tárgyi hatáskör, amelybe az adott fellépés tartozik, nem érintve egyedül az EUSZ 7. cikk szerinti eljárást.
- 259 A Parlament és a Tanács – amelyet a Belga Királyság, a Dán Királyság, a Németországi Szövetségi Köztársaság, Írország, a Spanyol Királyság, a Francia Köztársaság, a Luxemburgi Nagyhercegség, a Holland Királyság, a Finn Köztársaság, a Svéd Királyság és a Bizottság támogat – vitatja ezt az érvelést.

2. A Bíróság álláspontja

- 260 A hetedik jogalapban a Lengyel Köztársaság – Magyarország támogatásával – azt állítja, hogy az uniós jogalkotó azzal, hogy elfogadta a megtámadott rendeletet, és ezáltal a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás EUMSZ 317. cikkben rögzített elve alapján a jogállamisági elvek tagállamok általi tiszteletben tartásának ellenőrzését vezette be a szuverén tagállami fellépésnek a tagállamok kizárólagos hatáskörébe tartozó és alapvető funkcióik ellátása szempontjából lényegi fontosságú területein, nem engedi hatékonyan érvényesülni sem a hatáskör-átruházás EUSZ 4. cikk (1) bekezdésében és EUSZ 5. cikk (2) bekezdésében foglalt elvét, sem pedig a tagállamok alapvető állami funkcióinak tiszteletben tartására irányuló, EUSZ 4. cikk (2) bekezdésének második mondatában foglalt kötelezettséget.
- 261 E tekintetben egyrészt – amint ez a jelen ítélet 112–189. pontjában is szerepel – az uniós jogalkotó a megtámadott rendeletet érvényesen alapíthatta az EUMSZ 322. cikk (1) bekezdésének a) pontjára, így nem adható hely a Lengyel Köztársaság arra irányuló érvelésének, hogy az uniós jogalkotó az említett rendelet elfogadásakor tévesen vezette le hatáskörét a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás EUMSZ 317. cikkben rögzített elvéből.
- 262 Másrészt – amint az a jelen ítélet 124–138., 152–157. és 208–219. pontjában is szerepel – a megtámadott rendelet céljából és tartalmából kitűnik, hogy a Lengyel Köztársaság állításával ellentétben a rendelet nem szankciók, hanem kizárólag az uniós költségvetés és az uniós pénzügyi érdekek védelmét szolgáló intézkedések elfogadására jogosítja fel a Tanácsot.
- 263 Harmadrészt – amint az a jelen ítélet 142–145., 168., 169. és 179. pontjában is szerepel – a megtámadott rendelet 2. cikkének a) pontjában említett elvek tiszteletben tartására vonatkozó kötelezettség a tagállamok számára olyan eredménykötelezettséget jelent, amely közvetlenül a tagállamok egymással, valamint az Unióval szemben vállalt kötelezettségeiből ered, és ez a rendelet csupán a nemzeti hatóságoknak az uniós költségvetés hatálya alá tartozó kiadásokra vonatkozó tevékenységével kapcsolatos végrehajtásra irányul.

- 264 E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy az EUSZ 2. cikk nem egyszerűen politikai iránymutatások vagy szándékok kinyilvánítása, hanem olyan értékek összefoglalása, amelyek – ahogyan ez a jelen ítélet 145. pontjában is szerepel – az Unió mint közös jogrend identitásának részét képezik, és amelyek a tagállamokra nézve jogilag kötelező erejű kötelezettségeket tartalmazó elvekben testesülnek meg.
- 265 Márpedig, noha az Unió – ahogyan ez az EUSZ 4. cikk (2) bekezdésében szerepel – tiszteletben tartja a tagállamok alapvető politikai és alkotmányos berendezkedésének elválaszthatatlan részét képező nemzeti identitását, és így a tagállamok a jogállamiság elveinek érvényesítése terén bizonyos mérlegelési mozgástérrel rendelkeznek, ebből egyáltalán nem következik, hogy ez az eredménykötelem tagállamonként eltérő lehet.
- 266 A tagállamok ugyanis amellet, hogy az Unió által tiszteletben tartott, az alapvető politikai és alkotmányos berendezkedésük elválaszthatatlan részét képező, önálló nemzeti identitással rendelkeznek, a „jogállamiság” fogalmát is magukévá teszik, amelyben a saját alkotmányos hagyományaikból eredő közös értéként osztoznak, és amelynek folyamatos tiszteletben tartására vállaltak kötelezettséget.
- 267 Negyedrészt a Lengyel Köztársaság által – Magyarország támogatásával – előadott azon érvelést, miszerint a jogállamisági elvek tagállamok általi megsértésének értékelése olyan területekre vonatkozik, amelyek a tagállamok kizárólagos hatáskörébe tartoznak, a jelen ítélet 162., 163., 220. és 221. pontja már elutasította azzal az indokkal, hogy a rendelet csak a hatóságoknál tapasztalt olyan helyzetek vagy magatartások értékelését teszi lehetővé, amelyek az uniós költségvetés végrehajtásához vagy az Unió pénzügyi érdekeinek védelméhez kapcsolódnak.
- 268 Természetesen nem kizárt, hogy ilyen helyzetek vagy magatartások olyan hatóságnak tudhatók be, amelyre egy tagállam úgy tekint, mint amely az alapvető állami funkciók ellátása szempontjából lényegi fontosságú területeken kifejtett, szuverén tagállami tevékenységben vesz részt. Ugyanakkor, ha ilyen helyzet vagy magatartás az uniós költségvetéssel való hatékony és eredményes pénzgazdálkodást vagy az Unió pénzügyi érdekeinek védelmét érinti, vagy ennek a kockázata komolyan fennáll, nem róható fel az Uniónak, hogy identitása védelmében – amelybe az EUSZ 2. cikkben meghatározott értékek is beletartoznak – a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás vagy az uniós pénzügyi érdekek védelméhez szükséges eszközöket olyan megfelelő intézkedések elfogadása révén alkalmazza, amelyek a megtámadott rendelet 5. cikke (1) bekezdésének megfelelően kizárólag az uniós költségvetés végrehajtására irányulnak.
- 269 E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy az állandó ítélkezési gyakorlat szerint a tagállamok ugyan szabadon gyakorolhatják hatásköreiket a számukra fenntartott valamennyi területen, de kötelesek azokat az uniós joggal összhangban gyakorolni, mivel nem mentesülhetnek az uniós jogból eredő, rájuk vonatkozó kötelezettségek alól (lásd ebben az értelemben: 2012. november 27-i Pringle ítélet, C-370/12, EU:C:2012:756, 69. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat; 2017. szeptember 19-i Bizottság kontra Írország (Regisztrációs adó) ítélet, C-552/15, EU:C:2017:698, 71. és 86. pont; 2021. április 20-i Republika-ítélet, C-896/19, EU:C:2021:311, 48. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat; 2021. július 15-i Bizottság kontra Lengyelország [Fegyelmi felelősségi rendszer] ítélet, C-791/19, EU:C:2021:596, 56. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

- 270 Az Unió továbbá annak megkövetelésével, hogy a tagállamok tartsák ily módon tiszteletben az uniós jogból eredő kötelezettségeiket, egyáltalán nem kívánja maga gyakorolni ezeket a hatásköröket, sem pedig magához vonni azokat (lásd ebben az értelemben: 2019. június 24-i Bizottság kontra Lengyelország [A legfelsőbb bíróság függetlensége] ítélet, C-619/18, EU:C:2019:531, 52. pont).
- 271 Ezekre a megfontolásokra tekintettel meg kell állapítani, hogy a Lengyel Köztársaság által a hatáskör-átruházás elvének, valamint az alapvető tagállami funkciók tiszteletben tartására vonatkozó kötelezettségnek a megsértésére vonatkozóan előadott állításai minden alapot nélkülöznek.
- 272 Következésképpen a hetedik jogalapot mint megalapozatlant el kell utasítani.

E. A tagállamok Szerződések előtti egyenlőségére vonatkozó elv és a tagállamok nemzeti identitása EUSZ 4. cikk (2) bekezdésének első mondatában előírt tiszteletben tartásának megsértésére alapított, nyolcadik jogalapról

1. A felek érvei

- 273 A Lengyel Köztársaság – Magyarország támogatásával – úgy véli, hogy a megtámadott rendelet alkalmazása az EUSZ 4. cikk (2) bekezdések első mondatának megsértését eredményezi, amely szerint az Unió tiszteletben tartja a tagállamoknak a Szerződések előtti egyenlőségét, valamint nemzeti identitását, amely elválaszthatatlan része azok alapvető politikai és alkotmányos berendezkedésének.
- 274 Először is, a megtámadott rendelet (16) preambulumbekkezdése értelmében a jogállamiság elvei megsértésének azonosítása a Bizottság részéről alapos minőségi értékelést igényel, a rendelkezésre álló forrásokból és elismert intézményektől származó releváns információkat, köztük a Velencei Bizottság következtetéseit és ajánlásait alapul véve. Márpedig ez utóbbi a bírósági kinevezésekről szóló, a 70. plenáris ülésen elfogadott jelentésében jelezte, hogy különbséget kell tenni a „régí demokráciákhoz” tartozó államok és az „új demokráciáknak” minősülő államok között, és ez a különbségtétel komoly kockázatot jelenthet arra, hogy a Bizottság e rendelet alkalmazása során eltérően kezeli a tagállamokat.
- 275 A Lengyel Köztársaság – Magyarország támogatásával – egyébiránt hangsúlyozza, hogy a Számvevőszéknek a megtámadott rendelethez vezető rendeletjavaslatra vonatkozó, 1/2018. sz. véleményében kifogásolta azt a tényt, hogy a javaslat nem állapít meg pontos kritériumokat többek között az eljárás megindításának feltételeire, valamint a meghozandó intézkedések megválasztására és tartalmára vonatkozóan, ami nem teszi lehetővé a rendelet vonatkozó rendelkezéseinek következetes alkalmazását, és így a tagállamok Szerződés előtti egyenlőségének biztosítását.
- 276 Másodszor Lengyel Köztársaság – Magyarország támogatásával – arra hivatkozik, hogy a szankciós mechanizmusnak a megtámadott rendeletben történő bevezetése arra kényszerítette az uniós jogalkotót, hogy az uniós költségvetés védelmét szolgáló intézkedések elfogadására olyan eljárást válasszon, amely közvetlenül sérti a tagállamok Szerződések előtti egyenlőségének elvét. A rendelet 6. cikkének (10) és (11) bekezdésében foglaltak szerint ugyanis az ezen intézkedésekre vonatkozó határozatokat a Tanács az EUSZ 16. cikk (4) bekezdésében meghatározott minősített többséggel fogadja el, amely az eljárás alá vont tagállam részvételét is feltételezi.

- 277 Márpedig az ilyen büntető jellegű intézkedéseknek az eljárás alá vont tagállam részvételével, minősített többséggel történő elfogadása a kis és közepes tagállamok közvetlen hátrányos megkülönböztetéséhez vezet, mivel a minősített többséghez legalább tizenöt, az Unió népességének legalább 65%-át képviselő tagállam szavazata szükséges. Az Unió népességének nagyobb százalékát képviselő nagy tagállamok így előnyben részesülnének az uniós költségvetés védelmét szolgáló intézkedések elfogadásáról szóló szavazásoknál, különösen azoknál, amelyek közvetlenül érintik őket, szemben a népesség kisebb százalékát képviselő, kis és közepes méretű tagállamokkal. Bár ez a korreláció nem vitatható olyan normatív aktusok elfogadása esetén, amelyek az összes tagállamban joghatást váltanak ki, más a helyzet az olyan, egyetlen tagállam tekintetében joghatást kiváltó szankciós intézkedések esetében, mint amilyeneket a megtámadott rendelet alapján el lehet fogadni.
- 278 Továbbá a Szerződések azon rendelkezései, amelyek felhatalmazzák az Unió intézményeit arra, hogy a tagállamokkal szemben szankciókat szabjanak ki, automatikusan kizárják a szavazásból azokat a tagállamokat, amelyekre a szankciót kiszabó jogi aktusra irányuló javaslat vonatkozik. Ez a helyzet áll fenn a túlzott költségvetési hiányra vonatkozó EUMSZ 126. cikk, valamint az EUSZ 7. cikk és az EUMSZ 354. cikk esetében az EUSZ 7. cikkben előírt eljárást illetően.
- 279 A Parlament és a Tanács – amelyet a Belga Királyság, a Dán Királyság, a Németországi Szövetségi Köztársaság, Írország, a Spanyol Királyság, a Francia Köztársaság, a Luxemburgi Nagyhercegség, a Holland Királyság, a Finn Köztársaság, a Svéd Királyság és a Bizottság támogat – vitatja ezt az érvelést.

2. A Bíróság álláspontja

- 280 A nyolcadik jogalappal a Lengyel Köztársaság – Magyarország támogatásával – azt állítja, hogy a megtámadott rendelet alkalmazása a tagállamok Szerződések előtti egyenlőségének és nemzeti identitásának megsértését eredményezi, amelyet az EUSZ 4. cikk (2) bekezdésének első mondata értelmében az Unió köteles tiszteletben tartani. Ezek a jogsértések mindenekelőtt abból erednek, hogy a Bizottság figyelembe vett egyes, a Velencei Bizottságtól származó véleményeket és elemzéseket, továbbá a többek között a rendeletben előírt eljárás megindításának feltételeire, valamint a meghozandó intézkedések megválasztására és tartalmára vonatkozó szempontok pontatlanságából, végül pedig a rendelet 6. cikkének (11) bekezdésében a Tanács által a rendelet 6. cikkének (10) bekezdése alapján meghozandó határozatok tekintetében előírt szavazási szabályból.
- 281 E tekintetben először is a Velencei Bizottságtól származó releváns információk Bizottság általi figyelembevételét illetően emlékeztetni kell arra, hogy a jogállamiság értéke, amely a megtámadott rendelet 4. cikkének (1) bekezdésében bevezetett horizontális feltételelességi mechanizmus központi eleme, a rendelet 2. cikkének a) pontjában említett elvek tiszteletben tartására irányul.
- 282 Ez a kötelezettség tehát – amint ez legutóbb a jelen ítélet 263. pontjában szerepelt – a tagállamok számára az EUSZ 2. cikk alapján közvetlenül az uniós tagságukból eredő eredménykötelezettséget jelent, amelyet egyetlen tagállam sem hagyhat figyelmen kívül, és amelyet a megtámadott rendelet csupán végrehajt a nemzeti hatóságoknak az uniós költségvetés hatálya alá tartozó kiadásokra vonatkozó tevékenységével kapcsolatban.

- 283 Márpedig a jelen ítélet 265. és 266. pontjából következően annak ellenére, hogy a Bizottságnak és a Tanácsnak a megtámadott rendelet alapján lefolytatott egyes eljárások sajátos körülményeit és összefüggéseit kellőképpen figyelembe véve, és különösen az adott tagállam jogrendszerének sajátosságait, valamint a tagállamot a jogállamiság elveinek érvényesítése terén megillető mérlegelési mozgásteret tekintetbe véve kell kialakítania értékelését, ez a követelmény egyáltalán nem összeegyeztethetetlen az egységes értékelési szempontok alkalmazásával.
- 284 Mivel az Unió tiszteletben tartja a tagállamok alapvető politikai és alkotmányos berendezkedésének elválaszthatatlan részét képező nemzeti identitását, az uniós intézményeknek kötelessége, hogy a tagállamoknak az EUSZ 2. cikk alapján az uniós tagságukból közvetlenül következő eredménykötelezettségek teljesítésének ellenőrzése során figyelembe vegyék a tagállamok jog- és alkotmányos rendszerének jellemzőit.
- 285 E tekintetben a Bizottságnak – az uniós bíróság felülvizsgálata mellett – ügyelnie kell arra, hogy az általa felhasznált információk relevánsak és az információforrásai megbízhatóak legyenek. A megtámadott rendelet 6. cikkének (3) bekezdése nem tulajdonít konkrét vagy feltétlen bizonyító erőt az ott említett és a rendelet (16) preambulumbekkezdésében felsorolt információforrásoknak, és nem fűz hozzájuk meghatározott joghatást sem, ez a rendelkezés nem mentesíti tehát a Bizottságot a tények gondos értékelésére vonatkozó kötelezettsége alól.
- 286 Ezenkívül – amint ez a jelen ítélet 202. pontjában is szerepel – a Bizottság és a Tanács megállapításaira a megtámadott rendelet 6. cikkének (1)–(9) bekezdésében meghatározott eljárási követelmények vonatkoznak. Ezek a követelmények – ahogyan ez a rendelet (26) preambulumbekkezdésében is szerepel – különösen a Bizottság azon kötelezettségére vonatkoznak, hogy konkrét bizonyítékokra támaszkodjon, és tiszteletben tartsa az objektivitás, a megkülönböztetés tilalma és a tagállamok Szerződések előtti egyenlőségének elvét, amikor a rendelkezés alapján eljárást folytat le. Ami a jogállamiság elvi megsértésének azonosítását és értékelését illeti, az említett követelményeket a rendelet (16) preambulumbekkezdésének tükrében kell értelmezni, amely szerint ennek az értékelésnek objektívnek, pártatlannak és tisztességesnek kell lennie, az erre irányuló kötelezettség betartása pedig a Bíróság teljes körű felülvizsgálata alá tartozik.
- 287 A Bizottság tehát továbbra is felelős az általa felhasznált információkért és forrásainak megbízhatóságáért. Az érintett tagállam továbbá a megtámadott rendelet 6. cikkének (1)–(9) bekezdésében előírt eljárás során rendelkezik azzal a lehetőséggel, hogy észrevételeket tegyen azokra az információkra vonatkozóan, amelyeket a Bizottság a megfelelő intézkedések elfogadására irányuló javaslatához kíván felhasználni. Következésképpen minden egyes figyelembe vett információ bizonyító erejét vitathatja, a Bizottság által tett megállapítások megalapozottsága pedig minden esetben az uniós bíróság felülvizsgálatának tárgyát képezheti a rendelet alapján hozott tanácsi határozat ellen benyújtott kereset keretében.
- 288 Másodszor, ami az eljárás megindításának feltételeire, valamint a meghozandó intézkedések megválasztására és tartalmára vonatkozó szempontok állítólagos pontatlanságát illeti, a megtámadott rendelet 4. cikkének és 6. cikke (1) bekezdésének együttes olvasatából az következik, hogy – ahogyan ez a jelen ítélet 125. pontjában is szerepel – a Bizottság csak akkor indíthatja meg ezt az eljárást, ha azt állapítja meg, hogy alapos okkal vélheti, hogy valamelyik tagállamban megsértették a rendelet 2. cikkének a) pontjában említett jogállamisági elvek legalább egyikét, és ez legalább egy, tagállami hatóságnak betudható helyzetet, illetve tagállami hatóság legalább egy, az említett rendelet 4. cikkének (2) bekezdésében szereplő magatartását érinti, amennyiben ez a helyzet, illetve magatartás az uniós költségvetéssel való hatékony és eredményes

- pénzgazdálkodás vagy az Unió pénzügyi érdekeinek védelme szempontjából releváns, és ezen elvek megsértése kellően közvetlenül, oly módon érinti az uniós költségvetéssel való hatékony és eredményes pénzgazdálkodást vagy az Unió pénzügyi érdekeinek védelmét, vagy ennek a kockázata komolyan fennáll, hogy a jogállamisági elvek megsértése és ezen érintettség, illetve komoly kockázat között tényleges kapcsolat van.
- 289 Ezen elveket illetően a jelen ítélet 169. pontjában tett megállapításokból következik, hogy a Lengyel Köztársaság nem hivatkozhat arra, hogy nem rendelkezik konkrét és pontos ismeretekkel azon eredménykötelesekről, amelyek az Unióhoz való csatlakozásából következően a jogállamiság értékének tiszteletben tartása tekintetében terhelik.
- 290 E tekintetben bár igaz, hogy a megtámadott rendelet 2. cikkének a) pontja nem részletezi a felsorolt jogállamisági elveket, a rendelet (3) preambulumbekzdése emlékeztet arra, hogy a törvényesség, a jogbiztonság, a végrehajtó hatalom önkényességének tilalma, a hatékony bírói jogvédelem és a hatalmi ágak szétválasztásának e rendelkezésben foglalt elve a Bíróság széles körű ítélkezési gyakorlatának tárgyát képezte. Ugyanez vonatkozik a törvény előtti egyenlőségnek és a megkülönböztetés tilalmának ugyanitt szereplő elvére, amint az többek között a 2021. június 3-i Magyarország kontra Parlament ítélet (C-650/18, EU:C:2021:426) 94. és 98. pontjából, valamint a 2021. szeptember 2-i État belge (Tartózkodási jog családon belüli erőszak esetén) ítélet (C-930/19, EU:C:2021:657) 57. és 58. pontjából is kitűnik.
- 291 A jogállamiság ezen, a Bíróság ítélkezési gyakorlatában az uniós Szerződések alapján kifejtett elveit tehát az uniós jogrend elismeri és pontosan meghatározza, és azok a tagállamok által saját jogrendjükben is elismert és alkalmazott közös értékekből erednek.
- 292 Ezenkívül a megtámadott rendelet (8)–(10) és (12) preambulumbekzdése ismerteti az ezekből az elvekből eredő főbb követelményeket. Ezek többek között megvilágítják a rendelet 3. cikkében szereplő azon eseteket, amelyek a jogállamiság elveinek megsértésére engedhetnek következtetni, valamint a rendelet 4. cikkének (2) bekezdésében szereplő, hatóságoknál tapasztalt, a jogállamiság elveinek megsértését érintő helyzeteket vagy magatartásokat, amelyek a rendelet 4. cikkének (1) bekezdése értelmében megfelelő intézkedések elfogadását tehetik indokolttá.
- 293 Végül a Bizottság és a Tanács megállapításaira a jelen ítélet 286. pontjában ismertetett eljárási követelmények vonatkoznak.
- 294 A megtámadott rendelet 4. cikkének (2) bekezdésében említett, hatóságoknál tapasztalt helyzeteket és magatartásokat, valamint azoknak az uniós költségvetéssel való hatékony és eredményes pénzgazdálkodás vagy az Unió pénzügyi érdekeinek védelme szempontjából fennálló relevanciáját illetően a jelen ítélet 171–177. pontjában megállapítást nyert, hogy kellően pontosak ahhoz, hogy a Lengyel Köztársaság kellően konkrét és előre látható módon meg tudja határozni az e rendelkezésben említett helyzeteket és magatartásokat.
- 295 Ami a „hatékony és eredményes pénzgazdálkodás” és „az Unió pénzügyi érdekeinek védelme” fogalmát illeti, az előbbi többek között az EUMSZ 310. cikk (5) bekezdése, valamint az EUMSZ 317. cikk első bekezdése is említi, és a költségvetési rendelet 2. cikkének 59. pontja a költségvetésnek a gazdaságosság, a hatékonyság és az eredményesség elvével összhangban való végrehajtásaként határozza meg, az utóbbi fogalom pedig az EUMSZ 325. cikk hatálya alá tartozik, és a költségvetési rendelet 63. cikkének (2) bekezdése szerint minden, a költségvetés végrehajtása során a szabálytalanságok és a csalás megelőzésére, felderítésére és korrigálására irányuló jogalkotási, szabályozási és igazgatási intézkedésre vonatkozik.

- 296 E tekintetben a 883/2013 rendelet 2. cikkének 1. pontja „az Unió pénzügyi érdekei” fogalmát a következőképpen határozza meg: „az [...] Unió költségvetésének, az intézmények, szervek, hivatalok és ügynökségek költségvetésének, valamint az ezek által irányított és ellenőrzött költségvetéseknek a hatálya alá tartozó bevételek, kiadások és eszközök”. A költségvetési rendelet 135. cikkének (1), (3) és (4) bekezdése pedig úgy rendelkezik, hogy az Unió pénzügyi érdekeinek védelme érdekében a Bizottság korai felismerési és kizárási rendszert hoz létre és működtet.
- 297 A Bíróság továbbá megállapította, hogy „az Unió pénzügyi érdekeinek” EUMSZ 325. cikk (1) bekezdése értelmében vett fogalma nemcsak az uniós költségvetés rendelkezésére bocsátott bevételeket foglalja magában, hanem az uniós költségvetés által fedezett kiadásokat is (2021. december 21-i Euro Box Promotion és társai ítélet, C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 és C-840/19, EU:C:2021:1034, 183. pont). Ez a fogalom tehát nem csupán az ebben a rendelkezésben említett, a szabálytalanságok és csalás elleni küzdelemmel összefüggő intézkedések szempontjából releváns, hanem az uniós költségvetéssel való hatékony és eredményes pénzgazdálkodás szempontjából is, mivel az Unió pénzügyi érdekeinek védelme az uniós költségvetéssel való hatékony és eredményes pénzgazdálkodáshoz is hozzájárul.
- 298 A megtámadott rendelet 4. cikkének (1) bekezdésében említett érintettség megelőzése tehát kiegészítése az ilyen érintettség korrekciójának, ami szorosan hozzátartozik mind a „hatékony és eredményes pénzgazdálkodás”, mind pedig az „Unió pénzügyi érdekeinek védelme” fogalmához, és ezért azt az uniós pénzügyi szabályozás állandó horizontális követelményének kell tekinteni.
- 299 Végül ez a rendelkezés azt a követelményt támasztja, hogy a jogállamisági elvek megállapított megsértésének „komoly” kockázatot kell jelentenie az uniós költségvetéssel való hatékony és eredményes pénzgazdálkodásra vagy az Unió pénzügyi érdekeire, következésképpen bizonyítani kell, hogy ez a kockázat a megtámadott rendelet 4. cikkének (2) bekezdésében említett, hatóságoknál tapasztalt helyzetekkel vagy magatartásokkal összefüggésben nagy valószínűséggel bekövetkezik, a megfelelő intézkedéseket pedig egyébként csak akkor lehet meghozni, ha kellően közvetlen, azaz tényleges kapcsolat áll fenn egy jogállamisági elv megsértése és ezen komoly kockázat között. Ezen túlmenően a megfelelő intézkedések meghozatala során tiszteletben kell tartani az imént a jelen ítélet 286. pontjában ismertetett eljárási követelményeket is.
- 300 A jogállamiság elvének megállapított megsértése és az Unió költségvetésének vagy pénzügyi érdekeinek védelme közötti kellően közvetlen kapcsolatot illetően elegendő a jelen ítélet 178–180. pontjára utalni.
- 301 Végül a megtámadott rendelet alapján elfogadható intézkedések megválasztásának és tartalmának köre korlátozott, mivel – ahogyan ez a jelen ítélet 153. pontjában is szerepel – a megtámadott rendelet 5. cikkének (1) bekezdése kimerítő jelleggel sorolja fel a különböző elfogadható védelmi intézkedéseket.
- 302 A rendelet 5. cikke (3) bekezdésének megfelelően az ilyen intézkedéseknek arányosaknak kell lenniük, és azokat a jogállamiság elveinek megsértése által az uniós költségvetéssel való hatékony és eredményes pénzgazdálkodásra vagy az Unió pénzügyi érdekeire gyakorolt tényleges vagy potenciális hatás figyelembevételével kell meghatározni. A jogállamiság elvei megsértésének jellegét, időtartamát, súlyosságát és hatókörét kellőképpen figyelembe kell venni, és lehetőség szerint az elvek megsértése által érintett uniós fellépéseket kell megelőzni. Ebből következően a meghozott intézkedéseknek szigorúan arányosaknak kell lenniük a jogállamiság elveinek megállapított megsértése által az uniós költségvetésre vagy az Unió pénzügyi érdekeire gyakorolt hatással.

- 303 A fenti megfontolásokra, valamint az imént a jelen ítélet 286. pontjában ismertetett eljárási követelményekre tekintettel a Lengyel Köztársaság által – Magyarország támogatásával – előadott, az eljárás megindításának feltételeire, valamint a meghozandó intézkedések megválasztására és tartalmára vonatkozó szempontok pontatlanságára alapított érvelése teljesen megalapozatlan.
- 304 Harmadszor, azzal az állítással kapcsolatban, hogy a Tanács által a megtámadott rendelet 6. cikkének (10) bekezdése alapján hozott határozatok elfogadására vonatkozóan a rendelet 6. cikkének (11) bekezdésében megállapított szavazási szabály összeegyeztethetetlen a tagállamok Szerződések előtti egyenlőségére vonatkozó elvvel, rá kell mutatni egyfelől, hogy ez az állítás részben azon az érvelésen alapul, hogy a megtámadott rendelet 6. cikkének (10) bekezdése alapján elfogadható intézkedések szankciós jellegűek, amelyek elfogadásánál a Szerződések az eljárás alá vont tagállamot kizárják a szavazásból.
- 305 Márpedig – amint ez a jelen ítélet 112–229. pontjában is szerepel – a megtámadott rendelet alapján elfogadható intézkedések célja nem a tagállamnak a jogállamisági elvek megsértése miatti szankcionálása, hanem kizárólag az uniós költségvetéssel való hatékony és eredményes pénzgazdálkodás vagy az Unió pénzügyi érdekeinek védelme.
- 306 Végezetül egy tagállam csak azokban az esetekben zárható ki a minősített többségi szavazási eljárásból, amikor a Szerződések kifejezetten előírják ezt, és amikor ezért a minősített többséget az EUMSZ 238. cikkének (3) bekezdésével összhangban rögzítik.
- 307 Másfelől noha igaz, hogy az uniós jogalkotónak lehetősége van az alaprendelet végrehajtási rendelkezéseit az alaprendelet elfogadásakor követett eljárástól eltérő eljárás szerint elfogadni (lásd ebben az értelemben: 1996. június 18-i Parlament kontra Tanács ítélet, C-303/94, EU:C:1996:238, 23. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat), emellett – amint arra a főtanácsnok indítványa 96. pontjában rámutatott – a megtámadott rendelet 6. cikkének (11) bekezdésében meghatározott szavazási szabály, vagyis az összes tagállam részvételével történő minősített többség szabálya az, amelyet az EUSZ 16. cikk (3) bekezdése szerint a Tanács tanácskozásai során alapesetben alkalmazni kell, kivéve, ha a Szerződések eltérően rendelkeznek.
- 308 Hozzá kell tenni, hogy ez a szavazási szabályt nemcsak hogy a Szerződések írják elő, de azt is rögzítik, hogy az nem sérti a tagállamok Szerződések előtti egyenlőségére vonatkozó elvet.
- 309 Különösen az a tény, hogy a tagállamok érdekei eltérhetnek egymástól, és hogy attól függően, hogy a tagállamok mindegyike vagy csak egy része vesz-e részt a Tanácsban tartott szavazáson, az említett szavazás végén többé-kevésbé könnyen el lehet érni az EUSZ 16. cikk (4) bekezdése szerinti blokkoló kisebbséget, nem tekinthető sajátosnak a megtámadott rendelet által megállapított eljárásra nézve, és teljes mértékben összeegyeztethető a Szerződések megalkotói által hozott döntésekkel. E rendelkezés célja ugyanis – az EUSZ 2. cikkben szereplő demokrácia értékével összhangban – annak biztosítása, hogy a Tanács határozatai mind a tagállamok, mind az Unió lakosságának megfelelő reprezentativitásán alapulnak.
- 310 A fenti megfontolásokra tekintettel a nyolcadik jogalapot mint megalapozatlant el kell utasítani.

F. A jogbiztonság elvének megsértésére alapított, kilencedik jogalapról

1. A felek érvei

- 311 A Lengyel Köztársaság – Magyarország támogatásával – arra hivatkozik, hogy a megtámadott rendelet rendelkezései nem felelnek meg a jogbiztonság elvéből következő egyértelműség és pontosság követelményének, mivel a rendelet nem határozza meg egyértelműen azokat a követelményeket, amelyeket a tagállamoknak be kell tartaniuk ahhoz, hogy az uniós költségvetésből nekik nyújtott finanszírozást megtarthassák, és túlságosan széles mérlegelési jogkört biztosít a Bizottság és a Tanács számára.
- 312 Ez egyrészt felveti a megtámadott rendelet 2. cikkének a) pontjában meghatározott „jogállamiság” fogalmának problémáját. Ez a fogalom főszabály szerint nem képezheti egyetemes meghatározás tárgyát, mivel nem meghatározott számban tartalmaz olyan elveket, amelyek jelentése államonként eltérő lehet, az adott állam alkotmányos jellemzőitől vagy jogi hagyományaitól függően. Ez a meghatározás továbbá indokolatlanul kiterjeszti az uniós értékek minősülő, említett fogalomnak – amely csak egy az EUSZ 2. cikkben szereplő értékek közül – a jelentését az e rendelkezésben szereplő többi értékre is.
- 313 Másrészt a megtámadott rendelet 3. és 4. cikkében meghatározott jogállamisági elveknek való megfelelés értékelésére vonatkozó elemek nem felelnek meg az egyértelműség és pontosság követelményének, mivel a jogállamisági elvek alkalmazása azok előzetes konkretizálására feltételezi. Márpedig tekintettel arra, hogy az említett elveknek nincs általános fogalommeghatározása, és az Uniónak igen korlátozott a hatásköre azok konkretizálására, ez utóbbiaknak nincs konkrét uniós anyagi jogi tartalma. Noha a Bíróság és az Emberi Jogok Európai Bírósága tisztázta a jogállamiság értékének bizonyos vetületeit, még nem pontosította az EUSZ 2. cikkben szereplő egyéb értékek tartalmát, és hogy milyen kapcsolatban vannak a tagállamok nemzeti identitása tiszteletben tartásának az EUSZ 4. cikkének (2) bekezdésében foglalt elvével.
- 314 Kétségtelen, hogy a 2018. február 27-i Associação Sindical dos Juizes Portugueses ítéletében (C-64/16, EU:C:2018:117, 32. pont) a Bíróság utalt a jogállamiságnak az EUSZ 2. cikkben szereplő értékére, de azt is megállapította, hogy ezt az értéket az EUSZ 19. cikk konkretizálja. Ezért ahhoz, hogy az EUSZ 2. cikkében foglalt értékeket alkalmazni lehessen, azokat a Szerződések más rendelkezéseinek kell konkretizálniuk. Mivel azonban a jogállamiságon kívüli egyéb értékek, amelyeket a megtámadott rendelet indokolatlanul épített be ez utóbbi fogalomba, nincsenek egyértelműen meghatározva, a Bíróságnak többek között a „pluralizmus”, a „megkülönböztetés tilalma”, a „tolerancia”, az „igazságosság” és a „szolidaritás” fogalmát kell pontosítani. E fogalmaknak a rendelet alapján hozott határozatok Bíróság általi felülvizsgálata során történő kötelező értelmezése tehát túllépné az Unióra ruházott hatásköröket.
- 315 A megtámadott rendelet 3. cikke és 4. cikkének (2) bekezdése pontos megfogalmazásának hiánya, amennyiben olyan kifejezéseket használnak, mint a „hatóságok” „megfelelő működése” és „a hatékony és átlátható pénzgazdálkodási és elszámoltathatósági rendszerek megfelelő működése”, valamint az e rendelkezésekben szereplő felsorolások nem kimerítő jellege, lehetővé teszi tehát a Bizottság és a Tanács számára, hogy a rendelet alkalmazása során pontosítani tudja azokat, ami lényegében azt eredményezi, hogy az így meghatározott szabályok visszamenőlegesen is alkalmazhatók válnak.

- 316 Harmadrészt azon információforrások között, amelyeket a Bizottságnak a megtámadott rendelet 6. cikkének (3) bekezdése értelmében a jogállamisági elvek megsértésének megállapítása során használnia kell, az uniós intézmények, egyéb releváns nemzetközi szervezetek és egyéb elismert intézmények „következtetései és ajánlásai” is szerepelnek, míg az uniós jog értelmében ezek a források nem kötik a tagállamokat. E rendelet tehát nem ruházhatja fel kötelező jelleggel ezeket a forrásokat. Az említett rendelet (16) preambulumbekkezdésében szereplő, tájékoztató jellegű felsorolás sem pontosítja kellőképpen az ott említett „határozatokat, következtetéseket és ajánlásokat”.
- 317 A Parlament és a Tanács – amelyet a Belga Királyság, a Dán Királyság, a Németországi Szövetségi Köztársaság, Írország, a Spanyol Királyság, a Francia Köztársaság, a Luxemburgi Nagyhercegség, a Holland Királyság, a Finn Köztársaság, a Svéd Királyság és a Bizottság támogat – vitatja ezt az érvelést.

2. A Bíróság álláspontja

- 318 A kilencedik jogalappal a Lengyel Köztársaság – Magyarország támogatásával – arra hivatkozik, hogy a megtámadott rendelet sérti a jogbiztonság elvét, és túl széles mérlegelési mozgásteret biztosít a Bizottságnak és a Tanácsnak, mivel nincs pontosan meghatározva egyrészt a rendelet 2. cikkének a) pontjában megadott „jogállamiság” fogalma, másrészt az ugyanezen rendelet 3. cikkében és 4. cikkének (2) bekezdésében meghatározott szempontok, harmadrészt pedig azok az információforrások, amelyekre a Bizottság az említett rendelet 6. cikkének (3) bekezdésével összhangban az értékelését alapozza.
- 319 A Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint a jogbiztonság elve megköveteli egyfelől azt, hogy a jogszabályok egyértelműek és pontosak legyenek, másfelől pedig azt, hogy alkalmazásuk előre látható legyen a jogalanyok számára, különösen olyankor, amikor kedvezőtlen következményeik lehetnek. Az említett elv megköveteli különösen azt, hogy a szabályozás lehetővé tegye az érdekeltek számára az ennek alapján őket terhelő kötelezettség terjedelmének pontos ismeretét, és hogy ez utóbbiak egyértelműen megismerhessék jogukat és kötelezettségeiket, és ezeknek megfelelően járjanak el (2021. április 29-i Banco de Portugal és társai ítélet, C-504/19, EU:C:2021:335, 51. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 320 Ugyanakkor ezek a követelmények nem értelmezhetők sem annak kizárásaként, hogy az uniós jogalkotó egy általa elfogadott norma keretében elvont jogi fogalmat használjon, sem pedig annak előírásaként, hogy az ilyen elvont szabályban fel kell sorolni azokat a különböző konkrét eseteket, ahol az alkalmazást nyerhet, mivel a jogalkotó nem tudja előre meghatározni az összes ilyen esetet (lásd analógia útján: 2017. július 20-i Marco Tronchetti Provera és társai ítélet, C-206/16, EU:C:2017:572, 39. és 40. pont).
- 321 Következésképpen az, hogy egy jogalkotási aktus mérlegelési jogkörrel ruházza fel a végrehajtásáért felelős hatóságokat, önmagában nem ütközik az előreláthatóság követelményébe, feltéve hogy a mérlegelési jogkör terjedelmét és gyakorlásának módját az adott jogszerű célra tekintettel kellő pontossággal határozzák meg ahhoz, hogy megfelelő védelmet biztosítson az önkényes eljárással szemben (lásd ebben az értelemben: 2010. június 17-i Lafarge kontra Bizottság ítélet, C-413/08 P, EU:C:2010:346, 94. pont; 2013. július 18-i Schindler Holding és társai kontra Bizottság ítélet, C-501/11 P, EU:C:2013:522, 57. pont).

- 322 Ezekre a megfontolásokra tekintettel kell először is értékelni azt az érvet, hogy a „jogállamiság” fogalmának a megtámadott rendelet 2. cikkének a) pontjában foglalt meghatározása pontatlan és túlságosan tág.
- 323 E tekintetben egyrészt ez a rendelkezés nem törekszik e fogalom kimerítő meghatározására, hanem csupán meghatároz – kizárólag a rendelet alkalmazásában – több olyan elvet, amelyet ez a fogalom magában foglal, és amely az uniós jogalkotó szerint a rendelet céljára – vagyis az uniós költségvetés védelmének biztosítására – tekintettel leginkább releváns.
- 324 Másrészt ellentétben azzal, amit a Lengyel Köztársaság – Magyarország támogatásával – állít, a megtámadott rendelet 2. cikkének a) pontjában foglalt elvek nem terjednek túl a „jogállamiság” fogalmának keretein. Konkrétan az alapvető jogok védelmét ez a rendelkezés csupán példaként említi a hatékony bírói jogvédelem elvéhez kapcsolódó követelményekre, amely elvet az EUSZ 19. cikk is biztosítja, és amelyről Lengyelország maga is elismeri, hogy e fogalom részét képezi. Ugyanez vonatkozik a megkülönböztetés tilalmának elvére és az egyenlőség elvére történő utalásokra is. Ugyanis bár az EUSZ 2. cikk külön említi a jogállamiságot mint közös tagállami értéket, illetve az egyenlőség elvét és a megkülönböztetés tilalmának elvét, meg kell állapítani, hogy az a tagállam, amelynek társadalmát a megkülönböztetés jellemzi, nem tekinthető a jogállamiság mint ilyen közös érték tiszteletben tartását biztosító tagállamnak.
- 325 Ezt a megállapítást az a tény is megerősíti, hogy a megtámadott rendelet (16) preambulumbekkezdésében hivatkozott, „jogállamisági ellenőrzőlistát” felállító, 2016. március 18-i 711/2013. sz. elemzésében a Velencei Bizottság rámutatott többek között arra, hogy a „jogállamiság” fogalma olyan biztonságos és kiszámítható jogon alapul, amelyben mindenkit megillet az a jog, hogy a döntéshozók méltósággal, egyenlően, észszerűen és a hatályos jognak megfelelően kezeljék, valamint hogy jogorvoslati lehetőséget biztosítsanak számára arra, hogy független és pártatlan bíróság előtt, tisztességes eljárás keretében vitassa a döntéseket. Márpedig a rendelet 2. cikkének a) pontja pontosan tükrözi ezeket a jellemzőket.
- 326 Harmadrészt a jelen ítélet 289–293. pontjában kifejtettekre tekintettel, mint megalapozatlant el kell utasítani a Lengyel Köztársaságnak Magyarország által támogatott azon érvelését, amely szerint a megtámadott rendelet 2. cikkének a) pontjában említett jogállamisági elveknek nincs konkrét uniós anyagi jogi tartalmuk.
- 327 Negyedrészt ugyanezen jogállamisági elveknek a tagállamok nemzeti identitása tiszteletben tartásának az EUSZ 4. cikkének (2) bekezdésében foglalt elvével való kapcsolatát illetően elegendő a jelen ítélet 282–286. pontjára utalni.
- 328 Ötödöröszt ami azt az érvelést illeti, amely szerint ahhoz, hogy az EUSZ 2. cikkében foglalt értékeket alkalmazni lehessen, azokat a Szerződések más rendelkezéseinek kell konkretizálniuk, egyfelől a jelen ítélet 192–199. pontjában megállapításra került, hogy az EUSZ 7. cikk szerinti eljáráson kívül a Szerződések számos – gyakran különböző másodlagos jogi aktusokban konkretizált – rendelkezése biztosít az uniós intézmények számára hatáskört az egyes tagállamokban az EUSZ 2. cikkben foglalt értékek megsértésének megvizsgálására, megállapítására és adott esetben szankcionálására. Másrészt a jelen ítélet 112–189. pontjában megállapításra került, hogy az EUMSZ 322. cikk (1) bekezdésének a) pontja olyan jogalapot képez, amely lehetővé teszi az uniós jogalkotó számára, hogy az uniós költségvetés és az Unió pénzügyi érdekeinek védelme érdekében rendelkezéseket fogadjon el a jogállamiság értéke

megsértésének megállapítására és jogi következményeire vonatkozóan, amennyiben a jogállamiság értékének megsértése érinti az uniós költségvetést vagy az Unió pénzügyi érdekeinek védelmét, illetve ennek a kockázata komolyan fennáll.

- 329 Hatódreszt még ha feltételezzük is, hogy a Bíróságnak a megtámadott rendelet alapján elfogadott határozat megsemmisítése iránti kereset keretében az EUSZ 2. cikkben szereplő „pluralizmus”, „megkülönböztetés tilalma”, „tolerancia”, „igazságosság” és „szolidaritás” fogalmát kell értelmeznie, a Bíróság ezzel – ellentétben azzal, amit Lengyel Köztársaság Magyarország támogatásával állít – csak a Szerződések, és különösen az EUMSZ 263. cikk által ráruházott hatásköröket gyakorolná.
- 330 Másodsor, a megtámadott rendelet 3. cikke és 4. cikkének (2) bekezdésében alkalmazott szempontok pontos megfogalmazásának hiányával kapcsolatban egyrészt a jelen ítélet 155. pontjából az következik, hogy a 3. cikk nem kötelezettségeket ír elő a tagállamok számára, hanem csupán olyan eseteket nevez meg, amelyek a jogállamiság elveinek megsértésére engedhetnek következtetni, és így a rendelet alkalmazását hivatott megkönnyíteni azáltal, hogy szemlélteti a jogállamisági elvekhez szervesen kapcsolódó követelményeket.
- 331 Másrészt az említett rendelet 4. cikkének (2) bekezdésében szereplő, állítólag pontatlanul meghatározott fogalmakat illetően mindenekelőtt emlékeztetni kell arra, hogy a „hatóság (autorité)” fogalmát a jelen ítélet 175. és 176. pontja vizsgálta, a „services” fogalma pedig kizárólag a „nyomozó és vádhatóságokra” terjed ki.
- 332 Továbbá ami a megtámadott rendelet 3. cikkének b) pontjában és 4. cikke (2) bekezdésének a)–c) pontjában említett, az uniós költségvetést végrehajtó, a pénzügyi kontrollt, monitoringot és ellenőrzést végző hatóságok, köztük a bűnüldöző hatóságok, valamint a nyomozó és a vádhatóságok „megfelelő működését” illeti, a rendelet (8) és (9) preambulumbekkezdéséből következően ez a kifejezés a hatóságok arra vonatkozó képességére utal, hogy az uniós költségvetéssel való hatékony és eredményes pénzgazdálkodás vagy az Unió pénzügyi érdekeinek védelme szempontjából releváns feladataikat szabályosan, hatékonyan és eredményesen látják el.
- 333 Végül a megtámadott rendelet 4. cikke (2) bekezdésének b) pontjában szereplő „hatékony és átlátható pénzgazdálkodási és elszámoltathatósági rendszerek” kifejezés a „pénzgazdálkodás” fogalmára utal, amely magában foglalja a Szerződésekben – így különösen az EUMSZ 310. cikk (5) bekezdésében és az EUMSZ 317. cikk első bekezdésében – szereplő „hatékony és eredményes pénzgazdálkodás” fogalmát, amelyet a költségvetési rendelet 2. cikkének 59. pontja a költségvetésnek a gazdaságosság, a hatékonyság és az eredményesség elvével összhangban való végrehajtásaként határoz meg. Az „elszámoltathatóság” kifejezés többek között az említett 4. cikk (2) bekezdésének b) pontjában említett pénzügyi kontrollra, monitoringra és ellenőrzésre vonatkozó kötelezettségeket tükrözi, míg a „hatékony és átlátható [...] rendszerek” kifejezés olyan szabályok rendezett összességének létrehozását jelenti, amelyek hatékony és átlátható módon biztosítják az említett pénzgazdálkodást és elszámoltathatóságot.
- 334 Harmadrészt a megtámadott rendelet 4. cikke (2) bekezdésében említett helyzetek vagy magatartások felsorolásának nem kimerítő jellegére alapított érvelést a jelen ítélet 171–177. pontja elvetette, és a rendelet 3. cikkében szereplő azon eseteket illetően, amelyek a jogállamiság elveinek megsértésére engedhetnek következtetni, a jelen ítélet 171. pontjában megállapítást nyert, hogy a jogállamisági elvek „megsértése” fogalmának külön meghatározása egyáltalán nem szükséges az említett rendelettel bevezetett horizontális feltételelési mechanizmushoz.

- 335 Negyedrészt az ezekben a rendelkezésekben a Bizottság és a Tanács számára biztosított mérlegelési mozgásteret illetően a fenti megfontolásokból az következik, hogy a Lengyel Köztársaság által – Magyarország támogatásával – kifogásolt kifejezések megfelelnek a jogbiztonság elvéből eredő, a jelen ítélet 319–321. pontjában ismertetett követelményeknek. Ezenkívül a megtámadott rendelet alapján hozható megfelelő intézkedések elfogadásához ezen intézményeknek a fentebb a jelen ítélet 286. és 288. pontjában megállapított valamennyi feltételt konkrétan meg kell határozniuk.
- 336 Harmadrészt azzal az érveléssel kapcsolatban, amely szerint a megtámadott rendelet 6. cikkének (3) és (8) bekezdése nem határozza meg kellő pontossággal azokat az információforrásokat, amelyekre a Bizottság támaszkodhat, amelyek közül néhány nem kötelező a tagállamokra nézve, és amelyeket a rendelet nem ruházhat fel kötelező jelleggel, emlékeztetni kell arra, hogy az említett rendelkezés értelmében a Bizottság annak vizsgálatakor, hogy a rendelet 4. cikkében foglalt feltételek teljesülnek-e, illetve az elrendelendő intézkedések arányosságának értékelésekor figyelembe veszi a rendelkezésre álló forrásokból származó releváns információkat, ideértve az uniós intézmények, egyéb releváns nemzetközi szervezetek és egyéb elismert intézmények határozatait, következtetéseit és ajánlásait is.
- 337 E tekintetben a megtámadott rendelet 4. cikke (1) bekezdésének megfelelően a Bizottság feladata annak megállapítása, hogy a rendelet 4. cikkében foglalt feltételek teljesülnek.
- 338 Továbbá a rendelet 6. cikkének (1) bekezdése szerint a Bizottság az érintett tagállamnak küldött írásbeli értesítésben köteles megjelölni az arra vonatkozó megállapításai alapjául szolgáló ténybeli elemeket és konkrét indokokat, hogy alapos oka van úgy megítélni, hogy ezek a feltételek teljesülnek.
- 339 Ebből következően a Bizottság köteles a tényeket a megtámadott rendelet 4. cikkében meghatározott feltételekre tekintettel gondosan értékelni. Ugyanez vonatkozik – a rendelet 6. cikkének (7)–(9) bekezdésével összhangban – az intézkedések arányosságára vonatkozóan a rendelet 5. cikkének (3) bekezdésében előírt követelményre is.
- 340 A rendelet (16) és (26) preambulumbekkezdésében egyébiránt az áll, hogy a Bizottságnak alapos, objektív, pártatlan és tisztességes minőségi értékelést kell végeznie, amelynek tiszteletben kell tartania az objektivitást, a megkülönböztetés tilalma és a tagállamok Szerződések előtti egyenlőségének elvét, és azt részrehajlásmentes és tényeken alapuló megközelítés alapján kell lefolytatni.
- 341 Ebből következően a Bizottság – az uniós bíróság felülvizsgálata mellett – köteles meggyőződni arról, hogy az általa felhasznált információk relevánsak és az információforrásai megbízhatóak. Ezek a rendelkezések nem tulajdonítanak konkrét vagy feltétlen bizonyító erőt az ott említett és a megtámadott rendelet (16) preambulumbekkezdésében felsorolt információforrásoknak, és nem fűznek hozzájuk meghatározott joghatást sem, így tehát nem mentesítik a Bizottságot arra irányuló kötelezettsége alól, hogy a tények gondos, az előző pontban ismertetett követelményeknek teljes mértékben megfelelő értékelését végezze el.
- 342 Ezzel kapcsolatban a megtámadott rendelet (16) preambulumbekkezdése egyértelművé teszi, hogy a rendelkezésre álló forrásokból és elismert intézményektől származó releváns információk közé többek között a következők tartoznak: a Bíróság ítéletei, a Számvevőszék jelentései, a Bizottság éves jogállamisági jelentése és a Bizottság által készített uniós igazságügyi eredménytábla, az OLAF, az Európai Ügyészség és az Európai Unió Alapjogi Ügynöksége jelentései, valamint a

releváns nemzetközi szervezetek és hálózatok – beleértve az Európa Tanács szerveit, mint például a GRECO-t és a Velencei Bizottságot, valamint az Európai Unió Legfelsőbb Bíróságai Elnökeinek Hálózatát és az Igazságszolgáltatási Tanácsok Európai Hálózatát – következtetései és ajánlásai, különösen a Velencei Bizottság jogállamisági ellenőrzőlistája.

- 343 A Bizottság tehát továbbra is felelős az általa felhasznált információkért és forrásainak megbízhatóságáért. Az érintett tagállam továbbá a megtámadott rendelet 6. cikkének (1)–(9) bekezdésében előírt eljárás során rendelkezik azzal a lehetőséggel, hogy észrevételeket tegyen azokra az információkra vonatkozóan, amelyeket a Bizottság a megfelelő intézkedések elfogadására irányuló javaslatához kíván felhasználni. Következésképpen minden egyes figyelembe vett információ bizonyító erejét vitathatja, a Bizottság által tett megállapítások megalapozottsága pedig minden esetben az uniós bíróság felülvizsgálatának tárgyát képezheti a rendelet alapján hozott tanácsi határozat ellen benyújtott kereset keretében.
- 344 A Bizottságnak pedig attól kezdve, hogy megindította a megtámadott rendelet 6. cikkének (1) bekezdése szerinti eljárást, az érintett tagállamot rendszeres időközönként, ezen eljárás teljes időtartama alatt, konkrétan tájékoztatnia kell azokról a rendelkezésre álló forrásokból származó releváns információkról, amelyekre a Bizottság a megfelelő intézkedésekről szóló végrehajtási határozatra irányuló, a Tanácsnak benyújtandó javaslatot alapítani szándékozik. Egyébként pedig ellentétben azzal, amit a Lengyel Köztársaság – Magyarország támogatásával – állít, a rendelet 6. cikke (3) és (8) bekezdésének megfelelően a Bizottság által figyelembe vehető ajánlásoknak nincs kötelező erejük.
- 345 A fenti megfontolások összességére tekintettel a kilencedik jogalapot mint megalapozatlant el kell utasítani.

G. Az arányosság elvének megsértésére alapított, tizedik jogalapról

1. A felek érvei

- 346 A Lengyel Köztársaság – Magyarország támogatásával – arra hivatkozik, hogy az uniós jogalkotó a megtámadott rendelettel bevezetett feltételeességi mechanizmussal megsértette az arányosság elvét, mivel az uniós jognak vannak más, az uniós költségvetés védelmét szolgáló rendelkezései is. Rámutat, hogy a rendelet 6. cikkének (1) bekezdése szerint a Bizottság ezt a mechanizmust alkalmazza, kivéve ha úgy ítéli meg, hogy az uniós jogszabályokban foglalt más eljárások az uniós költségvetés hatékonyabb védelmét tennék lehetővé a számára. Hozzáteszi, hogy az említett rendelet (17) preambulumbekzdése kimondja, hogy az uniós pénzügyi jogszabályok már többféle lehetőséget biztosítanak az uniós költségvetés védelmére. Az uniós jogalkotó azonban nem adott magyarázatot arra, hogy miért ne lennének ezek az eszközök hatékonyak, és hogy a rendelet hogyan szünteti meg az állítólagos hiányosságokat.
- 347 Különösen az nem világos, hogy az uniós költségvetés védelmét miért a jogállamisági elvek megsértésének megállapításától tették függővé, és miért nem a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elvének tiszteletben tartásához kötötték közvetlenül, amelyet pedig már a költségvetési rendelet 2. cikkének 59. pontja is meghatároz, a 7. fejezete pontosít, és az 56. cikkének (2) bekezdése a tagállamok kötelezettségeként állapít meg. Az uniós jogalkotó tehát a költségvetési rendeletben közelebbről meghatározhatta volna az uniós forrásokkal való hatékony és eredményes gazdálkodás elvének tiszteletben tartására vonatkozó tagállami kötelezettségeket.

- 348 A megtámadott rendeletben követett megközelítés háttérében tehát a Parlament, a Tanács és a Bizottság azon szándéka áll, hogy megkerüljék a jogállamisági elvek tagállamok általi tiszteletben tartásának vizsgálatára irányuló hatáskörüket érintő, Szerződésekben foglalt korlátozásokat. A rendelet elfogadása révén az uniós jogalkotó korlátlan jogot adott a Tanács és a Bizottság számára arra, hogy politikai szempontból értékelje a jogállamiság elveinek tiszteletben tartását, és hogy ezen elvek bármilyen megállapított megsértését általános jelleggel az uniós forrásokkal való hatékony és eredményes gazdálkodás elvéhez kapcsolja.
- 349 Az uniós jogalkotó tehát megsértette az arányosság elvét azáltal, hogy elmulasztotta bizonyítani a megtámadott rendelettel bevezetett mechanizmus hozzáadott értékét és az uniós költségvetés védelmét szolgáló többi rendelkezéshez fűződő kapcsolatát.
- 350 Egyébiránt a jogállamisági elvek megsértésének politikai tényezők alapján, konkrét rendelkezések hiányában történő megállapítása akadályozza a megtámadott rendelet alapján hozott intézkedések arányosságára vonatkozóan a rendelet 5. cikkének (3) bekezdésében biztosított követelmény betartását. Ugyanez vonatkozik a jogállamisági elvek megsértésének jellegére, időtartamára, súlyosságára és hatókörére vonatkozó vizsgálatra is. Az arányosság elve így nem tartható be, ami azért is súlyos gond, mivel jogállamisági elveknek a rendelet 3. cikke és 4. cikkének (2) bekezdése szerint figyelembe veendő megsértése jellegét tekintve rendszerszintű jelenség. Nehéz lenne ugyanis a gyakorlatban elismerni, hogy a „hatóságok megfelelő működése” csak egy adott alap vagy program keretében felmerülő kiadásokra vonatkozik. Márpedig a jogállamisági elvek megállapított megsértésének rendszerszintű jellege és a meghozandó intézkedések megválasztására és tartalmára vonatkozó szempontok hiánya lehetővé teszi a Bizottság és a Tanács számára, hogy könnyen megindokolja a súlyos pénzügyi következményekkel járó, átfogó intézkedések elfogadását.
- 351 A Parlament és a Tanács – amelyet a Belga Királyság, a Dán Királyság, a Németországi Szövetségi Köztársaság, Írország, a Spanyol Királyság, a Francia Köztársaság, a Luxemburgi Nagyhercegség, a Holland Királyság, a Finn Köztársaság, a Svéd Királyság és a Bizottság támogat – vitatja ezt az érvelést.

2. A Bíróság álláspontja

- 352 A tizedik jogalapban a Lengyel Köztársaság – Magyarország támogatásával – azt állítja, hogy a megtámadott rendelet sérti az arányosság elvét, mindenekelőtt mert az uniós jogalkotó nem bizonyította, hogy az uniós költségvetés védelmét szolgáló, már meglévő eszközökre tekintettel szükség van a rendelet elfogadására, továbbá mert a rendelet elfogadása arról tanúskodik, hogy a jogalkotó meg kívánja kerülni az uniós intézményeknek a jogállamisági elvek tagállamok általi tiszteletben tartásának vizsgálatára irányuló hatáskörére vonatkozóan a Szerződésekben megállapított korlátokat, végül pedig mert a többek között a rendelet 3. cikkében, 4. cikkének (2) bekezdésében és 5. cikkének (3) bekezdésében foglalt szempontok pontatlanul vannak megfogalmazva.
- 353 Előljáróban emlékeztetni kell arra, hogy a Bíróság állandó ítélezési gyakorlata szerint az arányosság elve – amely az uniós jog egyik általános elvét képezi – megköveteli, hogy az uniós intézmények jogi aktusai alkalmasak legyenek a szóban forgó szabályozás által kitűzött jogszerű célok elérésére, és ne haladják meg az e célok eléréséhez szükséges mértéket, beleértve, hogy amennyiben választás kínálkozik több alkalmas intézkedés között, a kevésbé korlátozó

- intézkedéshez kell fordulni, és az okozott hátrányok a kitűzött célokhoz képest nem lehetnek aránytalanul nagyok (2017. szeptember 6-i Szlovákia és Magyarország kontra Tanács ítélet, C-643/15 és C-647/15, EU:C:2017:631, 206. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 354 Először is a megtámadott rendelet elfogadásának célszerűségét illetően a Bíróság nemcsak az olyan területeken elfogadandó rendelkezések jellegére és hatályára vonatkozóan ismert el az uniós jogalkotó számára széles körű mérlegelési jogkört, ahol cselekvése politikai, gazdasági és szociálpolitikai döntéseket igényel, illetve amikor összetett mérlegelést és értékelést kell végeznie, hanem bizonyos mértékig az alapvető adatok megállapítására vonatkozóan is, így nem az a kérdés, hogy az ilyen területen meghozott valamely intézkedés volt-e az egyetlen vagy a lehető legjobb, mivel csupán ennek a hatáskörrel rendelkező intézmények által elérni kívánt célhoz képest nyilvánvalóan alkalmatlan jellege lehet kihatással ezen intézkedés jogszerűségére (2019. december 3-i Cseh Köztársaság kontra Parlament és Tanács ítélet, C-482/17, EU:C:2019:1035, 77. és 78. pont; 2020. december 8-i Lengyelország kontra Parlament és Tanács ítélet, C-626/18, EU:C:2020:1000, 95. és 97. pont).
- 355 A jelen ügyben, amint arra maga a Lengyel Köztársaság is rámutatott a negyedik és tizenegyedik jogalapra vonatkozó érvelésében, a megtámadott rendelet elfogadásához vezető javaslatához fűzött indokolás rámutatott, hogy „számos közelmúltbeli esemény általánossá vált hiányosságokat jelzett a fékek és egyensúlyok nemzeti rendszereiben, és ezek azt tanúsították, hogy az Unióban súlyos és közös aggodalomra okot adó problémává válhat [az intézmények – például az Európai Parlament számára], ha nem tartják tiszteletben a jogállamiságot”.
- 356 Ezenkívül többek között a megtámadott rendelet (7), (8) és (17) preambulumbekzdéséből az következik, hogy az uniós jogalkotó úgy vélte, hogy a rendelet 2. cikkének a) pontjában említett jogállamisági elvek megsértéséből adódhatnak olyan helyzetek, amelyeket az uniós költségvetéssel való hatékony és eredményes pénzgazdálkodás vagy az Unió pénzügyi érdekei védelmére irányuló meglévő jogszabályok nem tudnak megfelelően kezelni.
- 357 Márpedig a Lengyel Köztársaság nem terjesztett elő bizonyítékot arra vonatkozóan, hogy az uniós jogalkotó e tekintetben túllépte volna az őt megillető széles mérlegelési jogkört, amikor szükségesnek tartotta, hogy a megtámadott rendelettel kiküszöbölje az uniós költségvetést vagy az Unió pénzügyi érdekeinek védelmét ért olyan sérelmek és komoly kockázatok orvoslását, amelyek a jogállamiság elveinek megsértéséből következhetnek.
- 358 Másodszor, az uniós intézményeknek a jogállamisági elvek tagállamok általi tiszteletben tartásának vizsgálatára irányuló hatásköre állítólagos megkerülését illetően meg kell állapítani, hogy az uniós jogalkotó nem adott korlátlan jogot a Tanács és a Bizottság számára arra, hogy politikai szempontból értékelje a jogállamiság elveinek tiszteletben tartását, és hogy ezen elvek bármilyen megállapított megsértését általános jelleggel az uniós forrásokkal való hatékony és eredményes gazdálkodás elvéhez kapcsolja. Az eljárás megindítását ugyanis a jelen ítélet 288. pontjában kifejtett szempontok összességének rendelte alá, amelyek – ahogyan ez a jelen ítélet 112–189. és 200–203. pontjában is szerepel – biztosítják, hogy ezen intézmények értékelése az uniós jog hatálya alá tartozik, és nem politikai, hanem jogi jellegű értékelés.
- 359 Harmadszor, a meghozandó intézkedések megválasztására és tartalmára vonatkozóan különösen a megtámadott rendelet 5. cikkének (3) bekezdésében előírt szempontok állítólagos pontatlanságát illetően a jelen ítélet 301–303. pontjában megállapítást nyert, hogy ezek a szempontok kellően pontosak, és hogy – különösen e bekezdés első, második és harmadik mondatából következően –

a meghozott intézkedéseknek szigorúan arányosaknak kell lenniük a jogállamisági elvek megállapított megsértésének az uniós költségvetésre vagy az Unió pénzügyi érdekeire gyakorolt hatásával.

- 360 A rendelkezés első mondata szerint ugyanis a meghozott intézkedéseknek „arányosaknak” kell lenniük, a második mondata szerint az intézkedéseket a jogállamiság elveinek megsértése által az uniós költségvetéssel való hatékony és eredményes pénzgazdálkodásra vagy az Unió pénzügyi érdekeire gyakorolt „tényleges vagy potenciális hatás figyelembevételével kell meghatározni”, a harmadik mondata szerint pedig a jogállamiság elvei megsértésének jellegét, időtartamát, súlyosságát és hatókörét „kellőképpen figyelembe kell venni”.
- 361 Amint arra Campos Sánchez-Bordona főtanácsnok a Magyarország kontra Parlament és Tanács ügyre vonatkozó indítványának (C-156/21, EU:C:2021:974) 177. és 178. pontjában rámutatott, a mondatok sorrendjéből, valamint a bennük szereplő kifejezésekből az következik, hogy az elfogadandó intézkedések arányosságát döntő módon a jogállamisági elvek megsértése által az uniós költségvetéssel való hatékony és eredményes pénzgazdálkodásra, illetve az Unió pénzügyi érdekeire gyakorolt „hatás” szempontja biztosítja. A jogállamisági elvek megsértésének jellegére, időtartamára, súlyosságára és hatókörére vonatkozó szempontokat csak az említett hatás mértékének meghatározása szempontjából lehet „kellőképpen figyelembe venni”, ez a hatás pedig attól függően változó lehet, hogy mi jellemzi a jogállamisági elvek megállapított megsértését, amire éppen ezeknek a szempontoknak az alkalmazása világít rá.
- 362 Végül amennyiben a Lengyel Köztársaság – Magyarország támogatásával – arra hivatkozik, hogy a jogállamiság elveinek megállapított megsértése jellegét tekintve rendszerszintű jelenségnek bizonyulhat, és így olyan területeket is érint, amelyek az uniós költségvetéssel való hatékony és eredményes pénzgazdálkodás vagy az Unió pénzügyi érdekeinek védelme szempontjából nem relevánsak, a jelen ítélet 267–270. pontjában megállapítást nyert, hogy amennyiben a jogállamisági elvek megsértése az uniós költségvetéssel való hatékony és eredményes pénzgazdálkodást vagy az Unió pénzügyi érdekeinek védelmét érinti, vagy ennek a kockázata komolyan fennáll, nem róható fel az Uniónak, hogy az uniós költségvetéssel való hatékony és eredményes pénzgazdálkodás vagy az uniós pénzügyi érdekek védelméhez szükséges eszközöket alkalmaz.
- 363 A fenti megfontolásokra tekintettel a tizedik jogalapot, és ennél fogva a keresetet teljes egészében el kell utasítani.

VI. A költségekről

- 364 Az eljárási szabályzat 138. cikkének (1) bekezdése értelmében a Bíróság a peresztes felet kötelezi a költségek viselésére, ha a pernyertes fél ezt kérte.
- 365 A Lengyel Köztársaságot – mivel peresztes lett – a Parlament és a Tanács kérelmének megfelelően kötelezni kell a költségek viselésére.
- 366 Az eljárási szabályzat 140. cikke (1) bekezdésének megfelelően a Belga Királyság, a Dán Királyság, a Németországi Szövetségi Köztársaság, Írország, a Spanyol Királyság, a Francia Köztársaság, a Luxemburgi Nagyhercegség, Magyarország, a Holland Királyság, a Finn Köztársaság, a Svéd Királyság és a Bizottság mint az eljárásba beavatkozó felek maguk viselik saját költségeiket.

A fenti indokok alapján a Bíróság (teljes ülés) a következőképpen határozott:

- 1) A Bíróság a keresetet elutasítja.**
- 2) A Bíróság a Lengyel Köztársaságot kötelezi a saját költségein felül az Európai Parlament és az Európai Unió Tanácsa részéről felmerült költségek viselésére.**
- 3) A Belga Királyság, a Dán Királyság, a Németországi Szövetségi Köztársaság, Írország, a Spanyol Királyság, a Francia Köztársaság, a Luxemburgi Nagyhercegség, Magyarország, a Holland Királyság, a Finn Köztársaság, a Svéd Királyság és az Európai Bizottság maga viseli saját költségeit.**

Aláírások