



Határozatok Tára

JULIANE KOKOTT
FŐTANÁCSNOK ÁLLÁSFOGLALÁSA
Az ismertetés napja: 2014. június 13.¹

az Európai Bizottság által kezdeményezett

2/13. sz. vélemény iránti eljárás

„Nemzetközi megállapodások Unió általi kötése — Az Uniónak az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló egyezményhez (EJEE) történő csatlakozása — Az Unió és az uniós jog sajátos jellemzőinek megőrzése — Az Unió és az uniós intézmények hatásköreinek megőrzése — Az Uniónak a nemzetközi megállapodással létrehozott szervezetben való részvétele — Az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) joghatóságának elismerése — Hatékony bírói jogvédelem a közös kül- és biztonságpolitikában”

Table des matières

| | |
|---|----|
| I – Bevezetés | 3 |
| II – A csatlakozási eljárás eddigi menete | 4 |
| III – A Bizottság vélemény iránti kérelme | 5 |
| IV – Jogi keret | 5 |
| V – A vélemény iránti kérelem elfogadhatósága | 6 |
| VI – Tartalmi értékelés | 8 |
| Előzetes megjegyzés | 8 |
| A – Az Unió hatásköreinek megőrzése | 10 |
| 1. A csatlakozás nem szűkíti le az Unió hatásköreit | 10 |
| 2. A csatlakozás nem bővíti ki az Unió hatásköreit | 11 |
| 3. Az Unió csatlakozása következtében nincs szükség új hatáskörökre | 13 |
| a) Az előzetes eljárás | 13 |

¹ — Eredeti nyelv: német.

| | | |
|------|--|----|
| b) | Az EJEB ítéleteinek végrehajtására vonatkozó kötelezettség | 15 |
| c) | Jogvédelem a KKBP-ben | 16 |
| 4. | Részeredmény | 20 |
| B – | Az uniós intézmények hatásköreinek megőrzése | 21 |
| 1. | Az Európai Unió Bíróságának hatáskörei | 21 |
| a) | Az uniós bíróságok vitarendezési monopóliuma (EUMSZ 344. cikk) | 21 |
| b) | Az uniós bíróságoknak az uniós jog értelmezésére és az uniós jogi aktusok jogszerűségének vizsgálatára vonatkozó hatáskörei | 23 |
| c) | Az EJEE tizenhatodik kiegészítő jegyzőkönyvének hatása a Bíróság hatásköreire | 26 |
| d) | Részeredmény | 27 |
| 2. | Más uniós intézmények hatáskörei | 27 |
| a) | Általános megjegyzések | 27 |
| b) | A versenyjog megsértése miatti szankciók kiszabásának uniós intézményi rendszere . | 28 |
| i) | A Bizottság mint versenyhatóság intézményi szerepe | 28 |
| ii) | A ne bis in idem elve | 29 |
| iii) | Az ésszerű határidőn belüli eljárás elve | 29 |
| iv) | Összegzés | 29 |
| C – | Az Unió és az uniós jog sajátos jellemzőinek megőrzése | 30 |
| 1. | Az EJEB joghatóságának elismerése | 30 |
| a) | Általános észrevételek | 31 |
| b) | Az uniós jogrend autonómiájának biztosítására a csatlakozásra irányuló megállapodás tervezetében tett óvintézkedések | 32 |
| i) | A felelőségeknek az Unió és a tagállamai közti viszonyban történő megállapítása (a megállapodástervezet 3. cikkének (7) bekezdése) | 33 |
| ii) | Annak megítélése, hogy szükség van-e az Európai Unió Bíróságának előzetes eljárására | 33 |
| iii) | Az EJEB KKBP terén fennálló hatásköreinek és az Európai Unió Bírósága KKBP terén fennálló hatásköreinek terjedelme közötti különbség | 34 |
| c) | Részeredmény | 36 |
| 2. | A közvetlen hatály elve és az uniós jog elsőbbségének elve | 36 |
| 3. | Az EJEB előtti eljárásban a helyes alperes meghatározásának mechanizmusa | 38 |

| | |
|---|----|
| a) A hatékony nyomonkövetés biztosítása az EJEE ellenőrzési rendszerében | 39 |
| b) Az uniós jog EJEB előtti hatékony védelmének biztosítása | 41 |
| i) Az EJEB előtt folyamatban lévő eljárásokra vonatkozó kellő információk hiánya .. | 41 |
| ii) Az EJEB elfogadhatósági vizsgálati hatásköre az alperesi pertársként való perbelépés engedélyezése iránti kérelmekkel kapcsolatban..... | 42 |
| c) Összegzés | 43 |
| 4. Részeredmény | 43 |
| D – Az Uniónak az EJEE ellenőrző szerveiben való részvételéhez szükséges előkészítő intézkedések | 44 |
| 1. Az Unió részvétele az EJEB-ben | 44 |
| 2. Az Unió részvétele az Európa Tanács Miniszteri Bizottságában | 44 |
| 3. Részeredmény | 45 |
| E – A tagállamok EJEE szempontjából fennálló sajátos helyzetének figyelembevétele | 46 |
| 1. A tagállamok sajátos helyzete az EJEE kiegészítő jegyzőkönyvei vonatkozásában | 46 |
| 2. A tagállamok sajátos helyzete az EJEE 15. cikke vonatkozásában..... | 46 |
| 3. A tagállamok sajátos helyzete az EJEE-hez fűzött nemzetközi jogi fenntartások vonatkozásában | 47 |
| a) Az alperes és az alperesi pertárs egyetemleges felelőssége | 47 |
| b) Az EJEE mint az uniós jog elsőbbséget élvező része..... | 48 |
| 4. A tagállamok sajátos helyzete az alperesi pertársaság mechanizmusa keretében | 49 |
| 5. Részeredmény | 50 |
| Záró megjegyzés | 50 |
| VII – Indítvány | 50 |

I – Bevezetés

1. Az Európai Uniónak az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló egyezményhez² (EJEE) történő tervezett csatlakozása az alapjogok hatékonyabb és homogénebb tiszteletben tartásához kell hogy vezessen Európában. Mindenekelőtt azonban az Unió ezzel a csatlakozással egy több oldalról már régen sürgetett, az alapvető alapjogi szttenderdek betartására vonatkozó külső ellenőrzésnek veti alá magát. Ily módon az Unió végeredményben ugyanazokat a szabályokat ismeri el magára nézve érvényesnek, mint amelyek elismerését a jelenlegi és jövőbeni tagállamaitól rendszeresen megkövetel.

2 — 1950. november 4-én írták alá.

2. Az EJEE-hez történő tervezett csatlakozás nem csupán a hatalmas politikai jelzésértéke, hanem az alkotmányjogi dimenziója miatt is kiemelkedő jelentőséggel bír. Évtizedeken keresztül foglalkoztatta ez a terv az európai intézményeket, maga a Bíróság pedig már másodszor foglalkozik e törekvés jogi szempontjaival.³

3. A Lisszaboni Szerződés hatálybalépése óta az EUSZ 6. cikk (2) bekezdése⁴ értelmében egyértelmű, hogy az Unió nem csak hogy hatáskörrel rendelkezik az EJEE-hez való csatlakozásra, hanem a tagállamok kötelezték is arra, hogy erre az útra lépjen. Az EJEE-hez történő csatlakozás célkitűzése azóta az uniós jogban alkotmányos szintre emelkedett.

4. Az ördög azonban – mint oly sokszor – a részletekben rejlik. Milyen feltételek mellett csatlakozhat az Unió az EJEE-hez, és hogyan biztosítható, hogy e csatlakozás ne érintse az uniós jog sajátosságait, az Unió, illetve az intézmények hatásköreit? Lényegében ezek azok a jogkérdések, amelyekkel a Bíróságnak a jelen, az Európai Bizottság kezdeményezésére indított vélemény iránti eljárásban foglalkoznia kell. Arról van tehát szó, hogy a tervezett csatlakozás „apró betűs részének” az alapító szerződésekkel való összeegyeztethetőségét kell mélyrehatóan megvizsgálni. E vizsgálat alapját a „Csatlakozásra irányuló megállapodás átdolgozott tervezete” képezi, amelyet 2013 júniusában, Strasbourgban a tárgyaló felek az emberi jogi irányítóbizottság elé, mint az Európa Tanács hatáskörrel rendelkező szerve elé terjesztettek.

II – A csatlakozási eljárás eddigi menete

5. A Bizottság 2010. március 17-i javaslatára az Európai Unió Tanácsa 2010. június 4-én felhatalmazást adott az EJEE-hez történő csatlakozás iránti tárgyalások megkezdésére; a Bizottságot jelölte ki tárgyaló partnernek, és iránymutatást adott a tárgyalásokhoz.

6. A csatlakozási tárgyalásokra az Európa Tanács intézményi keretein belül került sor, mégpedig az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága által felhatalmazott két, egymást követő munkacsoportban. A tárgyalásokon a Bizottság mellett az Európa Tanács érdekelt szerződő államai is közreműködtek, amelyek közül néhány az Unióhoz tartozik, mások azonban nem.

7. 2013 júniusában az Európa Tanács emberi jogi irányítóbizottsága elé terjesztették a tárgyalásokról szóló zárójelentést,⁵ amelyhez a csatlakozásra irányuló megállapodás átdolgozott tervezete⁶ mellett további jogiaktus-tervezeteket csatoltak, mégpedig a csatlakozásra irányuló megállapodás aláírásakor az Európai Unió által teendő nyilatkozat tervezetét, a Miniszteri Bizottság szabályzatát kiegészítő szabályokra vonatkozó tervezetet, az Európai Unió és X szerződő állam közötti egyetértési megállapodás tervezetét, valamint a csatlakozására irányuló megállapodáshoz fűzött magyarázó jelentés tervezetét.⁷ A tárgyaló partnerek megállapodtak abban, hogy ezek a jogi aktusok egységes csomagot képeznek, és az Uniónak az EJEE-hez történő csatlakozása szempontjából egyaránt fontosak.⁸

3 — Amikor e témával először foglalkozott, a Bíróság 1996. március 28-án tudvalevőleg arra az álláspontra helyezkedett, hogy az akkori Európai Közösség hatásköre nem terjed ki az EJEE-hez történő csatlakozásra (2/94 vélemény, EU:C:1996:140, 36. pont és a rendelkező rész).

4 — Ez a rendelkezés az európai alkotmány létrehozásáról szóló – sikertelen – szerződés (amelyet 2004. október 29-én írtak alá Rómában, HL 2004. C 310., 1. o.) I-9. cikke (2) bekezdésének mintáját követi.

5 — Az emberi jogi irányítóbizottságnak szóló zárójelentés (*Rapport final au CDDH*), Dok. Nr. 47+1(2013)008 rev2, amelyet Strasbourgban, 2013. június 10-én terjesztettek elő; a továbbiakban: zárójelentés.

6 — A továbbiakban: megállapodástervezet.

7 — A továbbiakban: magyarázó jelentés.

8 — A zárójelentés 9. pontja.

III – A Bizottság vélemény iránti kérelme

8. Az Unió EJEE-hez történő tervezett csatlakozásának alkotmányjogi dimenziójára tekintettel, és a jogbiztonság fenntartása érdekében a Bizottság a 2013. július 4-i beadványában az EUMSZ 218. cikk (11) bekezdése alapján arra kérte a Bíróságot, hogy az alábbi kérdéssel kapcsolatban adjon véleményt:

„Az Európai Uniónak az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló egyezményhez történő csatlakozására irányuló megállapodás tervezete összeegyeztethető-e a Szerződésekkel?”

9. A Bizottság vélemény iránti kérelméhez csatolták a megállapodástervezeten túl a fenti 7. pontban kifejtett valamennyi jogiaktus-tervezetet. Ezek a szövegek azonban – sajnálatos módon – csupán francia és angol nyelven érhetőek el.

10. A Bizottság vélemény iránti kérelmével a Bíróság előbb írásban, majd a 2014. május 5-én és 6-án tartott tárgyaláson foglalkozott. Az írásbeli szakaszban a Bizottság mint kérelmező mellett az Európai Unió Tanácsa és az Európai Parlament, valamint Bulgária, a Cseh Köztársaság, Dánia, Németország, Észtország, Írország, Görögország, Spanyolország, Franciaország, Ciprus, Lettország, Litvánia, Magyarország, Hollandia, Ausztria, Lengyelország, Portugália, Románia, Szlovákia, Finnország, Svédország, illetve Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága vett részt. Bulgária és Lengyelország kivételével az eljárás ezen résztvevői szóban is állást foglaltak, a tárgyaláson pedig Belgium és Olaszország is képviseltette magát.

IV – Jogi keret

11. Az Uniónak az EJEE-hez történő csatlakozásához a jogi keretet az EUSZ 6. cikk, az EUSZ-hez és az EUMSZ-hez fűzött (8.) jegyzőkönyv (a továbbiakban: 8. jegyzőkönyv),⁹ valamint az EUSZ 6. cikk (2) bekezdéséről szóló nyilatkozat¹⁰ (2. nyilatkozat) szolgáltatja.

12. Az EK 6. cikk a következőképpen rendelkezik:

„(1) Az Unió elismeri az Európai Unió Alapjogi Chartájának 2000. december 7-i, Strasbourgban 2007. december 12-én kiigazított szövegében foglalt jogokat, szabadságokat és elveket; e Charta ugyanolyan jogi kötőerővel bír, mint a Szerződések.

A Charta rendelkezései semmilyen módon nem terjesztik ki az Uniónak a Szerződésekben meghatározott hatásköreit.

A Chartában foglalt jogokat, szabadságokat és elveket a Charta VII. címében foglalt, az értelmezést és alkalmazást szabályozó általános rendelkezéseknek megfelelően kell értelmezni, kellően figyelembe véve a Chartában említett azon magyarázatokat, amelyek meghatározzák az egyes rendelkezések eredetét.

(2) Az Unió csatlakozik az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményhez. Ez a csatlakozás nem érinti az Uniónak a Szerződésekben meghatározott hatásköreit.

(3) Az alapvető jogok, ahogyan azokat az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény biztosítja, továbbá ahogyan azok a tagállamok közös alkotmányos hagyományyaiból következnek, az uniós jogrend részét képezik mint annak általános elvei.”

9 — (8.) jegyzőkönyv az Európai Unióról szóló szerződés 6. cikkének (2) bekezdésével összefüggésben az Uniónak az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményhez történő csatlakozásáról.

10 — A 2007. december 13-án, Lisszabonban aláírt szerződést elfogadó Kormányközi Konferencia zárónyilatkozatához csatolt 2. nyilatkozat.

13. A 8. jegyzőkönyv a következőképpen szól:

„1. cikk

Az Uniónak az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményhez (a továbbiakban: európai egyezmény) történő, az Európai Unióról szóló szerződés 6. cikkének (2) bekezdésében előírt csatlakozásával kapcsolatos megállapodásnak rendelkeznie kell az Unió és az uniós jog sajátos jellemzőinek megőrzéséről, különös tekintettel:

- a) az Uniónak az európai egyezmény ellenőrző szerveiben való esetleges részvételére vonatkozó különleges szabályokra;
- b) az annak biztosításához szükséges mechanizmusokra, hogy a nem tagállamok által benyújtott kereseteket és az egyéni kereseteket megfelelően a tagállamok, illetve – adott esetben – az Unió ellen helyesen nyújtsák be.

2. cikk

Az 1. cikkben említett megállapodásnak biztosítania kell, hogy a csatlakozás nem érinti sem az Unió, sem az Unió intézményeinek hatásköreit. Biztosítania kell továbbá, hogy az abban foglaltak semmilyen módon nem befolyásolják a tagállamoknak az európai egyezményrel, és különösen annak jegyzőkönyveivel, továbbá a tagállamok által az európai egyezmény 15. cikkével összhangban tett, az európai egyezménytől eltérő intézkedésekkel és a tagállamok által az európai egyezmény 57. cikkével összhangban tett fenntartásokkal kapcsolatos helyzetét.

3. cikk

Az 1. cikkben említett rendelkezések egyike sem érinti az Európai Unió működéséről szóló szerződés 344. cikkét.”

14. A 2. nyilatkozatban a Lisszaboni szerződést aláíró Kormányközi Konferencia továbbá a következőket hangsúlyozta:

„A Konferencia egyetért abban, hogy az Uniónak az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményhez történő csatlakozására az uniós jog sajátosságainak megőrzése mellett kell, hogy sor kerüljön. Ezzel összefüggésben a Konferencia megállapítja, hogy az Európai Unió Bírósága és az Emberi Jogok Európai Bírósága rendszeresen párbeszédet folytat egymással, amely párbeszéd az Európai Uniónak az említett egyezményhez történő csatlakozásakor megerősíthető.”

15. Kiegészítésképpen utalni kell az Alapjogi Charta 52. cikkének (3) bekezdésére:

„Amennyiben e Charta olyan jogokat tartalmaz, amelyek megfelelnek az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményben biztosított jogoknak, akkor e jogok tartalmát és terjedelmét azonosnak kell tekinteni azokéval, amelyek az említett egyezményben szerepelnek. Ez a rendelkezés nem akadályozza meg azt, hogy az Unió joga kiterjedtebb védelmet nyújtson.”

V – A vélemény iránti kérelem elfogadhatósága

16. Az eljárás egyes résztvevői részleges kétségeiket fejezték ki a vélemény iránti kérelem elfogadhatóságát illetően. A kifogásuk a Bizottságnak az EJEE-hez történő csatlakozás érdekében tervezett Unió belüli végrehajtási intézkedésekkel kapcsolatos fejtegetésére vonatkozik. Míg az eljárás egyes résztvevői azt kifogásolják, hogy a Bizottság ezzel a témával kapcsolatban egyáltalán okfejtésbe bocsátkozik, az eljárás más résztvevői szerint ezek a fejtegetések nem nyúlnak kellően messzire.

17. Az EUMSZ 218. cikk (11) bekezdés értelmében a Parlament, a Tanács, a Bizottság vagy bármely tagállam kérheti a Bíróság véleményét valamely tervezett nemzetközi egyezménynek (vagyis nemzetközi megállapodásnak) a Szerződések rendelkezéseivel való összeegyeztethetőségéről. A vélemény iránti kérelem azon bonyodalmak elkerülésére szolgál, amelyek az Unióra nézve kötelező erejű nemzetközi megállapodásoknak az elsődleges uniós joggal való összeegyeztethetőségük kérdésére alapított, bíróság előtti megtámadhatóságából adódnának.¹¹

18. Az EUMSZ 218. cikk (11) bekezdése értelmében a vélemény iránti eljárás tárgyát valamely „tervezett megállapodás” képezheti, ami azt feltételezi, hogy a Bíróságnak kellő ismeretekkel kell rendelkeznie az említett megállapodás tartalmát illetően.¹²

19. A jelen esetben a Bizottság a megállapodástervezet és a kísérő dokumentumai teljes szövegét a Bíróság elé terjesztette. Ezen iratok összességéből világosan és egyértelműen kiderül, hogy az Uniónak az EJEE-hez történő csatlakozására milyen feltételek mellett kerül sor, és különösen, hogy az Unió az EJEE bírósági ellenőrzési rendszerének milyen feltételekkel kívánja magát alávetni.¹³ Ez az információ elegendő ahhoz, hogy véleményt lehessen alkotni az EJEE-hez történő tervezett csatlakozásnak a Szerződésekkel való összeegyeztethetőségéről.

20. Az, hogy a Bizottság a jelen eljárásban a tervezett csatlakozásra irányuló megállapodás Unión belüli végrehajtására vonatkozó intézkedésekről semmiféle tervezetet nem terjesztett a Bíróság elé, nem befolyásolja a vélemény iránti kérelmének elfogadhatóságát. A vélemény iránti eljárás tárgyát ugyanis maga a tervezett csatlakozásra irányuló megállapodás képezi, az Unión belül feltehetően szükséges végrehajtási intézkedések azonban nem tartoznak bele. A megállapodástervezet és a kísérő dokumentumai tartalmának és hatályának értelmezéséhez nincs szükség az Unión belül kilátásba helyezett végrehajtási intézkedésekkel kapcsolatos információra.

21. Az a körülmény, hogy az eljárás résztvevői jelenleg nem értenek egyet abban, hogy az Unión belüli végrehajtási intézkedések milyen jogi formát öltsenek, és milyen tartalommal bírnak, szintén nem akadályozza meg a Bíróságot abban, hogy a megállapodástervezet Szerződésekkel való összeegyeztethetőségét megvizsgálja. Amennyiben ugyanis a Bíróság a múltban sem követelte meg, hogy az érintett intézmények a tervezett nemzetközi egyezmény konkrét tartalmát illetően végleges konszenzusra jussanak,¹⁴ úgy a jelen esetben a vélemény iránti kérelem elfogadhatóságát végképp nem teheti függővé attól, hogy az érintett intézmények között egyetértés legyen az esetleges Unión belüli végrehajtási intézkedések pontos kidolgozását illetően.

22. Az intézményi egyensúly elvét figyelembe véve, amely megköveteli, hogy valamennyi intézmény úgy gyakorolja hatásköreit, hogy közben a többi intézmény hatáskörét tiszteletben tartja¹⁵ (lásd az EUSZ 13. cikk (2) bekezdését), egyébiránt Bíróságnak nem feladata, hogy a jelen vélemény iránti eljárás e szakaszában átfogó és részletes tartalmi előírásokat adjon a hatáskörrel rendelkező intézmények számára a tervezett csatlakozásra irányuló megállapodást az Unión belül végrehajtó intézkedésekre vonatkozóan.

23. Amennyiben a megállapodástervezet tartalmi vizsgálata során az derül ki, hogy a hatálybalépéséhez bizonyos Unión belüli végrehajtási intézkedések elfogadása elengedhetetlenül szükséges, a Bíróság a Bizottság vélemény iránti kérelmére adott válaszában azt a tervezett csatlakozásra irányuló megállapodás szerződésekkel való összeegyeztethetőségének feltételeként nevesítheti.

11 — 2/94 vélemény (EU:C:1996:140, 3. pont); 1/08 vélemény (EU:C:2009:739, 107. pont); és 1/09 vélemény (EU:C:2011:123, 47. pont).

12 — 2/94 vélemény (EU:C:1996:140, 20–22. pont) és 1/09 vélemény (EU:C:2011:123, 49. pont).

13 — Lásd még: 2/94 vélemény (EU:C:1996:140, 20. pont).

14 — 1/09 vélemény (EU:C:2011:123, 55. pont).

15 — Parlament kontra Tanács ítélet (C-70/88, EU:C:1990:217, 22. pont); Parlament kontra Tanács ítélet (C-133/06, EU:C:2008:257, 57. pont); valamint 1/09 vélemény (EU:C:2011:123, 55. pont).

24. Összességében azonban a Bizottság vélemény iránti kérelme elfogadható, függetlenül a még meghozandó, Unión belüli végrehajtási intézkedések konkrét tartalmát illetően az eljárás résztvevői között fennálló esetleges nézeteltérésektől.

VI – Tartalmi értékelés

A – Előzetes megjegyzés

25. Az Uniónak az EJEE-hez történő tervezett csatlakozása azt a különös, vagy még inkább egyedülálló helyzetet teremti, amelyben egy nemzetközi, nemzetek feletti szervezet – az Európai Unió – az alapvető alapjogi sztenderdek betartása tekintetében aláveti magát egy másik nemzetközi szervezet – az Európa Tanács – ellenőrzésének. Ennek következményeképpen ezt követően az uniós jog által szabályozott területeken nem csupán a nemzeti és uniós bíróságokhoz, hanem az Emberi Jogok Európai Bíróságához (EJEB) is lehet fordulni azért, hogy az alapjogok tiszteletben tartása felett őrködjön.

26. Annak érdekében, hogy az Uniónak az EJEE-hez történő csatlakozás a hatályos elsődleges uniós joggal összhangban álljon, a tárgyaló küldöttségek egy sor szabályt illesztettek a megállapodástervezetbe. Az eddig állítottakkal ellentétben az Unió ezáltal nem élvez elsőbbséget az EJEE más szerződő feleivel szemben; a kilátásba helyezett szabályozások sokkal inkább az Unió és a tagállamainak sajátos helyzetét veszik figyelembe. Ez a sajátos helyzet mindenekelőtt abban mutatkozik meg, hogy az európai uniós ügyekben gyakran az uniós és tagállami jogi aktusok, illetve hatáskörök bonyolult kölcsönhatásáról van szó, különösen pedig, hogy főszabály szerint a tagállamok részt vesznek az uniós jog végrehajtásában.

27. Kézenfekvő, hogy ezt a sajátos és bonyolult helyzetet az alapjogok védelme során megfelelő intézkedések útján számításba kell venni. Kiemelendő különösen a megállapodástervezetben szereplő azon három újítás, amely az Unió felelősségének megállapítását, az alperesi pertársaság mechanizmusát és az Európai Unió Bíróságának előzetes eljárását illeti.

28. Ami először is az *Uniónak* az EJEE esetleges megsértéséért való *felelősségét* illeti, a megállapodástervezet 1. cikke (3) bekezdésének első mondata egyértelművé teszi, hogy az Uniónak az EJEE-hez történő csatlakozása csupán a saját szerveinek, intézményeinek és hivatalainak, valamint a nevében eljáró személyeknek a jogi aktusai, intézkedései vagy mulasztásai tekintetében keletkeztet kötelezettségeket. A megállapodástervezet 1. cikke (3) bekezdésének második mondata hozzáfűzi, hogy az EJEE egyetlen rendelkezése vagy kiegészítő jegyzőkönyve sem rója azt a kötelezettséget az Unióra, hogy olyan ügyben járjon el vagy olyan intézkedést hozzon, amelyre nézve az uniós jog alapján nem rendelkezik hatáskörrel. A megállapodástervezet 1. cikke (4) bekezdésének első mondata végül egyértelművé teszi, hogy valamely tagállam szerveinek, illetve a nevében eljáró személyeknek a jogi aktusa, intézkedése vagy mulasztása ennek az államnak tudható be, még akkor is, ha azok az uniós jog – beleértve az EU-Szerződés és az EUM-Szerződés alapján hozott határozatokat – végrehajtása során következnek be. Mindazonáltal az Unió a megállapodástervezet 1. cikke (4) bekezdésének második mondata értelmében ilyen esetekben alperesei pertársásként az érintett tagállammal vagy tagállamokkal együtt felelősségre vonható az EJEE esetleges megsértéséért.

29. A megállapodástervezet 3. cikkében meghatározott alperesi pertársaság – az eddigiekben „további alperesek” mechanizmusaként is ismert – új mechanizmusa lehetővé teszi, hogy bizonyos esetekben mind az Unió, mind pedig egy vagy több tagállama alperesként, ezáltal egyenjogú *félként* lépjen fel az EJEB előtt, még akkor is, ha a keresetet a panaszos kizárólag az Unió, illetve egy vagy több tagállam ellen nyújtotta be. Ez különösen azokban az esetekben érvényesül a megállapodástervezet 1. cikk (4) bekezdésének második mondata értelmében, amelyekben a tagállami hatóságok jogi aktusára, intézkedésére vagy mulasztására az uniós jog végrehajtása során kerül sor.

30. Az alperesi pertársaság mechanizmusához szorosan kapcsolódik a megállapodástervezet 3. cikkének (6) bekezdése szerinti *előzetes eljárás*. Ez az eljárás, amelyet eddig „Előzetes belső ellenőrzési eljárásnak” is neveztek, lehetővé teszi a Bíróság számára, hogy a nemzeti bíróságtól érkező olyan jogvitában, amely még soha nem képezte az EUMSZ 267. cikk szerinti előzetes döntéshozatali eljárás tárgyát,¹⁶ állást foglaljon az uniós jog EJEE-vel való összeegyeztethetőségéről, azt megelőzően, hogy az EJEB az ügyben határozatot hozna.

31. A jelen vélemény iránti eljárásban meg kell vizsgálni, hogy a megállapodástervezet által előrevetített egyik vagy másik újítás alkalmas-e arra, hogy biztosítsa az Unió EJEE-hez történő csatlakozásának a Szerződésekkel való összeegyeztethetőségét. Ehhez – a Bizottság vélemény iránti kérelmének tagolására támaszkodva – lépcsőről lépésre végig kell venni az elsődleges uniós jogban a csatlakozásra irányuló megállapodással szemben támasztott különböző jogi követelményeket. Mind az Unió felelősségére vonatkozó szabályozás, mind pedig az alperesi pertársaság mechanizmusa, illetve az előzetes eljárás releváns lesz különböző összefüggésekben. A következőkben különösen azt kell megvizsgálni, hogy:

- megmaradnak-e az Unió hatáskörei (A. szakasz),¹⁷
- érintetlenül maradnak-e az uniós szervek hatáskörei (B. szakasz),¹⁸
- fennmaradnak-e az Unió és az uniós jog sajátos jellemzői (C. szakasz),¹⁹
- meghozták-e az Uniónak az EJEE ellenőrző szerveiben való részvételéhez szükséges intézkedéseket (D. szakasz),²⁰ és
- kellően figyelembe vették-e a tagállamoknak az EJEE szempontjából sajátos helyzetét (E. szakasz).²¹

32. Különös figyelmet érdemel mindemellett az a kérdés is, hogy az EJEB joghatóságának elismerése összeegyeztethető-e az uniós jog autonómiájával,²² és hogy az Uniónak a közös kül- és biztonságpolitika (KKBP) keretében végzett tevékenységének bírósági ellenőrzése kimeríti-e az EJEE 6. cikke és 13. cikke értelmében vett hatékony jogvédelem követelményeit.²³

B – Az Unió hatásköreinek megőrzése

33. Az EUMSZ 6. cikk (2) bekezdése értelmében az Uniónak az EJEE-hez történő csatlakozása nem érintheti az Uniónak a Szerződésekben meghatározott hatásköreit.

16 — Ez bizonyos esetekben a legfelsőbb szintű bíróságok kérdés előterjesztésére vonatkozó, az EUMSZ 267. cikk harmadik bekezdése szerinti kötelezettségének megsértésével járhat, azonban ugyanúgy támaszkodhat a kérdés előterjesztésére vonatkozó kötelezettség alóli három kivétel valamelyikére, amelyeket a Bíróságunk a CILFIT-ügyön alapuló ítélkezési gyakorlatában elismert (lásd alapvetően: Cilfit és társai ítélet, 283/81, EU:C:1982:335).

17 — Ezen állásfoglalás 33–104. pontja.

18 — Ezen állásfoglalás 105–156. pontja.

19 — Ezen állásfoglalás 157–236. pontja.

20 — Ezen állásfoglalás 237–248. pontja.

21 — Ezen állásfoglalás 249–279. pontja.

22 — Lásd ezen állásfoglalás 162–196. pontját, illetve kifejezetten a KKBP-re vonatkozóan a 185–194. pontját.

23 — Lásd ezen állásfoglalás 82–103. pontját.

34. Ebben a rendelkezésben a tagállamok egyik alapvető célja jut kifejezésre, amely a Lisszaboni Szerződés vezérfonala is: az alapjogok védelmének európai szintre történő, akár az Alapjogi Charta, akár pedig az EJEE-hez történő csatlakozás útján való kiterjesztése nem boríthatja fel azt a finoman kimért hatásköri rendszert, amelyre az Európai Unió épül, és amely a tagállamokhoz való viszonyát jellemzi.²⁴

35. Végül az EUSZ 6. cikk (2) bekezdésének második mondata azt biztosítja, hogy az Uniónak az EJEE-hez történő csatlakozása ne vezessen a Szerződések módosítására vonatkozó eljárás (EUSZ 48. cikk) megkerüléséhez, és ezáltal az Unió „alkotmányos alapchartájának” megsértéséhez.²⁵

36. A tervezett csatlakozásra irányuló megállapodásnak az Unió valamennyi tagállama általi ratifikálásának szükségessége (lásd az EUMSZ 218. cikk (8) bekezdése második albekezdésének utolsó tagmondatát) egyáltalán nem jelenti azt, hogy annak rendelkezései eltérhetnek az elsődleges uniós jogtól. Az Unió csakis akkor köthet olyan nemzetközi megállapodást, mint a tervezett csatlakozásra irányuló megállapodás, ha és amennyiben az a Szerződésekkel összhangban áll. Amennyiben nem áll összhangban velük akkor a nemzetközi megállapodás megkötése előtt uniós szinten a Szerződések kifejezett módosítására van szükség.²⁶ Az elsődleges uniós jogot az uniós intézmények semmiképpen nem törhetik át hallgatólagosan („treaty override”),²⁷ még akkor sem, ha ehhez az uniós tagállamok a tárgyalások keretében vagy a nemzetközi megállapodás ratifikálásakor segítő kezet nyújtanának.

37. Éppen ezért a jelen vélemény iránti eljárásban meg kell vizsgálni, hogy a tervezett csatlakozásra irányuló megállapodás az EU-Szerződés vagy az EUM-Szerződés megsértésével az Unió hatásköreinek szűküléséhez (lásd az alábbi 1. szakaszt) vagy az Unió hatásköreinek bővüléséhez (lásd az alábbi 2. szakaszt) vezet-e; ezenfelül meg kell vizsgálni, hogy a csatlakozásra irányuló megállapodás megkötésével az Unióra háruló kötelezettségek szükségessé teszik-e azt, hogy az Unióra új hatásköröket ruházzanak (lásd az alábbi 3. szakaszt).

1. A csatlakozás nem szűkíti le az Unió hatásköreit

38. Először is az EUSZ 6. cikk (2) bekezdésének második mondata értelmében azt kell biztosítani, hogy az Unió hatáskörei ne szűküljenek az EJEE-hez való csatlakozás miatt. Ezt a 8. jegyzőkönyv 2. cikkének első mondata is hangsúlyozza, amely szerint a csatlakozásra irányuló megállapodásnak biztosítania kell, hogy az EJEE-hez történő csatlakozás „nem érinti” az Unió hatásköreit.

39. A Bírósághoz e vélemény iránti eljárás keretében benyújtott megállapodástervezetből, valamint a kísérő dokumentumokból nem derül ki, hogy mi utalhatna az Unió hatásköreinek az EJEE-hez történő csatlakozása miatti szűkülésére. Az eljárás résztvevőinek véleményében sem lehetett erre utaló jeleket találni.

40. Az Uniót az EJEE kötőereje minden bizonnyal korlátozni fogja a meglévő hatásköreinek *gyakorlásában*. Hiszen az Unió által megkötött nemzetközi megállapodásként az EJEE a csatlakozás végrehajtásával kötelező erőt fog kifejteni az uniós intézményekre nézve (az EUMSZ 216. cikk (2) bekezdése).

24 — Lásd még az EUMSZ 6. cikk (1) bekezdésének második albekezdését, és az Alapjogi Charta 51. cikkének (2) bekezdését, amelyek végeredményben átveszik az az európai alkotmány létrehozásáról szóló szerződés I-9. cikke (2) bekezdése második mondatát, és a II-111. cikkének (2) bekezdését.

25 — Ugyanebben az értelemben: 2/94 vélemény (EU:C:1996:140, 35. pont, utolsó mondat).

26 — Ez az elv többek között az EUMSZ 218. cikk (11) bekezdésének második mondatában jut kifejezésre.

27 — Lásd ebben az értelemben: Kadi és Al Barakaat International Foundation kontra Tanács és Bizottság ítélet (C-402/05. P és C-415/05. P, EU:C:2008:461, 285. pont), amely szerint a nemzetközi megállapodásból eredő kötelezettségek nem sérthetik az EK-Szerződés alkotmányos elveit.

41. A hatáskörök gyakorlásának ilyen korlátozása azonban az alapjogokat magában foglaló szabályozások velejárója. Az alapjogok természetes funkciója ugyanis az, hogy az állami vagy akár nemzetközi intézményeknek a jogalanyok védelme érdekében korlátot szabjon. Az EUSZ 6. cikk (2) bekezdésének első mondatában foglalt, az EJEE-hez történő csatlakozásra vonatkozó felhatalmazás értelmét veszítené, ha az Unió az EJEE-ből eredő, a hatásköreinek gyakorlását érintő korlátozásokat nem fogadhatná el.

42. Egyébként az Unió már most, tehát a hivatalos csatlakozást megelőzően is alkalmazza az alapvető jogok védelmének az EJEE-ből eredő mércéjét, úgyhogy a jövőben az uniós intézmények hatásköreinek gyakorlását érintően az EJEE-ben való részvételből eredő esetleges korlátozások – tisztán tartalmi szempontból – már érvényesülnek (lásd különösen az EUSZ 6. cikk (3) bekezdését és az Alapjogi Charta 52. cikke (3) bekezdésének első mondatát).²⁸

43. Összességében tehát az Uniónak az EJEE-hez történően tervezett csatlakozása esetén egyáltalán nem kell tartani attól, hogy az leszűkíti az Uniónak az EUSZ 6. cikk (2) bekezdésének második mondata és a 8. jegyzőkönyv 2. cikkének első mondata értelmében vett hatásköreit.

2. A csatlakozás nem bővíti ki az Unió hatásköreit

44. Meg kell vizsgálni továbbá, hogy önmagában az EJEE-hez történő tervezett csatlakozás az Unió meglévő hatásköreinek bármilyen módon való kibővülését eredményezheti-e. Az EUSZ 6. cikk (2) bekezdésének második mondata értelmében ez sem megengedett.

45. Végeredményben az Unió hatásköreinek kibővülésére vonatkozó tilalom, amint az az EUSZ 6. cikk (2) bekezdésének második mondatában megfogalmazódik, a hatáskör-átruházás elvének tiszteletben tartását szolgálja. Ezen elvnek megfelelően ugyanis az Unió kizárólag a tagállamok által a Szerződésekben ráruházott hatáskörök határain belül jár el a Szerződésekben foglalt célkitűzések megvalósítása érdekében (az EUSZ 5. cikk (1) bekezdésének első mondata és (2) bekezdésének első mondata), és hogy minden olyan hatáskör, amelyet a Szerződések nem ruháztak át az Unióra, a tagállamoknál marad (az EUSZ 4. cikk (1) bekezdése és az EUSZ 5. cikk (2) bekezdésének második mondata).

46. A Bíróság már az EJEE-hez történő csatlakozásra vonatkozó első véleményében megállapította, hogy az akkori EK-Szerződés egyetlen rendelkezése sem hatalmazza fel az uniós intézményeket olyan általános hatáskörrel, hogy azok az emberi jogok tárgyában jogi aktusokat fogadjanak el, vagy e területen nemzetközi egyezményeket kössenek.²⁹ Ezen az elsődleges uniós jogban bekövetkezett módosítások, vagy akár a Lisszaboni Szerződés sem változtatott semmit. Az Unió az alapjogok és emberi jogok terén továbbra sem rendelkezik általános hatáskörrel. Ennek megfelelően az EJEE-hez történő csatlakozása által nem is szerezhet ilyen hatáskört.³⁰

47. Mindenesetre megalapozatlanok az azzal kapcsolatos esetleges aggályok, hogy az EJEE-hez történő tervezett csatlakozás az Unió hatásköreinek ilyen bővüléséhez vezethet. A megállapodástervezet, illetve a csatolt kísérő dokumentumok számos szövegrésze utal arra, hogy e jogszövegek megalkotói igyekeztek ezen aggályokat az elejétől kezdve szertefoszlítani.

28 — Ebben az értelemben lásd a Bíróság korábbi ítélkezési gyakorlatát, többek között: Hauer-ítélet (44/79, EU:C:1979:290, 15. és 17. pont); Johnston-ítélet (222/84, EU:C:1986:206, 18. pont); valamint Kadi és Al Barakaat International Foundation kontra Tanács és Bizottság ítélet (C-402/05. P és C-415/05. P, EU:C:2008:461, 283. pont).

29 — 2/94 vélemény (EU:C:1996:140, 27. pont).

30 — Az Európai Uniónak az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményhez történő csatlakozására irányuló megállapodás intézményi vetületeiről szóló, 2010. május 19-i 2. sz. európai parlamenti állásfoglalás, Dok. P7_TA(2010)0184 (2009/2241/INI) (a továbbiakban: a Parlament 2010. évi állásfoglalása).

48. Különösen a megállapodástervezet 1. cikke (3) bekezdésének második mondata, valamint az 1. cikkének (4) bekezdése kifejezésre juttatja, hogy az Uniónak az EJEE-hez történő csatlakozása esetén az Unió és a tagállamai közt a hatáskörök és felelőségek tekintetében az elsődleges uniós jogban megállapított határok érintetlenül maradnak.

49. Egyrészt a megállapodástervezet 1. cikke (3) bekezdésének második mondata hangsúlyozza, hogy az EJEE vagy a kiegészítő jegyzőkönyveinek egyetlen rendelkezése sem kötelezi arra az Uniót, hogy olyan ügyben járjon el vagy olyan intézkedést hozzon, amelyre nézve az uniós jog alapján nem rendelkezik hatáskörrel. E rendelkezés biztosítja, hogy az Uniónak az EJEE-ben való részvétele miatt semmi olyat ne kelljen megtennie, amelyre nézve az uniós jog alapján nem terjed ki a hatásköre.

50. Másrészt a megállapodástervezet 1. cikkének (4) bekezdéséből az következik, hogy az Uniónak nem tudható be a tagállamainak jogi aktusa, intézkedése vagy mulasztása, még akkor sem, ha a tagállamok az uniós jogot hajtják végre.

51. Olykor felmerül a kérdés, hogy az Uniónak az EJEE ellenőrző szerveiben való, a megállapodástervezetben előrevetített részvétele eredményezheti-e az Unió hatásköreinek bővülését. Jelen esetben nem. Az Uniónak az EJEE ellenőrző szerveiben való részvétele nem eredményezi azt, hogy az Uniónak valamiképpen az EU-Szerződésben és az EUM-Szerződésben ráruházott hatáskörein túl kellene eljárnia. A strasbourgi szervekkel való együttműködését – legyen az akár a Parlamenti Közgyűlés vagy a Miniszteri Bizottság bizonyos határozataiban való részvétel, akár pedig az EJEB bírói posztjára történő jelöltállítás – az elsődleges uniós jog kifejezetten előírja (lásd a 8. jegyzőkönyv 1. cikkének a) pontját).

52. Ami különösen az EJEB végleges ítéletei végrehajtásának (az EJEE 46. cikkének 2–5. bekezdése) és a békés rendezés végrehajtásának (az EJEE 39. cikkének 4. bekezdése) a Miniszteri Bizottság általi ellenőrzését illeti, az Unió e szervben való együttműködése nem korlátozódhat csupán azokra az esetekre, amelyek őt magát vagy a tagállamait az uniós jog végrehajtása tekintetében érintik. Az EJEE által megteremtetthez hasonló külső ellenőrzés célja pontosan az, hogy az EJEE valamennyi szerződő fele őrködjön a másik vagy a többi szerződő fél hatáskörébe tartozó esetek felett. Az Unió teljes körű együttműködése a kölcsönös ellenőrzés e rendszerében megfelel az EJEE alapját képező külső ellenőrzés eszméjének, éppen ezért azt az EUSZ 6. cikk (2) bekezdésének első mondatában meghatározott, az EJEE-hez történő csatlakozásra való felhatalmazás közvetlenül magában foglalja.

53. Végül meg kell jegyezni, hogy a csatlakozásra irányuló megállapodás tervezete sem foglalkozik azzal a kérdéssel, hogy milyen körülmények között rendelkezik az Unió arra kiterjedő hatáskörrel, hogy más, az alapjogok és emberi jogok védelméről szóló nemzetközi egyezményekhez csatlakozzon, beleértve az EJEE már meglévő vagy jövőbeni kiegészítő jegyzőkönyveit. Az EJEE 59. cikke 2. bekezdésének tervezett módosításával³¹ ugyanis a megállapodástervezet csupán az Európa Tanács szempontjából nyitja meg – nemzetközi jogi értelemben – az Unió számára annak lehetőségét, hogy az EJEE más kiegészítő jegyzőkönyveihez is csatlakozzon, mint az első és a hatodik jegyzőkönyv, amelyekhez az Unió már most kíván csatlakozni. E csatlakozás megvalósítása azonban külön csatlakozási intézkedéseket tesz szükségessé,³² amelyek Unión belüli ratifikálására azonban az EUMSZ 218. cikk (8) bekezdése második albekezdésének második mondata szerinti eljárás vonatkozik.

31 — Lásd a megállapodás-tervezet 1. cikke (2) bekezdésének első albekezdését.

32 — Lásd még a magyarázó jelentés 17. pontját.

54. Felmerül persze a kérdés, hogy az Unió az úgynevezett „AETR-doktrina”³³ alapján nem fog-e az alapjogok és emberi jogok terén létrejött további nemzetközi egyezmények aláírása tekintetében kizárólagos hatáskörre szert tenni, amint az EJEE-hez csatlakozik. Hiszen az EJEE a csatlakozással az uniós jogrend szerves részét fogja képezni.³⁴ Elméletileg tehát elképzelhető az az érvelés, hogy az Unió az EJEE-hez történő csatlakozásánál fogva az EUMSZ 3. cikk (2) bekezdésének fényében értelmezett EUMSZ 216. cikk (1) bekezdésének legutóbbi változata értelmében egy új kizárólagos külső hatáskört szerez – olyan külső hatáskört, amely csupán számára engedi meg a jövőbeni nemzetközi megállapodások megkötését, amennyiben ezek a megállapodások az EJEE szabályait mint az Unión belül érvényesülő „közös szabályok” részét érinthetik, vagy hatályát megváltoztathatják. Véleményem szerint ezt az „AETR-hatást” azonban az EUSZ 6. cikk (2) bekezdésének második mondata mint *lex specialis* megakadályozza, amely értelmében az EJEE-hez történő csatlakozás nem érinti az Uniónak a szerződésekben meghatározott – vagyis a csatlakozást megelőzően *fennálló* – hatásköreit.

55. Összegezve, e tekintetben nem állítható, hogy az EJEE-hez történő tervezett csatlakozással az Unió hatáskörei valamiképpen bővülnének.

3. Az Unió csatlakozása következtében nincs szükség új hatáskörökre

56. Végül meg kell vizsgálni, hogy az EJEE-hez történő csatlakozás szükségessé teszi-e azt, hogy a tagállamok további hatásköröket ruházzanak az Unióra.

57. Bizonyos, hogy ezt a kérdést a jelenlegi stádiumban nem lehet egyszer s mindenkorra véglegesen megválaszolni. Nem zárható ki ugyanis, hogy az EJEE valamely rendelkezését az EJEB a jövőben oly módon fogja értelmezni, ami az elsődleges uniós jog módosítását teheti szükségessé.

58. Egy ilyen helyzet ugyan kevésbé valószínű, egyrészt mivel az Unió már most is az alapvető jogok védelmének az EJEE-ből eredő mércéjéhez igazodik (lásd különösen az EUSZ 6. cikk (3) bekezdését és az Alapjogi Charta 52. cikke (3) bekezdésének első mondatát), másrészt mivel a megállapodástervezet 1. cikke (3) bekezdésének második mondata egyértelművé teszi, hogy az EJEE az Unióra nem ró olyan kötelezettséget, amelynek teljesítésére az az uniós jog alapján nem rendelkezik hatáskörrel.

59. Ugyanakkor a jelen vélemény iránti eljárásban a Bíróság feladata annak biztosítása, hogy az Unió az EJEE-hez történő tervezett csatlakozással tudatosan ne vállaljon olyan nemzetközi jogi kötelezettségeket, amelyek teljesítésére a meglévő intézményrendszer miatt nyilvánvalóan most sem képes.

60. Ebben az összefüggésben az Uniónak az EJEE-hez történő tervezett csatlakozásával kapcsolatos három szempontot kell részletesen megvizsgálni: egyrészt az előzetes eljárást (lásd az alábbi a) szakaszt), másrészt az EJEB-nek az EJEE megsértését megállapító ítéletei végrehajtásának kötelezettségét (lásd az alábbi b) szakaszt), harmadrészt pedig a KKBP-beli jogvédelem problémáját (lásd az alábbi c) szakaszt).

a) Az előzetes eljárás

61. A megállapodástervezet 3. cikkének (6) bekezdése foglalkozik az előzetes eljárással. Eszerint az EJEB bizonyos feltételek mellett az előtte folyamatban lévő eljárásban lehetővé teszi a Bíróság számára, hogy előzetesen az uniós jog valamely rendelkezésének az EJEE-vel való összeegyeztethetőségéről állást foglaljon.

33 — Az AETR-doktrina a Bizottság kontra Tanács ítélethez nyúlik vissza (22/70, EU:C:1971:32, 15–19. pont); egy frissebb összefoglalás található az 1/03 véleményben (EU:C:2006:81, 114–133. pont).

34 — Haegeman-ítélet (181/73, EU:C:1974:41, 5. pont); IATA és ELFAA ítélet (C-344/04, EU:C:2006:10, 36. pont); valamint Transport Association of America és társai ítélet (C-366/10, EU:C:2011:864, 73. pont).

62. Az Unió belső szintjén ez azt jelenti, hogy az Uniónak rendelkeznie kell az előzetes eljárás lefolytatásához szükséges hatáskörrel. Az Uniót a csatlakozásra irányuló megállapodás megkötésében gátolná az, ha bebizonyosodna, hogy hiányoznak az előzetes eljárás létrehozásának belső jogi feltételei.

63. Az Uniónak az EJEE-hez történő csatlakozásával kapcsolatos nyilvános vitán valóban felmerült szórványosan a kétség, hogy az előzetes eljárás megvalósítható-e az Európai Unió alapító szerződéseinek előzetes módosítása nélkül. A jelen vélemény iránti eljárásban ugyanis Lengyelország azt az álláspontot képviselte, hogy egy előzetes eljárás megteremtése a jelenlegi állás szerint nem egyeztethető össze a Szerződésekkel.

64. Az előzetes eljárás valóban nem tartozik az EU-Szerződésben és az EUM-Szerződésben kifejezetten meghatározott azon bírósági eljárások közé, amelyek lefolytatása az Európai Unió Bíróságának (az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének első mondata) feladata. Ez a körülmény azonban önmagában nem enged arra következtetni, hogy az elsődleges jog a jelenlegi állása szerint akadályát képezné az előzetes eljárás megteremtésének.

65. A Bíróság ugyanis elismerte, hogy harmadik államokkal kötött nemzetközi megállapodás új bírósági hatáskörökkel ruházhatja fel a Bíróságot, amennyiben ez a hatáskörrel való felruházás nem változtatja meg aránytalanul a Bíróság EU-Szerződés és EUM-Szerződés szerinti funkcióját.³⁵

66. A megállapodástervezet 3. cikkének (6) bekezdésében meghatározott előzetes eljárás tekintetében már az is kétséges, hogy itt a Bíróság *új hatásköréről* lehet-e egyáltalán beszélni. Nagyon is képviselhető az a nézőpont, hogy a Bíróságnak az EJEB előtt folyamatban lévő eljárás során lefolytatott előzetes eljárása alatt csupán az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második mondata és (3) bekezdése szerint az uniós bírakat megillető, már fennálló igazságszolgáltatási hatáskör gyakorlásának egy új módja értendő.

67. Feltéve, hogy az előzetes eljárás a Bíróság számára új hatáskört keletkeztet, az nem olyan hatáskört jelent, amely *aránytalanul megváltoztatná* a Bíróság Szerződésekben meghatározott funkciójának *lényegét*. Ellenkezőleg, az előzetes eljárás hozzájárul ahhoz, hogy a Bíróság a kezdetektől fogva ráruházott feladatait jobban el tudja látni, és hogy ezt meghaladóan fennmaradjon az uniós szervek, intézmények és hivatalok intézkedései jogszerűségének felügyelete feletti, legalábbis a közösségi politikák terén fennálló monopóliuma.³⁶

68. A Bíróság feladata lényegében az, hogy biztosítsa a jog tiszteletben tartását a Szerződések értelmezése és alkalmazása során (az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második mondata). Ennek érdekében köteles többek között az uniós jogot értelmezni (az EUMSZ 267. cikk (1) bekezdésének a) és b) pontja), valamint megvizsgálni az uniós intézmények, szervek és hivatalok jogi aktusainak jogszerűségét (az EUMSZ 263. cikk első bekezdése és az EUMSZ 267. cikk (1) bekezdésének b) pontja).

69. Ugyanezt a funkciót – az uniós jog értelmezését, illetve az uniós intézmények, szervek és hivatalok jogi aktusai jogszerűségének vizsgálatát – szánja lényegében a Bíróságnak a megállapodástervezet 3. cikkének (6) bekezdése értelmében vett előzetes eljárás is.

70. A Bíróság által ezen előzetes eljárás esetén ellátott funkció eljárási kerete lehet ugyan más, mint a megsemmisítés iránti kereset vagy az előzetes döntéshozatali eljárásé (EUMSZ 263. cikk és EUMSZ 267. cikk). Különösen a keresetösségi jogosultság, az eljárás lefolytatása, vagy akár a határidők, illetve a Bíróság határozatainak hatása tekintetében lehetnek eltérések.

35 — 1/92 vélemény (EU:C:1992:189, 32. pont) és 1/09 vélemény (EU:C:2011:123, 75. pont).

36 — Ebben az értelemben: 1/00 vélemény (EU:C:2002:231, 24. pont).

71. Ezek a különbségek önmagukban nem változtatnak a Bíróság vagy akár az előzetes eljárásban esetlegesen érintett más uniós szervek hatáskörének lényegén; de legalábbis semmi esetre sem változtatnak azon olyan mértékben, amely a megállapodástervezet Szerződésekkel való összeegyeztethetlenségének megállapítását indokolná.³⁷

72. Az előzetes eljárás, amint azt a Bíróság maga is hangsúlyozta, az Unió EJEE-hez történő csatlakozásának elengedhetetlen feltétele.³⁸ Egy ilyen eljárás megteremtése az Unió és az uniós jog sajátos jellemzőinek, valamint a Bíróság hatásköreinek megőrzését szolgálja (a 8. jegyzőkönyv 1. cikke és 2. cikkének első mondata).³⁹

73. Ez az eljárás tehát a csatlakozás során szükségessé váló intézkedések elengedhetetlen részét képezi, amelyek megvalósítására az EUSZ 6. cikk (2) bekezdésének első mondata és a 8. jegyzőkönyv az Uniót nem csak hogy felhatalmazza, hanem kötelezi is. A 8. jegyzőkönyv 1. cikkének a) pontja ezenfelül kifejezetten meghatározza, hogy meg kell hozni az EJEE „ellenőrző szerveiben való esetleges részvételre vonatkozó különleges szabályok[at].

74. Az előzetes eljárásnak az Unió belső szintjén történő részletes kidolgozásához a Bíróság alapokmányának módosítására lesz szükség, ami azonban nem bír „alapokmány-módosító” jelleggel, éppen ezért rendes jogalkotási eljárás keretében végrehajtható (az EUMSZ 281. cikk második bekezdése), anélkül hogy szükség lenne a rendes felülvizsgálati eljárás lefolytatására (EUSZ 48. cikk).⁴⁰

75. Ezzel szemben az érintett eljárási szabályoknak a tervezett csatlakozásra irányuló megállapodást jóváhagyó tanácsi határozatba való egyszerű felvétele nem lenne elegendő, mivel megkerülné az EUMSZ 281. cikk második bekezdésében meghatározott rendes jogalkotási eljárást, továbbá a meghozandó eljárási szabályok nem érnék el ugyanazt a joghatást és rangot, mint az alapokmány rendelkezései.

76. Az előzetes eljárás teljes mértékben akkor válik alkalmazhatóvá, és sorolható az EUMSZ 281. cikk első bekezdésével és az EUSZ 51. cikkel összhangban értelmezett EUSZ 19. cikk (3) bekezdésének c) pontja értelmében a Bíróság által eldöntendő, „a Szerződésekben meghatározott egyéb esetek” közé, amikor a szükséges – különösen a kereshetőségi jogra, az eljárás lefolytatására és a Bíróság határozatainak joghatására vonatkozó – rendelkezések a Bíróság alapokmányába illeszkednek.

b) Az EJEB ítéleteinek végrehajtására vonatkozó kötelezettség

77. Az EJEB-nek az uniós szerveket, intézményeket vagy hivatalokat az EJEE megsértése miatt elmarasztaló ítéletei végrehajtásának az EJEE 46. cikkének 1. bekezdésében gyökerező kötelezettsége sem teszi szükségessé az Unió új hatáskörökkel való felruházását.

78. Az EJEB ezen ítéletei deklaratív jellegűek, és az EJEE a szerződő feleinek nem írja elő konkrétan, hogyan kell az őket elmarasztaló ítéletet végrehajtaniuk, hanem e tekintetben bizonyos mozgásteret enged számukra.⁴¹

37 — Lásd ebben az értelemben: 1/00 vélemény (EU:C:2002:231, a 18. és 23. ponttal összefüggésben értelmezett 14. pont).

38 — Az Európai Unió Bíróságának 2010. május 5-én előterjesztett vitairata az Európai Uniónak az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményhez való csatlakozásával kapcsolatban; megtalálható az Európai Unió Bíróságának honlapján: http://curia.europa.eu/jcms/jcms/P_64268/ (utolsó megtekintés: 2014. május 12.), különösen a 9., 11. és 12. pont; ugyanebben az értelemben az Emberi Jogok Európai Bírósága elnökének és az Európai Unió Bírósága elnökének a két bíróság közötti 2011. januári találkozót követő közös nyilatkozata, amelyet 2011. január 24-én hoztak nyilvánosságra, és amely megtalálható az Európai Unió Bíróságának honlapján: http://curia.europa.eu/jcms/jcms/P_64268/ (utolsó megtekintés: 2014. május 12.), különösen a 2. pont utolsó bekezdése.

39 — Lásd a jelen állásfoglalás alábbi 121–135. és 180–184. pontját.

40 — A Bíróság alapokmányának új rendelkezéseit adott esetben további részletes szabályok egészíthetik ki a Bíróság eljárási szabályzatában.

41 — Lásd az Emberi Jogok Európai Bíróságának jövőjéről tartott magas szintű Konferencia alkalmával az EJEE szerződő államainak a Brightonban, 2012 áprilisában kiadott nyilatkozatának („brightoni nyilatkozat”) 11. pontját; elérhető francia és angol nyelven az Európa Tanács honlapján: <http://hub.coe.int/de/20120419-brighton-declaration/> (utolsó megtekintés: 2014. május 14.).

79. Az Unió belső szintjén az EJEE-nek az EJEB által megállapított megsértését főszabály szerint úgy kell megszüntetni, hogy az uniós intézmény vitatott jogi aktusát meg kell semmisíteni vagy módosítani kell. Az Unió kétségtelenül rendelkezik ilyen *actus contrarius* meghozatalához szükséges hatáskörökkel; e hatáskörök ugyanazok, mint amelyek az adott jogi aktus elfogadásának alapjául szolgáltak. Az uniós bíróságok továbbá rendelkeznek azon hatáskörrel, hogy az uniós jogi aktust a Szerződésekben meghatározott feltételek mellett megsemmisítsék, vagy hatályon kívül helyezték (EUMSZ 263. cikk és EUMSZ 267. cikk).

80. Elképzelhető az is, hogy az EJEB valamely ítélete először is uniós jogi aktus elfogadását vagy kártérítés nyújtását teszi szükségessé. Egy ilyen kötelezettségnek is gond nélkül eleget tudnak tenni az uniós intézmények a Szerződésekben számukra biztosított hatáskörök alapján, hiszen a megállapodástervezet 1. cikke (3) bekezdésének második mondata egyértelműen kimondja, hogy az EJEE az Uniót semmi olyanra nem kötelezi, amelyre ne terjedne ki a hatásköre.

81. Amennyiben az EJEE-nek az EJEB által megállapított megsértése valamelyik uniós bíróság jogerős ítélete alapján következne be, szükségessé válhat az érintett bírósági eljárásban a perújítás. A Bíróság alapokmánya 44. cikkének ehhez szükséges kiegészítése⁴² az EUMSZ 281. cikk második bekezdése értelmében elvégezhető, anélkül hogy az uniós bíróságok feladatainak aránytalan módosításától kellene tartani. Mindazonáltal az előzetes eljárással kapcsolatban kifejtettek itt is érvényesek.⁴³

c) Jogvédelem a KKBP-ben

82. A fent kifejtett két szemponthoz képest sokkal vitatottabb az a kérdés, hogy az Unió jelenlegi hatáskörei – pontosabban az Európai Unió Bíróságának (az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének első mondata) hatáskörei – elegendőek-e ahhoz, hogy a közös kül- és biztonságpolitika terén az EJEE 6. és 13. cikkében foglalt követelményeknek megfelelő szintű jogvédelmet tudjon biztosítani.⁴⁴

83. Egyrészt ugyanis az EJEE-hez történő csatlakozás kétségtelenül azzal jár, hogy az Unió köteles az EJEE-ből fakadó alapjogi garanciákat – és ezáltal az EJEE 6. és 13. cikke szerinti hatékony bírói jogvédelmet – minden tevékenységi területén, így a KKBP területén is tiszteletben tartani.⁴⁵ Ezen kötelezettségek alól az Unió még a csatlakozásra irányuló megállapodás aláírásakor vagy a megerősítő okirat letétbe helyezésekor tett nemzetközi jogi fenntartással sem húzhatja ki magát, mivel az EJEE 57. cikk 1. bekezdésének második mondata értelmében „általános jellegű fenntartásokat” nem lehet tenni,⁴⁶ ráadásul a megállapodástervezet 11. cikke értelmében semmiféle fenntartást nem lehet tenni a csatlakozásra irányuló megállapodással kapcsolatban.

84. Másrészt az Unión belül érvényesül az az alapelv, hogy az Európai Unió Bíróságának a hatásköre sem a KKBP-vel kapcsolatos elsődleges jogi rendelkezésekre, sem pedig az e rendelkezések alapján meghozott jogi aktusokra nem terjed ki (az EUSZ 24. cikk (1) bekezdése második albekezdésének 6. mondata és az EUMSZ 275. cikk első bekezdése). Az EUMSZ 275. cikk második bekezdése

42 — Lásd az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának, az egyes eseteknek az Emberi Jogok Európai Bírósága által hozott ítéletet követő, nemzeti szinten történő felülvizsgálatáról vagy újratárgyalásáról szóló Rec(2000)2. számú ajánlását. Mintaként szolgálhatnának például a német jogban a polgári perrendtartás 580. § 8. pontjából és a büntetőeljárás törvénykönyv 359. § 6. pontjából ismert perújrafelvételi okok.

43 — Lásd a jelen állásfoglalás 64–74. pontját.

44 — Az ezzel párhuzamos kérdéshez, hogy a KKBP sajátosságaival ellentétben áll-e az EJEB joghatóságának elismerése, lásd a jelen állásfoglalás alábbi 185–195. pontját.

45 — A magyarító jelentés 23. pontja értelmében az Unió felelőssége független attól, hogy a szerveinek, intézményeinek és hivatalainak jogi aktusára, intézkedésére vagy mulasztására milyen összefüggésben került sor, és kifejezetten magában foglalja a KKBP-re vonatkozó tárgyköröket; lásd kiegészítésképpen a megállapodás-tervezet 3. cikkének (2) bekezdését, amely az Unió felelősségét az EU-Szerződés alapján meghozott határozatokra is kiterjeszti.

46 — A strasbourgi bírák az egyes esetekben igen részletesen vizsgálják, hogy a szerződő felek valamelyike által tett fenntartás elfogadható-e, és különösen, hogy az kellően pontos-e; lásd az EJEB, 2014. március 4-i Grande Stevens és társai kontra Olaszország ítéletet (18640/10., 18647/10., 18663/10., 18668/10. és 18698/10. sz. kérelmek, 204–211. pont).

értelmében csak igen kivételes esetekben rendelkeznek az uniós bíróságok hatáskörrel a KKBP terén; ez magában foglalja egyrészt az ún. érinthetlenségi záradék betartásának ellenőrzését (EUSZ 40. cikk), másrészt pedig a magánszemélyeknek a Tanács által a KKBP keretében elfogadott korlátozó intézkedések megsemmisítése iránti kereseteit (az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdés).

85. Az uniós jogrendben a KKBP vonatkozásában biztosított bírói jogvédelem az uniós bíróságok ítélezési hatásköreinek említett korlátozása miatt tekinthető-e az EJEE 6. és 13. cikke értelmében vett hatékony bírói jogvédelemnek? Vagy az Uniónak az EJEE-hez történő csatlakozásával, ahogyan azt a megállapodástervezet előrevetíti, a KKBP-vel kapcsolatos bírói jogvédelemre tekintettel olyan nemzetközi jogi kötelezettségeket kell felvállalnia, amelyek teljesítésére az intézményeinek – konkrétan az Európai Unió Bíróságának – a hatásköre nem terjed ki? Amennyiben a Bíróság azt állapítja meg, hogy ez utóbbiról van szó, akkor nem csak az Unió EJEE-hez történő csatlakozása lenne akadályoztatva, hanem a bírói jogvédelem Unión belüli rendszerében egy olyan hiányosság kerülne napvilágra, amely már most is – nem utolsó sorban az Alapjogi Charta 52. cikke (3) bekezdésének első mondatában foglalt egységesség elvére tekintettel – gondot okozna.

86. A Bizottság javaslata szerint⁴⁷ a magánszemélyeket a KKBP területén megillető bírói jogvédelem hatékonysága szempontjából felmerülő esetleges aggályokat az EUMSZ 275. cikk második bekezdése második fordulatának különösen tág értelmezésével kell eloszlatni. Ezt a rendelkezést szerinte úgy kell értelmezni, hogy az Európai Unió Bírósága nem csupán a magánszemélyek korlátozó intézkedések megsemmisítése iránti kereseteire nézve rendelkezik hatáskörrel, hanem ezt meghaladóan a KKBP területére vonatkozó kártérítési keresetekkel is foglalkozhat, és választ adhat a nemzeti bíróságok által e téren előterjesztett előzetes döntéshozatal iránti kérelmekre. A Bizottság továbbá amellet foglalt állást, hogy a magánszemélyek jogorvoslati lehetőségeit a KKBP terén úgy kell érteni, hogy az alá nem csupán az EUMSZ 263. cikk első bekezdése értelmében vett, kötelező joghatásokat kiváltó intézkedések esnek, hanem a joghatást ki nem váltó reálaktusok is.

87. A tárgyalásokon a Bizottság hozzáfűzte, hogy EUSZ 40. cikk betartásának az EUMSZ 275. cikk második bekezdésének első fordulatában meghatározott ellenőrzése lehetővé teszi az uniós bíróságok számára azt, hogy a KKBP terén biztosítsák a megfelelő jogvédelmet.

88. Az eljárás számos más résztvevőjéhez hasonlóan⁴⁸ erős kétségeim vannak afelől, hogy az EUMSZ 275. cikk második bekezdésében foglalt két fordulat Bizottság általi értelmezése jogilag járható utat képez-e ahhoz, hogy a magánszemélyeknek a KKBP terén biztosítani lehessen az EJEE 6. és 13. cikke értelmében vett hatékony bírói jogvédelmet.

89. Egyrészt a Bizottság az értelmezésével figyelmen kívül hagyja az EUMSZ 275. cikk alapjául szolgáló szabály és kivétel kapcsolatát; megfordítja az EUSZ 24. cikk (1) bekezdése második albekezdésének hatodik mondatában és az EUMSZ 275. cikk első bekezdésében gyökerező azon alapszabályt, hogy az uniós bíróságok nem rendelkeznek hatáskörrel a KKBP terén. Másrészt az a feltételezés, hogy a Bíróság a KKBP keretében hatáskörrel rendelkezik az előzetes döntéshozatali kérelmek és a kártérítési keresetek elbírálására, ellentétben áll az EUMSZ 275. cikk második bekezdése második fordulatának egyértelmű szövegével, amely csupán a magánszemélyek EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdése szerinti, korlátozó intézkedések megsemmisítése iránti kereseteiről szól, a kereset más tárgyairól vagy más kereseti formákról azonban nem, a nemzeti bíróságok EUMSZ 267. cikk értelmében vett előzetes döntéshozatali kérelmeiről pedig végteljesen nem.

47 — A vélemény iránti eljárásban részt vevő tagállamok egy része is hasonlóképpen nyilatkozott.

48 — A Bizottságnak különösen Franciaország, az Egyesült Királyság és a Tanács mondott ellent az írásbeli és szóbeli észrevételeiben.

90. Azt, hogy a Bizottság értelmezése nem követhető, az is megerősíti, ha az EUMSZ 275. cikk keletkezésének történetét bevonjuk a vizsgálatba.⁴⁹ Ezt a rendelkezést eredetileg az európai alkotmány létrehozásáról szóló szerződés III-376. cikkének kellett volna átvennie. A megfogalmazása lényegében az Európai Konvent munkáira vezet vissza, amelyek maguk az európai alkotmány létrehozásáról szóló szerződés tervezetének III-282. cikkében⁵⁰ csapódtak le. Amint azt az Európai Konvent anyagai mutatják, akkoriban valóban megvitatták a KKBP terén az uniós bíróságok hatásköreinek nagyvonalúbb kialakítását, az erre vonatkozó javaslatok azonban nem tűntek konszenzus elérésére alkalmasnak.⁵¹ Végeredményben a Konvent, valamint – őt követve – az alkotmányról szóló szerződést és a Lisszaboni Szerződést elfogadó két kormányközi konferencia a KKBP kidolgozásához egy főként kormányközi modellt fogadott el, amely az uniós bíróságokra csupán korlátozott hatásköröket ruház.

91. Ezenfelül az EUMSZ 275. cikk Bizottság szerinti értelmezése az uniós hatásköröknek az EUSZ 6. cikk (1) bekezdése második albekezdésével és (2) bekezdése második mondatával össze nem egyeztethető kiterjesztését, vagy pontosabban az Európai Unió Bírósága mint uniós intézmény bírósági hatáskörének a kiterjesztését jelentené.⁵²

92. A Bizottság által felsorakoztatott, „Les Verts”, „Kadi”, „Gestoras Pro Amnistía” és „Segi” ítélezési gyakorlatból⁵³ sem vehető ki, hogy az ezen intézmény által képviselt álláspontot mi támaszthatná alá. Az említett ügyekben a Bíróság ugyan hangsúlyozta, hogy az Unió jogközösség – mai szemmel: jogunió. Ezen alapvető megállapításból kiindulva emlékeztetett a Bíróság arra, hogy sem a tagállamok, sem pedig az uniós intézmények nem mentesek annak vizsgálata alól, hogy jogi aktusaik a Szerződéseknek, mint az Unió alkotmányos alapchartájának megfelelnek-e.⁵⁴ Ebből az alapvető megállapításból azonban egyáltalán nem következett arra, hogy *praeter legem* az uniós bíróságok előtti új, az elsődleges jogban meg nem határozott jogorvoslatokat vagy eljárási típusokat kellene elismerni.

93. A Bíróság az említett ügyekben valóban az elsődleges jog olyan értelmezése mellett foglalt állást, amellyel a leginkább biztosítható a Szerződésekben kifejezetten meghatározott eljárási típusok gyakorlati hatékonysága. Így például a „Les Verts” ítéletben elismerte, hogy az EGK-Szerződés 173. cikke szerinti megsemmisítés iránti kereset a Parlament harmadik személyekkel szemben joghatások kiváltására irányuló jogi aktusai ellen is indítható.⁵⁵ Hasonlóan a „Gestoras Pro Amnistía” ítéletben és a „Segi”-ítéletben az EU 35. cikk (1) bekezdés szerinti előzetes döntéshozatali eljárás hatályát⁵⁶ az akkori „harmadik pillérre” nézve úgy értelmezte, hogy ez az eljárás a Tanács minden olyan jogi aktusával szemben alkalmazható, amely harmadik személyekkel szembeni joghatások kiváltására irányul.

49 — Általában a Szerződések rendelkezéseinek értelmezéséhez a keletkezési történet figyelembe vehetőségéről lásd: Pringle-ítélet (C-370/12, EU:C:2012:756, 135. pont); Bizottság kontra Parlament és Tanács ítélet (C-427/12, EU:C:2014:170, 36. pont); és Inuit Tapiriit Kanatami és társai kontra Parlament és Tanács ítélet (C-583/11. P, EU:C:2013:625, 50., 59. és 70. pont); valamint ez utóbbi ügyre vonatkozó indítványom (EU:C:2013:21, 32. pont).

50 — A tervezetet az Európai Konvent 2003. június 13-án és 2003. július 10-én fogadta el, és az Európai Tanács elnökeinek 2003. július 18-án Rómában nyújtotta át.

51 — Az Európai Konvent Titkársága, a közös kül- és biztonságpolitika bírósági ellenőrzésének kérdésével foglalkozó kiegészítő jelentés (2003. április 16-i CONV 689/1/03. dokumentum, 5. pont és 7. pont c) alpontja), valamint az Elnökség átadásra vonatkozó megjegyzése a Bíróságra és az Elsőfokú Bíróságra vonatkozó cikkekről (2003. május 2-i CONV 734/03. dokumentum, lásd különösen a tervezett 240a. cikkre vonatkozó fejtegetéseket).

52 — Lásd: Inuit Tapiriit Kanatami és társai kontra Parlament és Tanács ítélet (C-583/11. P, EU:C:2013:625, 97. pont); valamint ezen ügyre vonatkozó indítványom (EU:C:2013:21, 112. és 113. pont).

53 — Les Verts kontra Parlament ítélet (294/83, EU:C:1986:166); Gestoras Pro Amnistía és társai kontra Tanács ítélet (C-354/04. P, EU:C:2007:115); Segi és társai kontra Tanács ítélet (C-355/04. P, EU:C:2007:116); valamint Kadi és Al Barakaat International Foundation kontra Tanács és Bizottság ítélet (C-402/05. P és C-415/05. P, EU:C:2008:461).

54 — Les Verts kontra Parlament ítélet (294/83, EU:C:1986:166, 23. pont); Gestoras Pro Amnistía és társai kontra Tanács ítélet (C-354/04. P, EU:C:2007:115, 51. pont), valamint Segi és társai kontra Tanács ítélet (C-355/04. P, EU:C:2007:116, 51. pont); ugyanebben az értelemben: Kadi és Al Barakaat International Foundation kontra Tanács és Bizottság ítélet (C-402/05. P és C-415/05. P, EU:C:2008:461, 281. pont); E és F ítélet (C-550/09, EU:C:2010:382, 44. pont); Lengyelország kontra Bizottság ítélet (C-336/09. P, EU:C:2012:386, 36. pont); valamint Inuit Tapiriit Kanatami és társai kontra Parlament és Tanács ítélet (C-583/11. P, EU:C:2013:625, 91. pont).

55 — Les Verts kontra Parlament ítélet (294/83, EU:C:1986:166, 25. pont).

56 — Az Európai Unióról szóló szerződésnek az Amszterdami Szerződéssel módosított változata.

94. Az itt vizsgált probléma szempontjából eredményre vezetőbbnek tűnik azonban az, hogy a Bíróság a „Gestoras Pro Amnistía” ítéletben és a „Segi” ítéletben kifejezetten elutasította, hogy az akkori „harmadik pillérre” nézve olyan keresettípusokat ismerjen el, amelyek nem szerepelnek kifejezetten az Európai Unióról szóló szerződés Amszterdami Szerződéssel módosított változatában. Különösen tagadta az akkori összefüggésben a kártérítési keresetek elfogadhatóságát.⁵⁷ Ez minden további nélkül átültethető a valahai „második pillér”, vagyis a KKBP terén való bírói jogvédelem itt vizsgált esetére, ahol az uniós bíróságok hatáskörei hagyományosan még szűkebbek.⁵⁸

95. Éppen ezért az EUMSZ 275. cikk Bizottság általi értelmezése nem meggyőző. Függetlenül attól, hogy a Bizottság érvei nem megalapozottak, az uniós bíróságok hatásköreire vonatkozóan javasolt különösen tág értelmezés egyébként sem szükséges ahhoz, hogy a KKBP-n belül a magánszemélyek bírói jogvédelme biztosított legyen. Mivel annak – tökéletesen találó – megállapítása, hogy sem a tagállamok, sem pedig az uniós intézmények nem mentesek annak vizsgálata alól, hogy jogi aktusaik megfelelnek-e a Szerződéseknek, mint az unió alkotmányos alapchartájának, nem kell, hogy feltétlenül minden esetben az uniós bíróságok hatáskörének igénléséhez vezessen.

96. Amint ugyanis az EUSZ 19. cikk (1) bekezdése jelzi, a Szerződések jogvédelmi rendszere két pilléren nyugszik: egyrészt az uniós bíróságokon, másrészt pedig a nemzeti bíróságokon.⁵⁹ Amennyiben tehát – mint a KKBP-ben rendszeresen – nincs közvetlen jogorvoslati lehetőség az uniós bíróságok előtt, akkor továbbra is a nemzeti bíróságok bírnak hatáskörrel. Végeredményben ez a hatáskörátruházás elvéből következik, amely szerint minden olyan hatáskör, amelyet a Szerződések nem ruháztak az Unióra, a tagállamoknál marad (az EUSZ 5. cikk (1) bekezdésének első mondatával és (2) bekezdésével összhangban értelmezett EUSZ 4. cikk (1) bekezdése).⁶⁰

97. Mindemellett a tagállamok az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdése értelmében kifejezetten kötelesek arra, hogy megteremtsék a szükséges jogorvoslati lehetőségeket, hogy a KKBP-ben – az uniós jog által szabályozott egyik területen – biztosított legyen a hatékony jogvédelem.⁶¹

98. A KKBP terén számos esetben van szükség a tagállami hivatalok általi végrehajtásra (az EUSZ 26. cikk (3) bekezdése, az EUSZ 42. cikk (3) bekezdése és az EUSZ 44. cikk (1) bekezdése). Akkor is kijelölt út vezet a magánszemélyek számára a nemzeti bíróságokhoz, ha a KKBP keretében a rájuk nézve valamilyen módon joghatást kiváltó jogi aktusokat, intézkedéseket vagy mulasztásokat bírósági felülvizsgálat tárgyává kívánják tenni.⁶²

99. Még ha a KKBP-t az Unió saját szervei, intézményei vagy hivatalai hajtják is végre a magánszemélyeket közvetlenül és egyénükben érintő módon, akkor sincs elzárva a magánszemélyek nemzeti bíróságokhoz vezető útja, kivéve ha az EUMSZ 275. cikk második bekezdésének második fordulata értelmében közvetlenül az uniós bíróságokon érvényesíthetik jogorvoslati jogukat. Amennyiben ugyanis a Szerződések nem ruháznak hatáskört az Európai Unió Bíróságára, az

57 — Gestoras Pro Amnistía és társai kontra Tanács ítélet (C-354/04. P, EU:C:2007:115, 46–48. pont); valamint Segi és társai kontra Tanács ítélet (C-355/04. P, EU:C:2007:116, 46–48. pont).

58 — Ugyanebben az értelemben, bár a Lisszaboni Szerződés hatálybalépését megelőző joghelyzetre vonatkozóan: Gestoras Pro Amnistía és társai kontra Tanács ítélet (C-354/04. P, EU:C:2007:115, 50. pont), valamint Segi és társai kontra Tanács ítélet (C-355/04. P, EU:C:2007:116, 50. pont).

59 — 1/09 vélemény (EU:C:2011:123, 66. pont), valamint Inuit Tapiriit Kanatami és társai kontra Parlament és Tanács ítélet (C-583/11. P, EU:C:2013:625, 90. pont).

60 — Ebben az értelemben – bár a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése előtti joghelyzetre vonatkozóan – lásd: Mengozzi főtanácsnok Gestoras Pro Amnistía és társai kontra Tanács ügyre vonatkozó indítványa (C-354/04. P és C-355/04. P, EU:C:2006:667, különösen 99. és 104. pont).

61 — Ugyanebben az értelemben Unión de Pequeños Agricultores kontra Tanács ítélet (C-50/00. P, EU:C:2002:462, 41. pont); Gestoras Pro Amnistía és társai kontra Tanács ítélet (C-354/04. P, EU:C:2007:115, 56. pont); Segi és társai kontra Tanács ítélet (C-355/04. P, EU:C:2007:116, 56. pont), valamint Inuit Tapiriit Kanatami és társai kontra Parlament és Tanács ítélet (C-583/11. P, EU:C:2013:625, 100. és 101. pont).

62 — Ennek megfelelően a megállapodástervezet 1. cikke (4) bekezdésének első mondata megállapítja, hogy a nemzeti hatóságoknak az uniós jog végrehajtása során tett jogi aktusai, intézkedései vagy mulasztásai a tagállamoknak tudhatók be.

EUMSZ 274. cikk értelmében az olyan vitás ügyekben sem lehet kizárni a tagállamok bíróságainak hatáskörét, amelyekben az Unió az egyik fél. Az EUSZ 24. cikk (1) bekezdése második albekezdésének hatodik mondatában és az EUMSZ 275. cikk első bekezdésében meghatározott szabályra tekintettel ez képi a KKBP általános esetét.

100. Amennyiben a nemzeti bíróságok elé ilyen jogvitákat terjesztenek a KKBP keretében, azok kötelesek alkalmazni az uniós jogot. Ilyenkor adott esetben az uniós szerveknek, intézményeknek vagy hivataloknak a KKBP keretében hozott jogi aktusainak a magasabb rangú uniós joggal való összeegyeztethetőségét kell megvizsgálniuk, és – az összeegyeztethetlenség megállapítása esetén – a konkrét jogvitában el kell tekinteniük azok alkalmazásától.⁶³ A közösségi szintre emelt politikák területétől eltérően ugyanis a KKBP terén a Szerződések, mint láttuk,⁶⁴ az EUSZ 24. cikk (1) bekezdés második bekezdésének hatodik mondatán és az EUMSZ 275. cikk első bekezdésén kívül *semmilyen* előzetes döntéshozatali hatáskört nem ruháznak a Bíróságra. Következésképpen a Bíróság a KKBP keretében nem tudja érvényesíteni az egyébként az uniós szervek, intézmények és hivatalok tevékenységének jogszerűségére vonatkozó vizsgálatra nézve elismert monopóliumát. A Foto-Frost ítéletre⁶⁵ visszanyúló állandó ítélkezési gyakorlata ennek megfelelően véleményem szerint nem alkalmazható a KKBP-re. Az uniós jog nemzetek feletti szerkezetű területeitől eltérően a KKBP-ben nem létezik olyan általános elv, amely értelmében az uniós intézmények jogi aktusait csakis az uniós bíróságok vizsgálhatnák felül jogszerűségi szempontból.

101. Kétségtelenül az integrációs politika szempontjából igen sajnálatos az, hogy a KKBP-t illető kérdésekben a Bíróságot nem illeti meg a Foto-Frost ítélet (EU:C:1987:452) szerinti előzetes döntéshozatali hatáskör és megsemmisítési monopólium, mivel így nem biztosítható a KKBP keretében az uniós jog egységes értelmezése és alkalmazása. Ez azonban a szerződés alkotói által tett azon meghatározások logikus következménye, hogy a KKBP-t továbbra is lényegében kormányközi szinten kell kialakítani, és a Bíróság minden egyes hatáskörének alapját képező nemzetek feletti tényezőt szűken szabott kivételekre kell korlátozni, amelyeket az EUMSZ 275. cikk második bekezdése kimerítően felsorol.

102. A magánszemélyeknek az EJEE 6. és 13. cikkében megkövetelt hatékony bírói jogvédelme a Bíróság előzetes döntéshozatali hatáskörének és megsemmisítési monopóliumának hiányában is biztosítható.

103. Összességében tehát a KKBP szempontjából azt kell megállapítani, hogy az Uniónak az EJEE-hez történő tervezett csatlakozása az Európai Unió Bírósága számára új hatáskörök teremtése nélkül végrehajtható, mivel a KKBP-re vonatkozó kérdésekben hatékony bírói jogvédelem biztosítható a magánszemélyek számára részben az uniós bíróságok előtt (az EUMSZ 275. cikk második bekezdése), részben pedig a nemzeti bíróságok előtt (az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdése és az EUMSZ 274. cikk).

4. Részeredmény

104. Mindezek alapján nem kell attól tartani, hogy a megállapodástervezet megváltoztatná a Szerződésekben meghatározott uniós hatásköröket. A tervezett csatlakozásra irányuló megállapodás Unión belüli végrehajtásához egyébiránt nem lesz szükség arra, hogy az Unióra új hatásköröket ruházzanak.

63 — Ebben az értelemben – bár valamelyest más összefüggésben: Mengozzi főtanácsnok Gestoras Pro Amnistía és társai kontra Tanács ügyre vonatkozó indítványa (C-354/04. P és C-355/04. P, EU:C:2006:667, 121–132. pont).

64 — Lásd a jelen állásfoglalás fenti 88–95. pontját.

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

C – Az uniós intézmények hatásköreinek megőrzése

105. A 8. jegyzőkönyv 2. cikkének első mondatából és 3. cikkéből egyébként az következik, hogy az EJEE-hez történő csatlakozás nem érintheti az uniós intézmények hatásköreit. Ezt a követelményt elsősorban az Európai Unió Bíróságát (az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének első mondata) megillető hatáskörök szempontjából kell megvizsgálni (lásd az alábbi 1. szakaszt). A teljesség kedvéért ezt követően röviden foglalkozom a többi uniós intézmény hatásköreivel (lásd az alábbi 2. szakaszt), mindamelllett a versenyjog terén kiszabható pénzügyi szankciók uniós jogi rendje különös figyelmet érdemel (lásd az alábbi 2. szakasz b) pontját).

1. Az Európai Unió Bíróságának hatáskörei

106. Az Európai Unió Bíróságának szerepe, amely kiterjed a jog tiszteletben tartásának biztosítására a Szerződések értelmezése és alkalmazása során (az EUSZ 19. cikk (1) bekezdése), a Szerződésekkel létrehozott jogrend szempontjából alapvető jelentőséggel bír.⁶⁶ Az Uniónak az EJEE-hez történő tervezett csatlakozására tekintettel két szempontot kell megvizsgálni: egyrészt az uniós bíróságok vitarendezési monopóliumát (lásd az alábbi a) szakaszt), másrészt pedig az uniós jog értelmezésére és az uniós jogi aktusok jogszerűségének vizsgálatára vonatkozó hatáskörüket (lásd az alábbi b) szakaszt). Mindemelllett röviden foglalkozni kell az EJEE tizenhatodik kiegészítő jegyzőkönyvével (lásd az alábbi c) szakaszt).

a) Az uniós bíróságok vitarendezési monopóliuma (EUMSZ 344. cikk)

107. Az EUMSZ 344. cikkében az Unió tagállamai vállalják, hogy „a Szerződések értelmezésére és alkalmazására vonatkozó vitákat kizárólag a Szerződésekben előírt eljárások útján rendezik”. Az állandó ítélkezési gyakorlat értelmében ebben a rendelkezésben az jut kifejezésre, hogy az Európai Unió Bírósága kizárólagos hatáskörrel rendelkezik a tagállamok között az uniós joggal kapcsolatban felmerülő jogviták rendezésére⁶⁷ (lásd még az EUMSZ 259. cikket). Ez még inkább igaz az Unió és valamely tagállam vagy tagállamok közötti jogvitákra (lásd különösen az EUMSZ 258. cikket, az EUMSZ 263. cikk második bekezdését, az EUMSZ 265. cikk első bekezdését, és az EUMSZ 268. cikket). Másképpen fogalmazva a tagállamok az uniós bíróságok számára vitarendezési monopóliumot biztosítottak az uniós jogi viták megoldására, amelynek az elsődleges jogban megszilárdult gyökerei az EUMSZ 344. cikkben találhatók.

108. Az uniós bíróságok ezen alapvető feladatának megőrzése érdekében a 8. jegyzőkönyv 3. cikke úgy rendelkezik, hogy a tervezett csatlakozásra irányuló megállapodás egyetlen rendelkezése sem érintheti az EUMSZ 344. cikket.

66 — Lásd ebben az értelemben: 1/91 vélemény (EU:C:1991:490, 46. pont); és Bizottság kontra Írország ítélet (C-459/03, EU:C:2006:345, 169. pont), amely a Bíróság szerepe kapcsán „a Közösség alapjáról”, illetve „a közösségi jogrendszer alapvető vonásáról” szól; lásd hasonlóképpen: Kadi és Al Barakaat International Foundation kontra Tanács és Bizottság ítélet (C-402/05. P és C-415/05. P, EU:C:2008:461, 285. és 304. pont).

67 — 1/91 vélemény (EU:C:1991:490, 46. pont); és Bizottság kontra Írország ítélet (C-459/03, EU:C:2006:345, 123. és 169. pont).

109. Ebben az összefüggésben különösen az EJEE 33. cikkében meghatározott, államközi kereset alapján indult eljárást kell megvizsgálni,⁶⁸ amely szerint az EJEE bármely szerződő fele az EJEB elé terjesztheti az EJEE és az ahhoz kapcsolódó jegyzőkönyvek rendelkezéseinek bármely más szerződő fél részéről történt állítólagos megsértését.⁶⁹ Ez utóbbi rendelkezést az EJEE 55. cikkével összhangban kell értelmezni, amely szerint a szerződő felek megállapodnak lényegében abban, hogy az EJEE értelmezésére és alkalmazására vonatkozó vitákat kizárólag az EJEE-ben meghatározott vitarendezési módon rendezik.

110. Nyilvánvalóan egymásnak feszül a tagállamoknak az EUMSZ 344. cikkből eredő azon kötelezettsége, hogy uniós jogi viták esetén a Bírósághoz forduljanak, és az EJEE 55. cikkében meghatározott azon kötelezettség, hogy az EJEE-re vonatkozó vitákat államközi kereset útján az EJEB elé terjesszék. Az Uniónak az EJEE-hez történő csatlakozásával ugyanis, amint azt már említettem, az EJEE az uniós jogrend szerves részét fogja képezni⁷⁰ (lásd még az EUMSZ 216. cikk (2) bekezdését). A Bizottság meglepő értelmezésével ellentétben tehát a csatlakozást követően az uniós jog hatálya alá tartozó területen az uniós tagállamok között vagy az Unió és a tagállamok között igenis kialakulhatnak jogviták az EJEE értelmezésével vagy alkalmazásával kapcsolatban.

111. Amennyiben e vita rendezéséhez az EJEE 33. cikke szerinti államközi keresettel az EJEB-hez kellene fordulni, ez sértené a Bíróság kizárólagos hatáskörét és ezáltal az EUMSZ 344. cikket.

112. Az Uniónak az EJEE-hez történő csatlakozásáról folytatott tárgyalásokon teljes mértékben felismerték ezt a problémát. A megoldása érdekében a megállapodástervezetbe beillesztették az 5. cikket, amely értelmében az Európai Unió Bírósága előtti eljárások „egyáltalán nem minősülnek az EJEE 55. cikke értelmében vett vitarendezési eljárásnak”. A magyarázó jelentés a megállapodástervezet ezen rendelkezését úgy pontosítja, hogy „az EJEE 55. cikk nem zárja ki az EUMSZ 344. cikkben meghatározott előírás alkalmazását”.⁷¹

113. Következésképpen a megállapodástervezet 5. cikke a magyarázó jelentés szerinti értelemben úgy oldja fel az EJEE 55. cikke és az EUMSZ 344. cikk közötti konfliktust, hogy az Unió és a tagállamai az egymás közt az EJEE értelmezésére és alkalmazására vonatkozóan felmerülő esetleges jogvitákkal továbbra is az uniós bíróságokhoz fordulhatnak, és nem kötelesek az EJEE 33. cikk szerinti államközi keresetet benyújtani az EJEB-hez.

114. Mindazonáltal sem a megállapodástervezet, sem pedig a kísérő dokumentumai nem zárják ki ténylegesen azt, hogy az uniós tagállamok az egymás között az EJEE értelmezésére és alkalmazására vonatkozó uniós jogi jogvitáikkal az államközi kereset útján az EJEB-hez forduljanak, jóllehet erre a megállapodástervezet 5. cikkével összefüggésben értelmezett EJEE 55. cikk szerint nem lennének kötelesek.

115. Annak biztosításához, hogy az EJEE-vel kapcsolatban felmerülő uniós jogi jogvitákban az Unió tagállamai semmiképpen ne sértsék meg a Bíróság kizárólagos hatáskörét, a tervezett csatlakozásra vonatkozó megállapodásnak – például az Egyesült Nemzetek tengerjogi egyezménye 282. cikkének mintájára⁷² – a megállapodástervezet 5. cikkén túlmutató szabályozást kellene tartalmaznia, amely az EUMSZ 344. cikket nemcsak hogy érintetlenül hagyná, hanem annak elsőbbséget is biztosítana az EJEE 33. cikkével szemben. A már benyújtott államközi keresetekkel szemben az EJEB előtt elfogadhatatlansági kifogást lehetne emelni. Ezenkívül az EJEB az előtte az uniós tagállamok közötti

68 — A megállapodás-tervezet 4. cikkének (2) bekezdése meghatározza, hogy az Uniónak az EJEE-hez történő csatlakozását követően ezt az eljárást át kell nevezni a „szerződő felek közötti kereset alapján indult eljárásra”. Az egyszerűség kedvéért a továbbiakban az „államközi kereset” megnevezés mellett maradok.

69 — A gyakorlatban ritkán kerül ilyen eljárásokra sor.

70 — Haegeman-ítélet (181/73, EU:C:1974:41, 5. pont); IATA és ELFAA ítélet (C-344/04, EU:C:2006:10, 36. pont); valamint Air Transport Association of America és társai ítélet (C-366/10, EU:C:2011:864, 73. pont).

71 — A magyarázó jelentés 74. pontjának utolsó mondata.

72 — 1982. december 10-én Montego Bay-ben írták alá (HL 1998., L 179., 1. o.).

államközi kereset alapján folyamatban lévő eljárásban a döntéshozatalt megelőzően köteles lenne – legalábbis kétség esetén – a Bíróságot megkeresni az előzetes eljárás útján, hogy a Bíróság állást foglalhasson arról, hogy az eljárás tárgya az EUMSZ 344. cikk értelmében vett uniós jogi jogvitának minősül-e, vagy sem.

116. Ilyen messzire nyúló szabályozás, amely egyébként nem felel meg a nemzetközi megállapodások bevált gyakorlatának, véleményem szerint nem feltétlenül szükséges ahhoz, hogy az EUMSZ 344. cikk hatékony érvényesülése biztosított legyen, és ezáltal a Bíróság vitarendezési monopóliuma megmaradjon.

117. Sőt: amennyiben a jelen esetben az EJEB előtti államközi keresetek elfogadhatatlanságára és az EUMSZ 344. cikk elsőbbségére vonatkozó kifejezett szabályozást a tervezett csatlakozásra irányuló megállapodásnak az elsődleges uniós joggal való összeegyeztethetősége előfeltételének akarnánk állítani, ez hallgatólagosan azt jelentené, hogy az Unió által a múltban megkötött számos nemzetközi megállapodás nem tökéletes, mivel nem található bennük ilyen záradék.

118. Véleményem szerint az EUMSZ 344. cikk hatékony érvényesülésének biztosításához elegendő, ha azon tagállamok ellen, amelyek az uniós jogi jogvitáikkal az Európai Unió Bírósága helyett más nemzetközi fórumhoz fordulnak, kötelezettségszegési eljárást lehessen indítani (EUMSZ 258–EUMSZ 260. cikk),⁷³ amelynek keretében szükség esetén ideiglenes intézkedések is elrendelhetők (EUMSZ 279. cikk).⁷⁴

119. Mindent egybevetve tehát az a véleményem, hogy a megállapodástervezet nem vet fel jogi aggályokat a 8. jegyzőkönyv 3. cikkével összhangban értelmezett EUMSZ 344. cikk szempontjából.

120. Amennyiben azonban a Bíróság szükségesnek tartja az EUMSZ 344. cikk hatékony érvényesülését a jelenlegi megállapodástervezetben meghatározottnál fokozottabban biztosítani, úgy az Uniónak az EJEE-hez történő tervezett csatlakozásának a Szerződésekkel való összeegyeztethetőségét attól teheti függővé, hogy az Unió és a tagállamai az Unió csatlakozása alkalmával nyilatkozatot tesznek. Ebben a nyilatkozatban kellene az Uniónak és a tagállamoknak az EJEE többi szerződő felével szemben nyilatkoznia – nemzetközi jogilag kötelező erővel bíró módon – azon szándékáról, hogy egymással szemben az EJEB előtt nem indítanak az EJEE megsértése miatt az EJEE 33. cikk értelmében vett eljárást, ha az eljárás tárgya az uniós jog hatálya alá tartozik.⁷⁵

b) Az uniós bíróságoknak az uniós jog értelmezésére és az uniós jogi aktusok jogszerűségének vizsgálatára vonatkozó hatáskörei

121. Az éppen megvizsgált, az EUMSZ 344. cikk szerinti vitarendezési monopóliumától eltekintve az uniós bíróságokat terheli az Európai Unió bírósági rendszerében az a feladat, hogy az uniós jogot végleges jelleggel értelmezzék, valamint megilleti az a monopólium,⁷⁶ hogy az uniós szervek, intézmények és hivatalok jogi aktusainak jogszerűségét vizsgálják.⁷⁷

73 — Így történt a Bizottság kontra Írország ügyben (C-459/03, EU:C:2006:345).

74 — Az ideiglenes intézkedések útján a Bíróság az érintett tagállamot arra kötelezheti, hogy az EJEB előtti eljárásban úgy nyilatkozzon, hogy a benyújtott államközi keresetet nem kívánja fenntartani (az EJEE 37. cikkének a) pontja). Amennyiben a Bíróság később a kötelezettségszegés megállapítása iránti keresetet mint megalapozatlant elutasítja, az EJEB az államközi keresetnek az ügylajstromba való újbóli felvételét rendelheti el (az EJEE 37. cikkének 2. bekezdése).

75 — Lásd ebben az értelemben a Parlament 2010. évi állásfoglalását (a fenti 30. lábjegyzetben).

76 — E monopólium tekintetében lásd: 1/00 vélemény (EU:C:2002:231, 24. pont); és Foto-Frost ítélet (314/85, EU:C:1987:452, 15–20. pont).

77 — Csupán a KKBK kapcsán alakul másként (lásd az EUSZ 24. cikk (1) bekezdése második albekezdésének hatodik mondatát és az EUMSZ 275. cikket, valamint a jelen állásfoglalás 85–101. pontjában foglalt fejtegetéseket).

122. Ezen elvileg az Uniónak az EJEE-hez történő tervezett csatlakozása sem változtat. Az EJEB-nek az EJEE megsértését megállapító ítéletei ugyanis tisztán deklaratív jellegűek, és az adott esetben érintett szerződő fél számára bizonyos mozgásteret engednek végrehajtásukban (az EJEE 46. cikkének 1. bekezdése).⁷⁸ Ezenfelül az EJEB az ítéleteiben nem foglal állást az érintett szerződő fél jogszabályainak kötelező értelmezéséről vagy érvényességéről.⁷⁹ Ellenkezőleg, megelégszik az EJEE értelmezésével és az abban biztosított alapjogok esetleges megsértésének megállapításával.

123. Ugyanígy az EJEB az ítéleteiben nem foglalkozik az érintett szerződő fél belső jogával, kivéve ha ez az EJEE-ben biztosított alapjogok megsértése miatti elmarasztaláshoz szükséges. Az EJEB az ítéleteiben szükségszerűen a belső jogszabályok tartalmának és hatályának bizonyos mértékű ismeretére alapít. Csak így tudja például megvizsgálni azt, hogy a belső jogrendben meghatározott jogorvoslatok megfelelnek-e a „hatékony jogorvoslatok” jogi követelményeinek (EJEE 13. cikk), és hogy az EJEE bizonyos alapjogainak megsértése a belső jogrendben „törvényben meghatározott”-e (az EJEE 5. cikkének 1. bekezdése, 8. cikkének 2. bekezdése, 9. cikkének 2. bekezdése, 10. cikkének 2. bekezdése és 11. cikkének 2. bekezdése).⁸⁰ Ebben az értelemben az uniós jog a Bíróság ítélkezési gyakorlatával együtt a múltban már képezte vizsgálat tárgyát az EJEB határozataiban.⁸¹

124. Annak biztosítására, hogy ilyen esetekben az uniós bíróságok hatáskörei megmaradjanak, és ezzel egyidejűleg a szubsidiaritás elve az EJEE ellenőrzési rendszerén belül érvényesüljön, a megállapodástervezet 3. cikkének (6) bekezdése meghatározza az előzetes eljárást. Ennek alapján az Európai Unió Bírósága számára az EJEB előtt folyamatban lévő olyan ügyben, amelyben az Unió alperesi pertársként vesz részt, biztosítani kell az ahhoz szükséges időt, hogy valamely uniós jogi rendelkezésnek az EJEE-vel való összeegyeztethetőségét megvizsgálja, feltéve hogy erre vonatkozóan még nem folytatott le vizsgálatot.

125. Amint azt maga a Bíróság is megállapította a vitairatában,⁸² ez az előzetes eljárás alapvetően alkalmas arra, sőt szükséges ahhoz, hogy az Uniónak az EJEE-hez történő csatlakozására tekintettel az uniós bíróságok hatáskörei megmaradjanak.

126. Meg kell azonban vizsgálni, hogy az előzetes eljárásnak a megállapodástervezet 3. cikkének (6) bekezdésében szabályozott feltételei nem túl szigorúak-e, és hogy ezáltal nem befolyásolják-e az uniós bíróságok hatásköreit. Ezek a feltételek háromrétűek:

- Az előzetes eljárás hatálya elválaszthatatlanul kapcsolódik az alperesi pertársi státuszhoz, úgyhogy a Bíróság előzetes eljárása csakis akkor jöhet szóba, ha az Unió az EJEB előtt alperesi pertársként jelenik meg.
- Az előzetes eljárásra csakis akkor kerülhet sor, ha a Bíróság még nem vizsgálta a szóban forgó uniós jogi rendelkezésnek az EJEE-vel való összeegyeztethetőségét.
- Az előzetes eljárás tárgya ezen uniós jog összeegyeztethetősége az EJEB előtt felhozott, az EJEE-ben foglalt alapjogokkal.

78 — Lásd a jelen állásfoglalás fenti 78. pontját.

79 — A magyarázó jelentés 62. pontjának utolsó mondata; lásd ezenkívül az EJEB, 1990. április 24-i Kruslin kontra Franciaország ítélet (11801/85. sz. kérelem, A. sorozat, 176-A. szám, 29. §); és a 2009. január 20-i W kontra Hollandia határozat (20689/08. sz. kérelem).

80 — Lásd például: EJEB, 2007. június 7-i Smirnov kontra Oroszország ítélet (71362/01. sz. kérelem, Ítéletek és Határozatok Tára 2007-VII, 45. pont); valamint a 2011. február 15-i Harju kontra Finnország ítélet (56716/09. sz. kérelem, 40. és 44. pont); és Heino kontra Finnország ítélet (56720/09. sz. kérelem, 45. pont).

81 — Lásd például: EJEB, 1996. november 15-i Cantoni kontra Franciaország ítélet (17862/91. sz. kérelem, Ítéletek és Határozatok Tára 1996-V); 1999. február 18-i Matthews kontra Egyesült Királyság ítélet (24833/94. sz. kérelem, Ítéletek és Határozatok Tára 1999-I); 2005. június 30-i Bosphorus kontra Írország ítélet (45036/98. sz. kérelem, Ítéletek és Határozatok Tára 2005-VI); és 2011. január 21-i M. S. S. kontra Belgium és Görögország ítélet (30696/09. sz. kérelem, Ítéletek és Határozatok Tára 2011); valamint a 2009. január 20-i Cooperatieve Producentenorganisatie van de Nederlandse Kokkelvisserij és társai kontra Hollandia határozat (13645/05. sz. kérelem).

82 — Lásd a fenti 38. lábjegyzetet.

127. Ami először is az előzetes eljárás hatályának az Unió alperesi pertársi státuszához való kapcsolását illeti, ez az uniós bíróságok hatásköreinek megőrzése szempontjából megfelelőnek tűnik. Bár ezen összekapcsolás megfordításából az következik, hogy nincs lehetőség a Bíróság előzetes eljárására, amennyiben az EJEB-hez a keresetet magával az Unióval, mint alperessel szemben nyújtották be, vagy ha az Unió az EJEB előtt folyamatban lévő eljárásban egyáltalán nem vesz részt félként – sem alperesként, sem pedig alperesi pertársként. Egyik esetben sem jár az előzetes eljárás hiánya azzal a veszéllyel, hogy befolyásolja az uniós bíróságok hatásköreit.

128. Amennyiben ugyanis az Unió maga az alperes, már az összes Unión belüli jogorvoslati lehetőség kimerítésének követelménye (az EJEE 35. cikkének 1. bekezdése) biztosítja, hogy a jogvita tárgya nem juthat el az EJEB-hez, mielőtt az uniós bíróságoknak a hatásköreik keretein belül alkalmuk lett volna a szóban forgó uniós jogi rendelkezés értelmezésével és jogszerűségével foglalkozni. Amennyiben azonban sem alperesként, sem pedig alperesi pertársként nem vesz részt – tehát az EJEB előtti eljárásban nem jelenik meg félként –, egyáltalán nem kell tartani attól, hogy ez befolyásolja az uniós bíróságok hatásköreit, mivel az EJEB által meghozott ítélet, még ha az uniós jogra vonatkozó észrevételeket tartalmaz is, az Unióra nézve nem kötelező (lásd az EJEE 46. cikkének 1. bekezdését).

129. Másodszor, az uniós bíróságok hatásköreit ugyanilyen kevéssé veszélyezteti az előzetes eljárás azon esetekre való korlátozása, amelyekben az uniós bíróságok még nem foglaltak állást az uniós jog szóban forgó rendelkezésének az EJEE-vel való összeegyeztethetőségéről. Amennyiben ugyanis az uniós bíróságok már jogerőre emelkedett határozatban állást foglaltak az EJEB előtt később a kereset tárgyát képező konkrét jogkérdéssel kapcsolatban, akkor már gyakorolták hatásköreiket.⁸³ Az *acte éclairé* (értelmezett jogi aktus) ilyen esetében még az Unió tagállamainak végső fokon ítélező bíróságaitól sem várható el az, hogy a Bírósághoz forduljanak. Ugyanennek igaznak kell lennie az EJEB és az uniós bíróságok viszonylatában.

130. Harmadszor, problémát vet fel az, hogy a megállapodástervezet 3. cikkének (6) bekezdése az előzetes eljárás tárgyát az uniós jognak az EJEB előtti eljárásban hivatkozott, az EJEE-ben szereplő alapjogokkal való *összeegyeztethetőségének* (franciául: *compatibilité*, angolul: *compatibility*) kérdésére korlátozza. Amint ugyanis már megjegyeztem,⁸⁴ az uniós bíróságok hatáskörei egyáltalán nem merülnek ki az uniós jogi rendelkezések jogszerűségének vizsgálatában, hanem jelentős mértékben kiterjednek azok értelmezésére is. Pontosan az alapjogi kérdésekkel összefüggésben bír az uniós bíróságok értelmezési hatásköre különös jelentőséggel, mivel a legtöbb esetben már az értelmezés útján biztosítható, hogy a szóban forgó uniós jogi rendelkezés ne ütközzön az alapjogokkal.⁸⁵ Ez mind az elsődleges, mind pedig a másodlagos uniós jogi rendelkezésekre érvényes.

131. A Bizottság véleményével ellentétben,⁸⁶ az uniós bíróságok hatásköreit nagymértékben sértené az, ha az előzetes eljárás tárgya kizárólag a jogszerűségi vagy érvényességi vizsgálatra korlátozódna, mintha a Bíróság csupán fekete és fehér között választhatna.

132. Szerencsére a megállapodástervezet 3. cikkének (6) bekezdésében az „összeegyeztethetőségi vizsgálatra” való hivatkozás önmagában elegendően nyitott ahhoz, hogy az uniós jog értelmezésére vonatkozó kérdéseket is magába foglalja, és lehetővé tegye a Bíróság előzetes eljárását az uniós jogi rendelkezések EJEE-konform értelmezésének biztosítása érdekében.

83 — Azzal a kérdéssel kapcsolatban, hogy kinek a hatáskörében áll annak megállapítása, hogy az uniós bíróságok már foglalkoztak-e a vitatott uniós jogi rendelkezés EJEE-vel való összeegyeztethetőségéről, lásd alább a jelen állásfoglalás 180–184. pontját.

84 — A jelen állásfoglalás 121. pontja.

85 — Lásd ebben az értelemben többek között: Orkem kontra Bizottság ítélet (374/87, EU:C:1989:387, különösen 28. és 32–35. pont); *Ordre des barreaux francophones et germanophone és társai* ítélet (C-305/05, EU:C:2007:383, különösen 28. pont); és *Promusicae*-ítélet (C-275/06, EU:C:2008:54, különösen 68. pont); hasonlóképpen: *NS*-ítélet (C-411/10 és C-493/10, EU:C:2011:865, különösen 99., 100 és 106. pont).

86 — A Bizottság a Bíróság előtti tárgyaláson ragaszkodott ahhoz az álláspontjához, hogy a másodlagos uniós jogi aktusok tekintetében az előzetes eljárás hatályát tökéletesen elegendő az érvényesség kérdéseire korlátozni.

133. Mindazonáltal, amint a magyarázó jelentésből kiderül, a megállapodástervezet 3. cikkének (6) bekezdése értelmében vett „összeegyeztethetőségi vizsgálat” a másodlagos uniós jog esetében csupán arra terjed ki, hogy a Bíróság állást foglal az uniós szervek, intézmények vagy hivatalok jogi aktusaiban foglalt rendelkezések „érvényességéről”.⁸⁷

134. A magyarázó jelentésben a másodlagos jog „érvényességére” vonatkozó kérdéseknek az „összeegyeztethetőség” kérdésével való egyenlővé tétele szempontjából erős kétségek merülnek fel azzal kapcsolatban, hogy az előzetes eljárásnak a megállapodástervezet 3. cikkének (6) bekezdésében definiált tárgyi hatálya valóban elegendő-e az uniós bíróságok hatásköreinek megőrzéséhez. Az eljárás egyes résztvevői ugyan megpróbálták bagatellizálni a magyarázó jelentésnek a megállapodástervezet 3. cikke (6) bekezdésének értelmezésére vonatkozó jelentőségét. Ez a nézőpont azonban nem meggyőző, hiszen a magyarázó jelentés az Unió EJEE-hez történő csatlakozása érdekében megtárgyalt egységes csomag részét képezi, és a megalkotóinak akarata szerint ugyanolyan jelentőséggel bír, mint maga a megállapodás.⁸⁸

135. Az előzetes eljárás hatályával kapcsolatban említett kétségek végeredményben csak annak tisztázásával oszthatók el, hogy az uniós jog EJEE-vel való összeegyeztethetőségének vizsgálata, amelyre a Bíróságnak a megállapodástervezet 3. cikkének (6) bekezdése értelmében az előzetes eljárás útján lehetőséget kell biztosítani, nem csupán az elsődleges uniós jog, hanem a másodlagos jog értelmezésére vonatkozó kérdéseket is magában foglal. Ennek tisztázása a jogbiztonság szempontjából tűnik szükségesnek. Véleményem szerint éppen ezért a megállapodástervezet Szerződésekkel való összeegyeztethetőségének kérdésére csakis azzal a feltétellel lehet igennel válaszolni, hogy sor kerül ennek tisztázására.

c) Az EJEE tizenhatodik kiegészítő jegyzőkönyvének hatása a Bíróság hatásköreire

136. Végül röviden foglalkozni kell az EJEE tizenhatodik kiegészítő jegyzőkönyvével. A Bíróság hatásköreire kifejtett lehetséges hatásait a jelen vélemény iránti eljárásban tartott tárgyaláson a Bíróság a tagjai által feltett kérdések alapján futólag megtárgyalta az eljárás résztvevőivel.

137. Ez a tizenhatodik kiegészítő jegyzőkönyv, amelyet eddig csupán⁸⁹ hét uniós tagállam írt alá, de még egy sem ratifikált, egy önkéntes „előzetes eljárás” EJEE-rendszerbe való bevezetését írja elő, amellyel az EJEE szerződő feleinek bizonyos legfelsőbb bíróságai az EJEE értelmezésére vonatkozó, nem kötelező érvényű vélemények nyújtása érdekében megkereshetik az EJEE-t.

138. Először is meg kell állapítani, hogy maga a tizenhatodik kiegészítő jegyzőkönyv nem képezi a jelen vélemény iránti eljárás tárgyát, mivel nem tartozik azon jogszövegek közé, amelyekhez az Unió a megállapodástervezet szerint csatlakozni kíván.

139. Ugyanakkor nem zárható ki, hogy a Bíróság szerepét a tizenhatodik kiegészítő jegyzőkönyv közvetetten befolyásolja, még akkor is, ha nem maga az Unió ratifikálja, és ahhoz csupán néhány tagállama csatlakozik. Amint ugyanis már említettem, az Uniónak az EJEE-hez történő csatlakozásával az EJEE maga az uniós jogrend szerves részévé válik, úgyhogy a Bíróság hatásköre ki fog terjedni annak az előzetes eljárás útján való értelmezésére (EUMSZ 267. cikk).⁹⁰ Az EJEE értelmezésében az uniós térségben vállalt szerepét veszélyeztetheti azonban az, hogy az EJEE tizenhatodik kiegészítő jegyzőkönyvét ratifikáló tagállamok legfelsőbb bíróságai az EJEE rendelkezéseit alkalmazva abba a kísértésbe esnek, hogy inkább az EJEE-hez, mint a Bírósághoz fordulnak az EJEE értelmezésére vonatkozó kérdéseikkel.

87 — A magyarázó jelentés 66. pontja.

88 — A zárójelentés 9. pontja.

89 — A 2014. május 6-i állás szerint.

90 — Haegeman-ítélet (181/73, EU:C:1974:41, 6. pont) és Brita-ítélet (C-386/08, EU:C:2010:91, 39. pont).

140. Végeredményben azonban ez a jelenség nem az Unió EJEE-hez történő csatlakozásának az eredménye. A tizenhatodik kiegészítő jegyzőkönyvet ratifikáló tagállamok bíróságai az Unió EJEE-hez történő tervezett csatlakozása nélkül is fordulhatnak alapjogi kérdésekkel – az EJEE értelmezése érdekében – az EJEB-hez, ahelyett hogy a Bírósághoz terjesztenék elő a gyakorlatilag egybehangzó – az Alapjogi Charta értelmezésére vonatkozó – kérdést.

141. E probléma megoldásához elegendő utalni az EUMSZ 267. cikk harmadik bekezdésére, amely előírja a tagállamok végső fokon eljáró bíróságainak a Bíróság elé való előzetes döntéshozatalra utalás kötelezettségét. Az EUMSZ 267. cikk harmadik bekezdése elsőbbséget élvez a tagállami belső joggal szemben, ezáltal pedig az egyes uniós tagállamok által esetleg ratifikált olyan nemzetközi megállapodással szemben is, mint az EJEE tizenhatodik kiegészítő jegyzőkönyve. Következésképpen a tagállamok végső fokon eljáró bíróságainak – amennyiben az uniós jog hatálya alá tartozó jogvitában kell dönteniük – alapjogi kérdésekkel elsősorban a Bírósághoz kell fordulniuk, és elsősorban a Bíróság határozatait kell figyelembe venniük.

d) Részeredmény

142. Összefoglalva meg kell állapítani, hogy a megállapodástervezet az Európai Unió Bíróságának hatásköreit nem érinti oly módon, amely a 8. jegyzőkönyv 2. cikkének első mondatával összeegyeztethetetlen lenne, feltéve hogy az előzetes eljárás hatálya a 135. pontban kifejtett értelemben tisztázódik.

2. Más uniós intézmények hatáskörei

143. A többi uniós intézmény, különösen a Parlament, az Európai Tanács, a Tanács és a Bizottság hatásköreit illetően nem látható előre, hogy az Unió EJEE-hez történő csatlakozása milyen mértékben érintheti azokat. A Bíróság előtti vélemény iránti eljárás semmi olyan támpontra nem derített fényt, amely e hatáskörök esetleges befolyásolására utalna.

a) Általános megjegyzések

144. Általánosságban meg kell jegyezni, hogy az Unió EJEE-hez történő csatlakozása következtében valamennyi uniós intézmény köteles az adott hatásköre gyakorlása során az EJEE-ben biztosított emberi jogokat és szabadságokat tiszteletben tartani. Ez azonban, amint már másutt említettem,⁹¹ az EJEE-hez történő csatlakozás szükségszerű és tudatos következménye, ami nem értendő tévesen a 8. jegyzőkönyv 2. cikkének első mondata értelmében vett hatáskörök befolyásolásaként.

145. Amennyiben a vélemény iránti eljárásban részt vevő uniós intézmények és tagállamok arról folytatnak eszmecsereket, hogy a jövőben ki határozza meg az Unió által az EJEE szerveiben, illetve az Európa Tanácsban betöltendő helyet, és ott ki képviseli majd az Uniót, olyan kérdésekről van szó, amelyek a tervezett csatlakozásra irányuló megállapodásra vonatkozó, Unión belüli végrehajtási intézkedések tényleges meghozatala során megoldódnak. Hiszen adott esetben az egyik vagy másik intézmény hatásköreinek ezzel összefüggő befolyásolása nem magából a csatlakozásra irányuló megállapodásból, hanem kizárólag a végrehajtási intézkedésekből eredhet. Ennek megfelelően az erre vonatkozó jogkérdés mérlegelése jövőbeni bírósági eljárásra tartozik,⁹² és nem tehető – merő elővigyázatosságból – a jelen vélemény iránti eljárás tárgyává, mivel ezek a kérdések tisztán hipotetikusak lennének.

91 — Lásd a jelen állásfoglalás fenti 40–42. pontját.

92 — Lásd szemléltető példaként a Tanács kontra Bizottság ügyben hozott végzést (C-73/13, EU:C:2013:299), amelyben – jöllehet nem az EJEE keretében – ilyen jogkérdések merülnek fel.

b) A versenyjog megsértése miatti szankciók kiszabásának uniós intézményi rendszere

146. A Bíróság előtti tárgyaláson az eljárás résztvevői röviden megtárgyalták, hogy az Uniónak az EJEE-hez történő tervezett csatlakozása szükségessé teszi-e az uniós intézmények fennálló hatásköreinek módosítását vagy az uniós versenyjog – pontosabban az EUMSZ 101. cikk és az EUMSZ 102. cikk megsértése miatti szankciók kiszabása – terén bármiféle rendszerbeli kiigazítását. Ennek kapcsán egyrészt az Európai Bizottság mint versenyhatóság intézményi szerepéről volt szó, másrészt a *ne bis in idem* elvéről, harmadrészt pedig az ésszerű határidőn belüli eljárás elvéről.

i) A Bizottság mint versenyhatóság intézményi szerepe

147. Amennyiben az EUMSZ 101. cikket és az EUMSZ 102. cikket uniós szinten hajtják végre, a Bizottság versenyhatóságként működik, és a hatásköre kiterjed arra, hogy valamely bíróság előzetes bevonása nélkül komoly összegű pénzügyi szankciókat (pénzbírságot és kényszerítő bírságot) szabjon ki a vállalkozásokra és a vállalkozások társulásaira (lásd az EUMSZ 103. cikk (2) bekezdésének a) pontját, az EUMSZ 105. cikket, valamint az 1/2003/EK rendelet 23. és 24. cikkét⁹³). A Bizottság ezen intézményi szerepe⁹⁴ az alapító szerződések rendszerében különös jelentőséggel bír, ami szorosan kapcsolódik az alapvető feladathoz, vagyis az európai belső piac működésének biztosításához.

148. Néhányan azt állítják, hogy az olyan rendszer, amely arra épül, hogy a közigazgatási szankciókat valamely hivatal szabja ki, problémákat vethet fel az EJEE 6. cikke szerinti tisztességes tárgyaláshoz való jog biztosítása szempontjából.

149. Az EJEB ítélkezési gyakorlatának jelenlegi állása szerint azonban ezek az aggályok alaptalanok. Mivel – ahogyan az EJEB világosan kifejtette – a közigazgatási szankciók, így a versenyjog terén kiszabható szankciók is, az EJEE 6. cikke szerinti büntetőjogi eljárási biztosítékok hatálya alá tartoznak. Mégsem tartoznak a büntetőjog „kemény magjához” – azt lehetne mondani, hogy a *büntetőjogihoz hasonló jellegűek*⁹⁵ –, következésképpen az EJEE 6. cikkében lefektetett büntetőjogi garanciák nem szükségszerűen alkalmazandók teljes terjedelmükben.⁹⁶

150. Az EJEB nemrégiben kifejezetten elismerte, hogy kartelltevékenységet szankcionáló bírságot valamely hatóság is kiszabhat, amennyiben az érintett vállalkozás az összes vele szemben hozott, kartelljogi bírságot kiszabó határozattal szemben korlátlan felülvizsgálati jogkörrel (franciául: *pleine juridiction*, angolul: *full jurisdiction*) rendelkező igazságügyi szervhez fordulhat. Az Európai Unió jogvédelmi rendszerében ez a követelmény teljesül, amint az a Bíróság ítélkezési gyakorlatából,⁹⁷ valamint az EJEB ítélkezési gyakorlatából⁹⁸ is kiderül.

93 — A Szerződés 81. és 82. cikkében meghatározott versenyszabályok végrehajtásáról szóló, 2002. december 16-i 1/2003/EK tanácsi rendelet (HL 2003. L 1., 1. o.).

94 — A teljesség kedvéért meg kell jegyezni, hogy a Bizottság nem rendelkezik az EUMSZ 101. cikk és az EUMSZ 102. cikk végrehajtására kizárólagos hatáskörrel. Amennyiben azonban a végrehajtásnak nemzeti szinten kell történnie, számos tagállam olyan versenyhatóságokat állított fel, amelyek feladatai és hatáskörei a Bizottságéhoz hasonlóak.

95 — Lásd még: az ETI és társai ügyre vonatkozó indítványom (C-280/06, EU:C:2007:404, 71. pont), Toshiba Corporation és társai ügyre vonatkozó indítványom (C-17/10, EU:C:2011:552, 48. pont), valamint Schenker és társai ügyre vonatkozó indítványom (C-681/11, EU:C:2013:126, 40. pont). Az uniós bíróságok az állandó ítélkezési gyakorlatban büntetőjogi elveket alkalmaznak az európai versenyjogra nézve (az ártatlanság vélelmével kapcsolatban lásd: Hüls kontra Bizottság ítélet, C-199/92. P, EU:C:1999:358, 149. és 150. pont; a kétszeres büntetés tilalmáról – *ne bis in idem* – Toshiba Corporation és társai ítélet, C-17/10, EU:C:2012:72, 94. o.).

96 — EJEB, 2006. november 23-i Jussila kontra Finnország ítélet (73053/01. sz. kérelem, Ítéletek és Határozatok Tára 2006-XIV, 43. pont); ugyanebben az értelemben: EJEB, 2011. szeptember 27-i Menarini Diagnostics kontra Olaszország ítélet (43509/08. sz. kérelem, 62. pont); lásd továbbá: EFTA-Bíróság, 2012. április 18-i Posten Norge kontra EFTA Felügyeleti Hatóság (E-15/10, *EFTA Court Reports* 2012, 246. o., 87. és 88. pont), valamint a Bíróság Schindler Holding és társai kontra Bizottság ítélete (C-501/11. P, EU:C:2013:522, 33–35. pont).

97 — Otis és társai ítélet (C-199/11, EU:C:2012:684, különösen a 63. pont), Chalkor kontra Bizottság ítélet (C-386/10. P, EU:C:2011:815, különösen a 67. pont), és Schindler Holding és társai kontra Bizottság ítélet (C-501/11. P, EU:C:2013:522, különösen a 33–38. pont), valamint kiegészítő jelleggel ez utóbbi ügyre vonatkozó indítványom (EU:C:2013:248, 27–30. pont).

98 — EJEB, Menarini Diagnostics kontra Olaszország ítélet (lásd a fenti 96. lábjegyzetet, 57–67. pont), a kartelljog végrehajtásának nemzeti rendszeréről, amely erősen hasonlít az uniós szinten érvényesülő rendszerhez.

151. Következésképpen az Uniónak az EJEE-hez történő tervezett csatlakozása – az EJEE 6. cikkére tekintettel – semmiféle intézményi változtatást nem igényel a versenyjog terén való pénzügyi szankciók kiszabásának rendszerében.

ii) *A ne bis in idem* elve

152. Az EJEE hetedik kiegészítő jegyzőkönyve 4. cikkének 1. bekezdése szerinti kétszeres büntetés tilalmára (*ne bis in idem*) tekintettel sem válik szükségessé az Unió EJEE-hez történő tervezett csatlakozásával az EUMSZ 101. cikk és EUMSZ 102. cikk végrehajtását szolgáló uniós jogrendszer megváltoztatása. A megállapodástervezet ugyanis egyáltalán nem terjed ki az EJEE hetedik kiegészítő jegyzőkönyvére. Így az Unió az EJEE-hez történő csatlakozással semmiféle nemzetközi kötelezettséget nem vállal a *ne bis in idem* terén. Következésképpen az EJEE-hez történő csatlakozás jelenlegi terveire tekintettel a *ne bis in idem* terén nem szükséges intézkedéseket hozni, még akkor sem, ha – az értelmezéssel ellentétben⁹⁹ – abból kellene kiindulni, hogy e jogelv koncepciója az uniós versenyjogban jelenleg (még) nem teljesen fedi le az EJEB által a büntetőjog terén lefektetett koncepciót.

iii) Az ésszerű határidőn belüli eljárás elve

153. Végül a szintén az EJEE 6. cikkéből levezethető ésszerű határidőn belüli eljárás elve az uniós jogban általánosan érvényesül (lásd az Alapjogi Charta 41. cikkének (1) bekezdését és 47. cikkének (2) bekezdését), a Bírósághoz pedig gyakran fordultak – különösen versenyjogi ügyekben – azzal, hogy a tiszteletben tartását ellenőrizze.

154. Pusztán az, hogy több egyedi esetben meg kellett állapítani, hogy a Bizottság mint versenyhatóság,¹⁰⁰ illetve a Törvényszék mint elsőfokú bírói felülvizsgálati szerv¹⁰¹ megsértette ezt az alapelvet, önmagában nem enged arra következtetni, hogy az EJEE-hez történő tervezett csatlakozásra tekintettel az Unión belül intézményi változtatásokat kellene véghezvinni.

155. Sokkal lényegesebbnek tűnik az, hogy az uniós intézmények minden szükséges óvintézkedést megtegyenek annak érdekében, hogy az ésszerű határidőn belüli eljárás elvének esetleges megsértését megelőzzék, és a megsértést hatékony szankciókkal sújtsák. Semmi konkrét jelét nem látom annak, hogy ezen óvintézkedések hiányoznának.¹⁰²

iv) Összegzés

156. A Bizottsággal és a Tanáccsal összhangban tehát összességében az a véleményem, hogy az Uniónak az EJEE-hez történő tervezett csatlakozása az uniós intézmények fennálló hatásköreinek bármiféle módosítása vagy a versenyjog terén egyéb rendszerbeli kiigazítás nélkül megvalósítható.

99 — Toshiba Corporation és társai ügyre vonatkozó indítvány (C-17/10, EU:C:2011:552, 111–124. pont).

100 — Nederlandse Federatieve Vereniging voor de Groothandel op Elektrotechnisch Gebied kontra Bizottság ítélet (C-105/04. P, EU:C:2006:592, 35–62. pont), Technische Unie kontra Bizottság ítélet (C-113/04. P, EU:C:2006:593, 40–72. pont); lásd még: Solvay kontra Bizottság ügyre vonatkozó indítványom (C-109/10. P, EU:C:2011:256, 305–310. pont) és Solvay kontra Bizottság ügyre vonatkozó indítványom (C-110/10. P, EU:C:2011:257, 146–151. pont).

101 — Baustahlgewebe kontra Bizottság ítélet (C-185/95. P, EU:C:1998:608, 26–47. pont), Der Grüne Punkt – Duales System Deutschland kontra Bizottság ítélet (C-385/07. P, EU:C:2009:456, 183–188. pont), Gascogne Sack Deutschland kontra Bizottság ítélet (C-40/12. P, EU:C:2013:768, 97–102. pont) és FLSmidth kontra Bizottság ítélet (C-238/12. P, EU:C:2014:284, 118–123. pont).

102 — Lásd ezzel kapcsolatban különösen a nemrégiben meghozott ítéleteket: Gascogne Sack Deutschland kontra Bizottság ítélet (C-40/12. P, EU:C:2013:768, 89–96. pont) és FLSmidth kontra Bizottság ítélet (C-238/12. P, EU:C:2014:284, 116. és 117. pont).

D – Az Unió és az uniós jog sajátos jellemzőinek megőrzése

157. Ezenkívül a 8. jegyzőkönyv 1. cikke értelmében a csatlakozásra irányuló megállapodásban gondoskodni kell „az Unió és az uniós jog sajátos jellemzőinek megőrzéséről”. Az „uniós jog sajátosságainak megőrzésére” vonatkozó alapvető törekvés a 2. nyilatkozat első mondatában is kifejezésre jut.

158. A 8. jegyzőkönyvben és a 2. nyilatkozatban említett sajátosságok kettős jelentéssel bírnak: egyrészt az uniós jogrend autonómiáját nem érintheti az Unió EJEE-hez történő csatlakozása. Másrészt e csatlakozás keretében figyelembe kell venni az Unió mint többszintű kormányzási rendszer sajátosságait.

159. Az uniós jogrend autonómiáját illetően meg kell jegyezni, hogy az Európai Uniót alapító szerződések sajátos jellegű új jogrendet hoztak létre – más szavakkal: *önálló jogrendet*. Ennek megőrzése már több mint 50 éve a Bíróság ítélkezési gyakorlatának egyik sarokköve,¹⁰³ és immár általános elismertségnek örvend. Az említett autonómia nem csupán az uniós jog és a tagállamok jogainak viszonylatában jellemző, hanem a harmadik államokkal vagy nemzetközi szervezetekkel szembeni viszonylatban is figyelmet érdemel: amennyiben az Unió nemzetközi megállapodást köt, biztosítani kell, hogy ezáltal az uniós jogrend autonómiája ne sérüljön.¹⁰⁴

160. Az Unió mint *többszintű kormányzási rendszer* sajátosságaihoz tartozik ebből a szempontból érdekes összefüggésben elsősorban az, hogy az Unión belül a hatáskörök és felelőségek a számos elsődleges jogi és másodlagos jogi rendelkezés alapján megoszlanak a nemzeti és az uniós fórumok közt.

161. A következőkben meg kell vizsgálni, hogy a megállapodástervezet tiszteletben tartja-e az Unió és az uniós jog ezen sajátos jellemzőit. A 8. jegyzőkönyv 1. cikkéből kiindulva nevezetesen a következő három szempontot kell figyelembe venni:

- az EJEB joghatóságának az Unió általi elismerése (1. szakasz),¹⁰⁵
- a közvetlen hatály elve és az uniós jog elsőbbségének elve (2. szakasz),¹⁰⁶ valamint
- az EJEB előtti eljárásokban a helyes alperes meghatározásának mechanizmusa (3. szakasz).¹⁰⁷

1. Az EJEB joghatóságának elismerése

162. Elsőként az Unió és az uniós jog sajátos jellemzőivel (a 8. jegyzőkönyv 1. cikke) összefüggésben azt kell megvizsgálni, hogy ezeket befolyásolja-e az EJEB joghatóságának az Unió részéről tervezett elismerése. Ezt a megállapodástervezet jogi értékelése szempontjából alapvető jelentőséggel bíró kérdést a Bizottság meglepő módon egyetlen szóval sem említi a vélemény iránti kérelmében. A Bíróság előtti tárgyaláson azonban az eljárás résztvevői részletesen megvizsgálták.

103 — Lásd alapvetően: van Gend & Loos ítélet (26/62, EU:C:1963:1), Costa-ítélet (6/64, EU:C:1964:66), Internationale Handelsgesellschaft ítélet (11/70, EU:C:1970:114, 3.), valamint a nem olyan régi 1/09 vélemény (EU:C:2011:123, 65. pont).

104 — 1/91 vélemény (EU:C:1991:490, 30. pont), 1/92 vélemény (EU:C:1992:189, 18. pont), 1/00 vélemény (EU:C:2002:231, 11. pont) és 1/09 vélemény (EU:C:2011:123, 67. pont).

105 — A jelen állásfoglalás 162–196. pontja.

106 — A jelen állásfoglalás 197–207. pontja.

107 — A jelen állásfoglalás 208–235. pontja.

a) Általános észrevételek

163. Azt, hogy az Unió az EJEB joghatósága alá tartozzon, a megállapodástervezet sehol nem fekteti le kifejezetten. Mindamellett ez a tervezet szükségszerűen feltételezi, hogy az Unió, mint az EJEE minden más szerződő fele az EJEE-hez történő csatlakozással elismeri az EJEB joghatóságát.¹⁰⁸

164. Az eljárás számos résztvevőjével egyetértésben hozzáteszem, hogy a jelenlegi joghelyzethez képest a legfontosabb különbséget az alapjogok elemi szintjének betartására irányuló külső bírósági ellenőrzés fogja adni, és az általánosságban az Unió EJEE-hez történő tervezett csatlakozása tényleges többlettértékének tekintendő.¹⁰⁹ Ugyanakkor az EJEB joghatóságának Unió általi elismerése nem tekinthető pusztán alárendeltségnek,¹¹⁰ hanem a Bíróság és az EJEB mint két valódi európai joghatóság között az alapjogi kérdésekben már meglévő párbeszéd megerősítése lehetőségének (lásd ebben az értelemben a 2. nyilatkozat második mondatát). Ideális esetben ez az együttműködés az alapjogok védelmének erősítéséhez fog vezetni Európában, ami hozzájárul az Európai Unió alapját képező alapvető értékek érvényre juttatásához (EUSZ 2. cikk).

165. Amint a 8. jegyzőkönyv 1. cikkének a) pontjából „az Uniónak az [EJEE] ellenőrző szerveiben való esetleges részvételére vonatkozó különleges szabályokra” történő kifejezett utalással egyértelműen kiderül, a Lisszaboni Szerződés megalkotói is az EJEB joghatóságának Unió általi elismeréséből indulnak ki, feltéve hogy a csatlakozásra irányuló megállapodásban arra vonatkozó óvintézkedéseket tesznek, hogy az Unió és az uniós jog sajátos jellemzői megmaradjanak.

166. A Bíróság már döntött úgy ugyanebben az értelemben, hogy főszabály szerint nem összeegyeztethetetlen az uniós joggal az, ha az Unió egy nemzetközi megállapodás megkötésével aláveti magát egy olyan nemzetközi bíróság ítélkezési gyakorlatának, amely éppen ezen megállapodás rendelkezéseinek értelmezésére és alkalmazására hivatott.¹¹¹

167. Az EJEB és az uniós bíróságok alapjogi kérdésekben hozott határozatai között már fennálló és messzemenő konvergenciára tekintettel az EJEB ítélkezési gyakorlatának az Unió EJEE-hez történő csatlakozása következtében való formális elismerése az esetek többségében nem vezet gyakorlati nehézségekhez. Hangsúlyozni kell azonban, hogy az EJEE-hez történő csatlakozás szükségszerűen azt is magában foglalja, hogy az Unió kész az EJEB olyan határozatait is elismerni, amelyek a hatályos uniós jog EJEE-vel való összeegyeztethetlenségét állapítják meg, vagy azt, hogy az Unió egy adott esetben megsértette az EJEE-t.¹¹²

168. A jelen vélemény iránti eljárásban tartott tárgyaláson számottevő vita folyt arról, hogy a Bíróság fenntartsa-e magának annak lehetőségét, hogy nem ismeri el az EJEB ítéleteit, amennyiben azok ütköznek az Unió alkotmányos identitásával – egyfajta uniós jogi közrenddel –, vagy ha a strasbourgi bírák nyilvánvalóan túllépték hatáskörüket, tehát *ultra vires* hozták meg azokat.

169. Véleményem szerint a jelenlegi helyzetben nem indokolt, hogy a Bíróság ilyen alkotmányjogi indíttatású bírói fenntartással éljen.

108 — Lásd még a magyarázó jelentés 26. pontját, amely kiemeli, hogy az EJEB határozatai a magánszemélyek keresete alapján indult eljárásokban vagy az államközi kereset alapján indult azon eljárásokban, amelyekben az Unió félként vesz részt, kötelezőek az uniós intézményekre, így a Bíróságra nézve is.

109 — Lásd a jelen állásfoglalás fenti 1. pontját.

110 — Lásd még a Parlament 2010. évi állásfoglalását (az 1. pont utolsó francia bekezdése), amely szerint egyik bíróság sem áll a másik felett, hanem eltérő területekre szakosodtak.

111 — 1/91 vélemény (EU:C:1991:490, 40. és 70. pont) és 1/09 vélemény (EU:C:2011:123, 74. pont).

112 — Lásd ebben az értelemben a brightoni nyilatkozat 3. és 26. pontját.

170. Az Unió egyes tagállami alkotmánybíróságainak ítélkezési gyakorlatában bizonyára lehet ilyen, az uniós jog és a nemzeti jog viszonylatában tett fenntartásokat találni.¹¹³ Kevésbé tűnne meggyőzőnek azonban, ha ezt a megközelítést vennénk át az uniós jog és az EJEE viszonylatában, illetve a Bíróság és az EJEB kapcsolatában, függetlenül attól, hogy az említett fenntartások alapvetően legitimnek tekinthetők-e vagy sem. Hiszen az EJEE nem teremt az uniós joghoz hasonló olyan nemzetek feletti jogrendet, amely már önmagában véve elsőbbséget élvez, és közvetlen hatállyal bír a szerződő felek belső jogrendjében. Ezenkívül az EJEE szerződő felei számára az EJEB ítéleteinek végrehajtásakor tipikusan lényegesen nagyobb mozgástér áll rendelkezésre, mint amely az Unió tagállamait az uniós bíróságok ítélkezési gyakorlatára tekintettel általában megilleti.

171. Mindazonáltal amennyiben a jövőben valaha is az a valószínűtlen helyzet adódna, hogy az EJEB valamely ítéletével szemben kétségek merülnek fel annak az uniós jog alapelveivel vagy az Unió intézményi felépítésének szerkezeti jellemvonásaival való összeegyeztethetőségét illetően, akkor a Bíróság, de ugyanígy az uniós politikai intézmények, illetve a tagállamok kötelezettsége, hogy megfelelő megoldásokat keressen.¹¹⁴ Ennek keretében a rendelkezésre álló lehetőségek tárháza az uniós jog – így az elsődleges uniós jog – módosításától az Unió strasbourgi rendszerben való tagságának felmondásáig (EJEE 58. cikk) terjed.¹¹⁵

b) Az uniós jogrend autonómiájának biztosítására a csatlakozásra irányuló megállapodás tervezetében tett óvintézkedések

172. Konkrétabban az uniós jogrend autonómiájának megőrzéséhez a Bíróság ítélkezési gyakorlata értelmében a nemzetközi megállapodásban biztosítani kell, hogy az Unió és intézményeinek hatáskörei ne sérüljenek, és hogy a nemzetközi bíróságok az uniós joggal kapcsolatban ne adjanak az Unióra és az intézményeire nézve kötelező értelmezést.¹¹⁶

173. Az első szempontot, vagyis az Unió és intézményei hatásköreinek megőrzését fent az EUSZ 6. cikk (2) bekezdésének második mondatával, valamint a 8. jegyzőkönyv 2. cikkének első mondatával összefüggésben már kifejtettem.¹¹⁷ Meg kell vizsgálni azonban a második szemponttal kapcsolatban, hogy a megállapodástervezet biztosítja-e azt, hogy az EJEB sem közvetlen, sem pedig közvetett módon nem ad az Unióra vagy az intézményeire nézve kötelező, az uniós joggal kapcsolatos értelmezést.

174. Alapvetően a tervezett csatlakozásra irányuló megállapodásban a jogi aktusok, intézkedések és mulasztások betudására vonatkozó rendelkezések (a megállapodástervezet 1. cikke (3) bekezdésének első mondata és (4) bekezdésének első mondata), valamint az alperesi pertársaság mechanizmusa, illetve az előzetes eljárás (a megállapodástervezet 3. cikke) olyan óvintézkedéseket jelentenek, amelyek alkalmasak annak biztosítására, hogy az EJEB ne adhasson az intézményekre vagy akár az uniós tagállamokra nézve kötelező, az uniós jogra vonatkozó értelmezést. Az, hogy ezek az óvintézkedések elegendők-e ahhoz, hogy hatékonyan megvédjék az uniós jog autonómiáját, persze a konkrét megvalósításuk elemzésétől függ. Ezzel kapcsolatban a megállapodástervezet véleményem szerint három problémát vet fel, amelyekkel a következőkben foglalkozom.

113 — Ebben az összefüggésben a legismertebb talán a német Bundesverfassungsgericht fenntartása lehet, amely az „*ultra-vires-ellenőrzés*” és „*identitásellenőrzés*” fogalmakkal jellemezhető (lásd Bundesverfassungsgericht, *BVerfGE* 89, 155 a Maastrichti Szerződésről, és *BVerfGE* 123, 267 a Lisszaboni Szerződésről), valamint az olasz alkotmánybíróság által kidolgozott „*controlimiti*” elméletet (ennek alapja: Corte costituzionale, 1984. június 8-i 170. sz. Granital-ítélet).

114 — Ahogyan a Bíróság a Kadi és Al Barakaat International Foundation kontra Tanács és Bizottság ítéletben (C-402/05. P és C-415/05. P, EU:C:2008:461, 285. pont) kifejtette, a nemzetközi megállapodásból eredő kötelezettségek nem sérthetik a Szerződések alkotmányos elveit.

115 — A felmondás lehetőségére a Bizottság is utalt a Bíróság előtti tárgyaláson.

116 — 1/00 vélemény (EU:C:2002:231, 11–13. pont); lásd még: 1/91 vélemény (EU:C:1991:490, 41–46. és 61–65. pont) és 1/92 vélemény (EU:C:1992:189, 32. és 41. pont).

117 — Lásd a jelen állásfoglalás fenti 33–104. és 105–156. pontját.

i) A felelőségeknek az Unió és a tagállamai közti viszonyban történő megállapítása (a megállapodástervezet 3. cikkének (7) bekezdése)

175. Az Unió jog autonómiájára tekintettel felvetődő első problémát a felelőségeknek az Unió és a tagállamai közti viszonyban történő megállapítása jelenti, ha az EJEB előtti eljárásban alperesként, illetve alperesi pertársként együtt vesznek részt félként, és az EJEB az ítéletében az EJEE megsértését állapítja meg.

176. A megállapodástervezet 3. cikke (7) bekezdésének első tagmondata azt a szabályt állítja fel, hogy az alperes és az alperesi pertárs egyetemlegesen felel az EJEE-nek az EJEB által megállapított megsértéséért. Így az EJEB-nek nem szükséges az uniós joghoz visszanyúlva azt meghatározni, hogy az EJEE 46. cikk 1. bekezdése értelmében kit terhel felelősség az EJEE megsértéséért: az Uniót vagy a tagállamát, illetve tagállamait. Az esetek többségében ez a szabály ahhoz vezethet, hogy az EJEB-nek nem feltétlenül kell az Uniónak és a tagállamainak az uniós jog alapján fennálló hatásköreit és felelőségeit értelmeznie.¹¹⁸

177. A megállapodástervezet 3. cikke (7) bekezdésének második tagmondata azonban lehetővé teszi, hogy az EJEB úgy határozzon, hogy egyedül az alperes, vagy pedig egyedül az alperesi pertárs felel az EJEE megállapított megsértéséért. Ennek megállapítása az alperes és az alperesi pertárs hatásköreinek és felelőségeinek pontos körülhatárolását teszi szükségessé, ami azt feltételezi, hogy az EJEB legalábbis közvetve állást foglal uniós jogi rendelkezésekről.

178. A megállapodástervezet a 3. cikke (7) bekezdésének második tagmondatában meghatározott, az együttes felelősség alapszabályától való eltérés lehetőségét valóban azokra az esetekre korlátozza, amelyekben az alperes és az alperesi pertárs az EJEB előtt megfelelő érveket hoznak fel. Bár ezen klauzula megfogalmazása nem teljesen egyértelmű,¹¹⁹ az értendő alatta, hogy az EJEB nem csupán az alperes és az alperesi pertárs *egybehangzó* érvei alapján térhet el az EJEE megsértéséért való együttes felelősség alapszabályától.

179. A megállapodástervezet 3. cikke (7) bekezdésének második tagmondatában az alperes és az alperesi pertárs érveire történő hivatkozás azonban nem változtat azon, hogy az EJEB ezen klauzula alkalmazásakor az uniós intézményekre és tagállamokra nézve kötelező módon állást foglal a hatásköreik és felelőségeik uniós jogból eredő megosztásáról. Erre azonban az EJEB nem jogosult, még ha az uniós intézmények vagy a tagállamok egybehangzó állásfoglalásaikkal egyetértésüket fejezik is ki. Az uniós jog autonómiájának elvéből ugyanis az következik, hogy az uniós jogi rendelkezések kötelező erejű értelmezésére kizárólag az Európai Unió Bírósága rendelkezik hatáskörrel. A megállapodástervezet 3. cikke (7) bekezdésének második tagmondata tehát ellentétben áll az uniós jog autonómiájának elvével.

ii) Annak megítélése, hogy szükség van-e az Európai Unió Bíróságának előzetes eljárására

180. Az uniós jog autonómiájára tekintettel felmerülő második probléma annak megítélésére vonatkozik, hogy a konkrét ügyben szükség van-e az Európai Unió Bírósága előzetes eljárásának megindítására.

118 — Lásd ebben az értelemben a magyarázó jelentés 62. pontját.

119 — A magyarázó jelentés nem tartalmaz olyan megjegyzéseket, amelyek ezt a bizonytalanságot megszüntethetnék. Különösen a 62. pont is csupán az alperes és az alperesi pertárs(ak) által előadott érvekre hivatkozik.

181. A megállapodástervezet 3. cikkének (6) bekezdése értelmében az Európai Unió Bírósága számára az előzetes eljárás útján elegendő idő áll a rendelkezésére, hogy megvizsgálja az uniós jog valamely rendelkezésének az EJEE-vel való összeegyeztethetőségét, amennyiben ilyen vizsgálatot még nem folytatott le. Az a kérdés tehát, hogy a Bíróság már foglalt-e állást az uniós jog valamely adott rendelkezésének az EJEE-vel való összeegyeztethetőségéről, az adott esetben döntő jelentőséggel bír az előzetes eljárás megindítása szempontjából.

182. E kérdés eldöntése sok esetben bizonyára nem jelent különösebb nehézséget, hiszen a Bíróság ítélkezési gyakorlatából könnyen kideríthető, hogy a múltban már foglalt-e állást az uniós jog valamely rendelkezésének az EJEE-vel való összeegyeztethetőségéről. Akadhatnak azonban olyan határozatok, amelyekben annak ellenére, hogy a Bíróság már foglalkozott az uniós jog érintett rendelkezésével, nem derül ki egyértelműen, hogy az EJEB előtt hivatkozott, az EJEE-ben foglalt alapjoggal való összeegyeztethetőségről elegendően nyilatkozott-e,¹²⁰ és hogy általában véve ezt az összeegyeztethetőséget *ugyanazon jogi szempontok alapján* vizsgálta-e meg, mint amelyek az EJEB előtt relevánssá váltak.¹²¹

183. Az uniós jog autonómiájával összeegyeztethetetlen lenne az, ha az ilyen határozatokban a Bíróság előzetes eljárásának szükségességéről kizárólag az EJEB határozhatna. Végeredményben ugyanis kizárólag maga a Bíróság nyilatkozhat arról, hogy az EJEB előtt folyamatban lévő konkrét jogkérdéssel kapcsolatban már foglalkozott-e valamely uniós jogi rendelkezésnek az EJEE-ben foglalt egy vagy több alapjoggal való összeegyeztethetőségével.

184. Annak érdekében, hogy az uniós jogrend autonómiájának elve érvényesüljön, és a Bíróság igazságszolgáltatási hatásköre érintetlen maradjon, biztosítani kell, hogy kétség esetén az EJEB a megállapodástervezet 3. cikkének (6) bekezdése értelmében előzetes eljárást kezdeményez. A Bíróság előzetes eljárásától az EJEB csakis akkor tekinthet el, ha nyilvánvaló, hogy az uniós bíróságok már foglalkoztak az EJEB elé terjesztett keresetben felvetett konkrét jogkérdéssel.¹²² Az erre vonatkozó, nemzetközi jogilag kötelező erejű pontosítás véleményem szerint elengedhetetlen annak biztosításához, hogy az uniós jogrend autonómiája az előzetes eljárás mechanizmusára tekintettel érintetlen maradjon.

iii) Az EJEB KKBP terén fennálló hatásköreinek és az Európai Unió Bírósága KKBP terén fennálló hatásköreinek terjedelme közötti különbség

185. Az uniós jog autonómiája szempontjából felmerülő harmadik probléma az alapjogok védelmére és a KKBP keretében hozott uniós jogi aktusok bírósági ellenőrzésére vonatkozik.¹²³

186. A KKBP keretében kétségtelenül különbség áll fenn az Európai Unió Bíróságának hatáskörei (az EUSZ 19. cikk (1) bekezdése) és az EJEB hatáskörei közt. Ezt nem utolsó sorban a Tanács is kifejtette a jelen vélemény iránti eljárásban tartott tárgyaláson.

120 — Elképzelhető, hogy a Bíróság valamely uniós jogi aktust az EJEE *valamely* alapjogával (pl. az EJEE 8. cikkével) való összeegyeztethetősége szempontjából már ugyan megvizsgált, azonban egy *másik* alapjogra (pl. az EJEE 6. cikkének 1. bekezdésére) tekintettel nem, amelynek állítólagos megsértése most azonban az EJEB előtti kereset tárgyát képezi.

121 — Például a Bíróság már két alkalommal teljesen eltérő szemszögből foglalkozott az adatmegőrzési irányelv érvényességéről, mégpedig először a jogalapjára tekintettel, másodsor pedig bizonyos alapjogok szempontjából (lásd egyrészt: Írország kontra Parlament és Tanács ítélet, C-301/06, EU:C:2009:68; másrészt pedig: Digital Rights Ireland és Seitlinger és társai ítélet, C-293/12 és C-594/12, EU:C:2014:238).

122 — Végeredményben itt hasonló problémák merülnek fel, mint a végső fokon eljáró nemzeti bíróságoknak az EUMSZ 267. cikk (3) bekezdése értelmében vett, a Bíróság elé előzetes döntéshozatalra utalás kötelezettsége alóli mentesítés kapcsán (lásd alapvetően: Cilfit és társai ítélet, 283/81, EU:C:1982:335), és kézenfekvő, hogy azokat hasonló módon kell megoldani.

123 — Azzal a hasonló kérdéssel kapcsolatban, hogy a KKBP sajátosságai lehetővé teszik-e e politika terén a hatékony bírói jogvédelem biztosítását, lásd a jelen állásfoglalás fenti 82–103. pontját.

187. Így az EJEB-nek az Unió EJEE-hez történő csatlakozását követően feladata lesz, hogy az uniós jog minden egyes szakterületén, így a KKBP terén is, megvizsgálja a magánszemélyektől vagy államoktól érkező kereseteket, és megállapítsa az EJEE azon esetleges megsértését, amelyért az Unió a megállapodástervezet 1. cikke (3) bekezdésének első mondata szerint alperesként, vagy a tervezet 1. cikke (4) bekezdésének második mondata szerint alperesi pertársként felelősséggel tartozhat.¹²⁴

188. Ezzel szemben az uniós bíróságok – amint már említettem – csupán korlátozott hatáskörökkel rendelkeznek a KKBP terén (az EUMSZ 275. cikkel összhangban értelmezett EUSZ 24. cikk (1) bekezdése második albekezdésének hatodik mondata), és lényegében az uniós tagállamok bíróságainak feladata az, hogy a KKBP terén hatékony bírói jogvédelmet biztosítsanak (az EUMSZ 274. cikkel összhangban értelmezett EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdése). Az előzetes eljárás (a megállapodástervezet 3. cikkének (6) bekezdése) – magától értetődően – is csak annyiban alkalmazható, amennyiben az Európai Unió Bírósága az alapító szerződések értelmében egyáltalán hatáskörrel rendelkezik arra, hogy a KKBP keretében az uniós jogot értelmezze, és az uniós intézmények tevékenységének jogszerűségét ellenőrizze; különben a hatáskörének az EUSZ 4. cikk (1) bekezdésével, az EUSZ 5. cikk (1) bekezdésének első mondatával és (2) bekezdésével, illetve az EUSZ 6. cikk (2) bekezdésének második mondatával összeegyeztethetetlen kiterjesztését jelentené.

189. Ennek fényében az Unió elismerheti az EJEB joghatóságát? Összeegyeztethető-e az uniós jog autonómiájával az, ha az EJEB vizsgálhatja az uniós intézményeknek a KKBP keretében tett jogi aktusainak, intézkedéseinek vagy mulasztásainak EJEE-vel való összeegyeztethetőségét, míg az uniós bíróságok – az EUMSZ 275. cikk második bekezdésében szabályozott kivételektől eltekintve – nem rendelkeznek hatáskörrel arra, hogy maguk ilyen vizsgálatot lefolytassanak? Elfogadható-e, hogy az Unió a KKBP-vel összefüggésben az EJEE esetleges megsértéséért alperesként vagy alperesi pertársként nemzetközi jogilag felel anélkül azonban, hogy belső viszonylatban olyan saját – nemzetek feletti – bíróságokkal rendelkezne, amelyek hatáskörüknél fogva e jogsértéseket szankcionálhatnak, és az EJEE-t érvényre juttathatnák?

190. Ezek a kérdések valóban újszerűek. Ugyanis, amennyire megállapítható, a nemzetközi megállapodások megkötésekor az uniós jog autonómiájának kérdésköre csupán azokban az esetekben merült fel, amelyekben az uniós bíróságok és valamely nemzetközi bíróság közötti hatásköri összeütközésektől lehetett tartani, azokban az esetekben viszont nem, amelyekben az uniós bíróságok hatáskörei a nemzetközi bíróság hatáskörei mellett háttérbe szorulnak.

191. Véleményem szerint az uniós jog autonómiájának elve nem akadályozza az Uniót abban, hogy elismerje olyan nemzetközi bíróság joghatóságát, amelynek hatáskörei egy bizonyos szakterületen – a jelen esetben a kül- és biztonságpolitika terén – messzebb nyúlnak, mint az Európai Unió Bíróságának mint uniós intézménynek a hatáskörei.

192. Az uniós jog autonómiájának elve az állandó ítélkezési gyakorlat szerint valóban megköveteli, hogy a nemzetközi megállapodások megkötésekor biztosítani kell, hogy az Unió és az intézményeinek hatáskörei ne sérüljenek, és hogy a nemzetközi bíróság az uniós joggal kapcsolatban ne adjon az Unióra és az intézményeire kötelező értelmezést.¹²⁵ Végző soron azonban ez az uniós bíróságok ítélkezési gyakorlata és a nemzetközi bíróság ítélkezési gyakorlata közötti lehetséges összeütközések elkerülését, és az Unió egyedülálló nemzetek feletti szerkezetének megőrzését szolgálja.¹²⁶

124 — Lásd a jelen állásfoglalás fenti 83. pontját.

125 — Lásd a jelen állásfoglalás fenti 172. pontját.

126 — Lásd különösen az Európai Gazdasági Térség megeremtésére tekintettel: 1/91 vélemény (EU:C:1991:490, 34. és 35. pont, 41–46. pont, valamint 61–65. pont) és 1/92 vélemény (EU:C:1992:189, 32. és 41. pont).

193. Ezzel szemben eleve nem merülhetnek fel az ítélkezési gyakorlatok összeütközései és az Unió nemzetek feletti szerkezetét fenyegető veszélyek, amennyiben az Európai Uniót alapító szerződések megalkotói egy bizonyos téren – itt a KKBP terén – szándékosan lemondtak a nemzetek feletti szerkezetről, valamint az uniós jognak az Unió saját igazságszolgáltatási szerve általi egységes és önálló értelmezéséről. Az, hogy az *Unión belül* nincs elegendő olyan óvintézkedés, amelyek önmagukban megvédhetnék az uniós jog autonómiáját, nehezen hozható fel valamely nemzetközi szervezet igazságszolgáltatási szerve joghatóságának elismerésével szemben. Ilyen esetekben egyébként a magánszemélyek jogvédelmének hatékonysága sem gyengül a nemzetközi joghatóság elismerésével, hanem erősödik.

194. Az Uniónak az EJEE-hez történő tervezett csatlakozására mindez annál is inkább vonatkozik, mivel a Lisszaboni Szerződés megalkotói az EUSZ 6. cikk (2) bekezdésével az uniós intézményeket tudatosan e projekt megvalósításának feladatával bízták meg, *anélkül* hogy előzőleg a KKBP-t nemzetek feletti szerkezetűvé alakították volna, és különösen hogy az uniós bíróságok korlátlan felülvizsgálati jogkörét elismerték volna. Úgy tűnik, hogy a Lisszaboni Szerződés megalkotói tehát maguk sem láttak ellentmondást egyrészt az uniós bíróságok KKBP terén való erősen korlátozott joghatósága, másrészt pedig az Unió EJEE-hez történő csatlakozása következtében az EJEB joghatóságának elismerése közt.

195. A KKBP terén az EJEE alkalmazásának hatékonyságát, valamint a magánszemélyek jogvédelmének hatékonyságát, mint már említettem, mindez nem csorbítja. Ebből a szempontból a Lisszaboni Szerződés megalkotói a nemzeti bíróságokra mint az Európai Unió jogvédelmi rendszerének második pillérére támaszkodtak. E nemzeti bíróságok feladata, hogy az EJEE-nek a KKBP-vel összefüggésben elkövetett esetleges megsértését szankcionálják, és az EJEE érvényesülését elősegítsék (az EUMSZ 274. cikkel együttesen értelmezett EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdése), feltéve hogy kivételes jelleggel nem áll fenn az uniós bíróságok EUMSZ 275. cikk második bekezdése szerinti hatásköre.¹²⁷

c) Részeredmény

196. A Szerződésekkel nem összeegyeztethetetlen az, ha az Unió az EJEE-hez történő csatlakozásával elismeri az EJEB joghatóságát, feltéve hogy a megállapodástervezetben a Bíróság előzetes eljárása szükségességének megítélésére tekintettel (a tervezet 3. cikkének (6) bekezdése), valamint az alperes és az alperesi pertárs felelősségének megállapítására tekintettel (a tervezet 3. cikkének (7) bekezdése) sor kerül a szükséges pontosításokra. Ezenkívül az, hogy az KKBP terén az EJEB olyan kérdésekkel foglalkozhat, amelyekre a Bíróságnak nem terjed ki a hatásköre, nem befolyásolja a megállapodástervezet Szerződésekkel való összeegyeztethetőségét.

2. A közvetlen hatály elve és az uniós jog elsőbbségének elve

197. Az uniós jogrendet mint új, önálló jogrendet jellemző alapvető jellegzetességek közé tartozik ezenkívül a tagállamok jogához viszonyított elsőbbsége és az uniós jog számos rendelkezésének közvetlen hatálya.¹²⁸ Másodsorban tehát a 8. jegyzőkönyv 1. cikke kapcsán meg kell vizsgálni, hogy az Uniónak az EJEE-hez történő tervezett csatlakozása befolyásolhatja-e a közvetlen hatályt és az uniós jog elsőbbségét.

¹²⁷ — Lásd a jelen állásfoglalás fenti 96–103. pontját.

¹²⁸ — 1/91 vélemény (EU:C:1991:490, 21. pont) és 1/09 vélemény (EU:C:2011:123, 65. pont).

198. Ami először is az *uniós jog közvetlen hatályát* illeti, az Uniónak az EJEE-hez történő csatlakozása nem jelenthet különösebb problémát. A tervezett csatlakozásra irányuló megállapodás hatálybalépésével az EJEE az uniós jogrend szerves részévé válik.¹²⁹ Ebben a mivoltában az EJEE főszabály szerint osztozik az uniós jog közvetlen hatályában. Hiszen az EJEE azon rendelkezései, amelyek klasszikus alapjogokat biztosítanak, vagy amelyek az EJEB elé terjeszthető egyéni keresetekre vonatkozó eljárási szabályokat rögzítenek, tartalmi szempontból feltétlenek és kellően pontosak ahhoz, hogy az uniós polgárok és adott esetben a vállalkozások azokra hivatkozassanak.

199. Ugyanígy – az uniós jog által szabályozott esetekben – az Unió csatlakozásával az EJEE osztozni fog az *uniós jognak* a tagállamok jogaival szembeni *elsőbbségében*. Ez az EUMSZ 216. cikk (2) bekezdésből következik, amely szerint az Unió által megkötött valamennyi nemzetközi megállapodás kötelező a tagállamokra.¹³⁰

200. Nehéz azonban megítélni azt, hogy a jövőben az EJEE az uniós jogrend normahierarchiájában hol foglal majd helyet.

201. Egyrészt ugyanis az EJEE az Unió által megkötött nemzetközi megállapodásként az elsődleges jog és a másodlagos jog közt kap helyet: így az EJEE ugyan megelőzi a másodlagos jogot, hiszen az uniós intézményekre kötelező (az EUMSZ 216. cikk (2) bekezdése). Ugyanakkor azonban alá van rendelve az elsődleges jognak, hiszen a tervezett csatlakozásra irányuló megállapodást a Bizottság tárgyalja meg és a Tanács hagyja jóvá, úgyhogy az uniós intézmények jogi aktusaként a Bíróság jogszerűségi vizsgálatának hatálya alá tartozik (lásd az EUMSZ 263. cikk első bekezdését, az EUMSZ 267. cikk első bekezdését, illetve az EUMSZ 218. cikk (11) bekezdését). Ezen az sem változtatható, hogy a csatlakozásra irányuló megállapodást a tagállamoknak a saját alkotmányos követelményeiknek megfelelően jóvá kell hagyniuk (az EUMSZ 218. cikk (8) bekezdés második albekezdésének utolsó tagmondata).

202. Másrészt figyelmen kívül hagynánk azt, hogy az EJEE az uniós jogrendben különös jelentőséggel bír, ha e tervezett nemzetközi megállapodásnak az elsődleges és a másodlagos uniós jog közti „közbenső rangjából” arra következtetnénk, hogy az alapító szerződések továbbra is korlátlan „elsőbbséget” élveznek az EJEE-vel szemben.

203. Gondolni kell arra ugyanis, hogy az alapvető jogok védelmének az EJEE-ből eredő mércéje tiszteletben tartásának kötelezettsége az Unióban alkotmányos szinten helyezkedik el. Ez egyrészt az EUSZ 6. cikk (3) bekezdéséből következik, amely szerint az alapvető jogok, ahogyan azokat az EJEE biztosítja, az uniós jogrend részét képezik mint annak általános elvei. Másrészt a kötelező erejű elsődleges jogi szintű (az EUSZ 6. cikk (1) bekezdése első albekezdésének második tagmondata) Alapjogi Charta értelmezésére és alkalmazására az vonatkozik, hogy az EJEE-t a Charta 52. cikke (3) bekezdésének első mondatában foglalt egységesség követelménye alapján az alapjogok uniós szintű védelme minimumkövetelményének kell tekinteni.

204. Éppen ezért az EJEE-ben biztosított valamely alapjog és valamely elsődleges uniós jogi rendelkezés közti esetleges összeütközés nem oldható fel pusztán arra hivatkozva, hogy az EJEE az Unió alapító szerződéseihez képest formálisan alacsonyabb szinten helyezkedik el.¹³¹ Az EUSZ 6. cikk (3) bekezdéséből és az Alapjogi Charta 52. cikke (3) bekezdésének első mondatából inkább az következik, hogy az elsődleges uniós jog értelmezése és alkalmazása során figyelembe kell venni az EJEE-ben biztosított alapjogokat, és hogy ezen alapjogok, illetve az érintett elsődleges jogi rendelkezések között meg kell keresni a diszkrét egyensúlyt.

129 — Haegeman-ítélet (181/73, EU:C:1974:41, 5. pont), IATA és ELFAA ítélet (C-344/04, EU:C:2006:10, 36. pont), valamint Air Transport Association of America és társai ítélet (C-366/10, EU:C:2011:864, 73. pont).

130 — Arra vonatkozóan, hogy ebben az összefüggésben adott esetben szükséges-e figyelembe venni a tagállamoknak az EJEE szempontjából sajátos helyzetét, lásd a jelen állásfoglalás alábbi 249–277. pontját.

131 — Lásd ebben az értelemben: Kadi és Al Barakaat International Foundation kontra Tanács és Bizottság ítélet (C-402/05. P és C-415/05. P, EU:C:2008:461, 285. és 304. pont), amely szerint az Unió alkotmányos elveihez tartozik az, hogy az Unió valamennyi jogi aktusának tiszteletben kell tartania az emberi jogokat, és amely szerint az alapvető jogok védelme az Unió alapjaitól tartozik.

205. Az Uniónak az EJEE-hez történő tervezett csatlakozása alapvetően semmit nem változtat a diszkrét egyensúly megteremtésének kötelezettségén, amely már most is levezethető az EUSZ 6. cikk (3) bekezdéséből és az Alapjogi Charta 52. cikke (3) bekezdésének első mondatából.

206. Megeshet, hogy az EJEB egyrészt az alapjogok védelmének követelményei, másrészt pedig a közjólét célkitűzései vagy a gazdasági érdekek közötti egyensúlyt nem mindig ugyanúgy fogja meghatározni, mint ahogyan azt a Bíróság ítélkezési gyakorlata eddig kialakította¹³². Ennélfogva az uniós intézményeknek az Unió EJEE-hez történő csatlakozása következtében az EJEB ítélkezési gyakorlatához kötése valóban egyfajta hangsúlyeltolódáshoz vezethet, például az egységes európai piac alapjogai és alapszabadságai közötti viszonylatban. Ennek a lehetősége azonban az Uniónak – a Lisszaboni Szerződés megalkotói által az EUSZ 6. cikk (2) bekezdésének első mondatában és a 8. jegyzőkönyv 1. cikkének a) pontjában előírt – az EJEE-hez történő csatlakozásának és az EJEB joghatósága elismerésének elkerülhetetlen következménye.¹³³

207. Összességében tehát sem a közvetlen hatályt, sem pedig az uniós jog elsőbbségét nem fenyegeti veszély, ha az Unió a megállapodástervezetnek megfelelően csatlakozik az EJEE-hez.

3. Az EJEB előtti eljárásban a helyes alperes meghatározásának mechanizmusa

208. Harmadsorban végül meg kell vizsgálni a 8. jegyzőkönyv 1. cikkének b) pontjában foglalt követelményeket. Ez a rendelkezés azt írja elő, hogy az Unió és az uniós jog sajátos jellemzőit meg kell őrizni „különös tekintettel az annak biztosításához szükséges mechanizmusokra”, hogy „a nem tagállamok által benyújtott kereseteket és az egyéni kereseteket megfelelően a tagállamok, illetve – adott esetben – az Unió ellen helyesen nyújtsák be”.

209. Ellentétben azzal, ami a 8. jegyzőkönyv 1. cikke b) pontjának különösen a német nyelvű megfogalmazása alapján első pillantásra kézenfekvőnek tűnne, ebben az összefüggésben nem annyira a kereset tényleges *benyújtásáról* van szó, mintsem a felelősségre vonandó alperes helyes meghatározásáról. Amint az a más, nem utolsó sorban a francia és az angol nyelvi változatokra¹³⁴ vetett pillantás alapján egyértelműen kiderül, annak biztosításáról van szó, hogy az EJEB-hez benyújtott keresetek a tényállásnak megfelelően a tagállamok és/vagy az Unió ellen irányuljanak, vagyis egyszerűbben fogalmazva, hogy azokat a *helyes alperes vagy alperesek ellen nyújtsák be*.

210. A 8. jegyzőkönyv 1. cikke b) pontjában foglalt követelmények hátterében az áll, hogy az európai uniós ügyekben gyakran az uniós és tagállami jogi aktusok, illetve hatáskörök bonyolult kölcsönhatásáról van szó, különösen pedig, hogy főszabály szerint a tagállamok részt vesznek az uniós jog végrehajtásában. Az EJEE rendszerében szokatlan olyan egyveleg jön létre, amelyben az EJEE egy vagy több szerződő fele által meghozott jogszabályokat (az elsődleges uniós jogot az uniós tagállamok, a másodlagos uniós jogot az uniós intézmények) az EJEE egy vagy több szerződő fele hajtja végre (olykor maga az Unió, gyakran pedig a nemzeti hatóságok).¹³⁵ Ez az EJEB előtti, uniós jogi vonatkozású eljárásban nehézségeket okozhat a helyes alperes meghatározása szempontjából.

132 — E kérdéssel kapcsolatban lásd szemléltető példaként: Schmidberger-ítélet (C-112/00, EU:C:2003:333), Omega-ítélet (C-36/02, EU:C:2004:614), International Transport Workers' Federation és Finnish Seamen's Union ítélet („Viking”-ítélet, C-438/05, EU:C:2007:772), Laval un Partneri ítélet (C-341/05, EU:C:2007:809), Dynamic Medien ítélet (C-244/06, EU:C:2008:85) és Digital Rights Ireland ítélet (C-293/12 és C-594/12, EU:C:2014:238).

133 — Az EJEB joghatóságának elismerésével kapcsolatban lásd különösen a jelen állásfoglalás fenti 163–171. pontját.

134 — Franciául: „pour garantir que les recours formés par des États non membres et les recours individuels soient dirigés correctement contre ...”, angolul: „to ensure that proceedings by non-Member States and individual applications are correctly addressed to ...” (kiemelés tőlem).

135 — A magyarózó jelentés 38. pontja.

211. A 8. jegyzőkönyv 1. cikkének b) pontjában az Unió EJEE-hez történő csatlakozásának feltételeként előírt, a helyes alperes meghatározásához „szükséges mechanizmus” követelményét ennek fényében kell érteni. Az kettős célkitűzésen alapul: ezek az óvintézkedések egyrészt az egyéni kereset alapján indult eljárásban (EJEE 34. cikk) biztosítják az EJEB hatékony ellenőrzését, ha az uniós jogot magánszemélyekkel szemben az EJEE-t állítólagosan sértő módon alkalmazzák; ugyanígy az EJEE más szerződő felei is hatékonyabban gyakorolhatják ellenőrzési feladatukat az államközi keresetek útján (EJEE 33. cikk).¹³⁶ Másrészt biztosítják, hogy magát az uniós jogot az Unió és a tagállamai hatékonyan védhessék az esetleges arra vonatkozó kifogásokkal szemben, hogy nem áll összhangban az EJEE-vel.

212. E két célkitűzés megvalósítását szolgálja a megállapodástervezetben foglalt, a jogi aktusok, intézkedések vagy mulasztások Uniónak és a tagállamainak való betudhatóságára (lásd a tervezet 1. cikke (3) bekezdésének első mondatát és 1. cikke (4) bekezdésének első mondatát), illetve az alperesi pertársaság mechanizmusára (lásd a tervezet 3. cikkét) vonatkozó szabályozás.

a) A hatékony nyomonkövetés biztosítása az EJEE ellenőrzési rendszerében

213. Ami a 8. jegyzőkönyv 1. cikkének b) pontjában foglalt két célkitűzés közül az elsőt, vagyis az EJEE ellenőrzési rendszerében a hatékony nyomonkövetés biztosítását illeti, a megállapodástervezetben foglalt betudhatósági szabályok biztosítják, hogy ne merüljön fel kétség a tekintetben, hogy a magánszemélyek vagy az EJEE szerződő felei mely alperessel szemben nyújtsák be keresetüket az EJEE-nek az uniós jog általi vagy annak végrehajtása során való megsértése miatti.

214. Az említett betudhatósági szabályok értelmében az Unió felel a szerveinek, intézményeinek és hivatalainak – beleértve a nevében eljáró személyeket – jogi aktusaiért, intézkedéseiért vagy mulasztásaiért (a megállapodástervezet 1. cikke (3) bekezdésének első mondata), ezzel szemben a nemzeti hivatalok jogi aktusai, intézkedései vagy mulasztásai kizárólag a tagállamoknak tudhatók be, még akkor is, ha azokra az uniós jog végrehajtása során kerül sor (a megállapodástervezet 1. cikke (4) bekezdésének első mondata).

215. Ugyanakkor az alperesi pertársaság mechanizmusa az EJEB azon ítéleteinek hatékony végrehajtását biztosítja, amelyekben az EJEE-nek az uniós jog általi vagy az uniós jog végrehajtása során elkövetett megsértését állapítják meg (az EJEE 46. cikkének 1. bekezdése).

- Az Unió a megállapodástervezet 3. cikkének (2) bekezdése értelmében akkor lép fel az alperesi pertárs szerepében, ha a felperes által kifogásolt, az EJEE-nek a nemzeti hivatalok által elkövetett megsértése végeredményben az uniós jognak az EJEE-vel való összeegyeztethetőségének kérdéséveti fel,¹³⁷ különösen ha az EJEE-nek a nemzeti hivatalok általi állítólagos megsértését kizárólag az uniós jogból eredő valamely kötelezettség megsértésével lehetett volna megakadályozni.
- Az Unió tagállamai pedig a megállapodástervezet 3. cikkének (3) bekezdése szerint akkor kerülnek az alperesi pertárs szerepébe, ha a felperes által kifogásolt, az EJEE-nek az uniós szervek, intézmények vagy hivatalok által elkövetett megsértése végeredményben az EU-Szerződés, az EUM-Szerződés vagy az elsődleges jog más egyéb rendelkezése összeegyeztethetőségének kérdéséveti fel,¹³⁸ különösen ha az EJEE állítólagos megsértését kizárólag az elsődleges uniós jogból eredő valamely kötelezettség megsértésével lehetett volna megakadályozni.

136 — Lásd a magyarázó jelentés 39. pontját, ahol az EJEE rendszerében a részvételre, a felelősségre és a joghatásokra vonatkozó joghézagok elkerüléséről van szó (franciául: „éviter toute lacune dans le système de la Convention liée à la participation, à la responsabilité et à l’opposabilité”).

137 — Szemléltető példaként lásd az EJEB, 2005. június 30-i Bosphorus kontra Írország ítéletet (45036/98. sz. kérelem, Ítéletek és Határozatok Tára 2005-VI), és a 2009. január 20-i Cooperatieve Producentenorganisatie van de Nederlandse Kokkelvisserij és társai kontra Hollandia határozatot (13645/05. sz. kérelem).

138 — A múltban már felmerült ez a kérdés; lásd az EJEB, 1999. február 18-i Matthews kontra Egyesült Királyság ítéletet (24833/94. sz. kérelem, Ítéletek és Határozatok Tára 1999-I).

216. Egyszerűbben kifejezve tehát az válik alperessé, akinek a felrótt jogi aktus, intézkedés vagy mulasztás betudható, míg az alperesi pertárs szerepe annak jut, akinek hatalmában áll, hogy adott esetben az adott jogi aktussal, intézkedéssel vagy mulasztással összefüggő uniós jogi rendelkezéseket módosítsa¹³⁹: a másodlagos uniós jog esetében maga az Unió, az elsődleges uniós jog esetében pedig az Unió tagállamai.

217. Persze gondot okozhat, hogy a megállapodástervezet értelmében az EJEE egyetlen szerződő fele sem *köteles* arra, hogy az EJEB előtti eljárásban betöltse az alperesi pertárs szerepét.¹⁴⁰ Így elvileg elképzelhető, hogy az EJEE valamely szerződő fele – akár az Unió, akár az Unió valamely tagállama – eltekint attól, hogy maga kérje az alperesi pertársként való perbelépésének engedélyezését, vagy nem fogadja el az EJEB előtti alperesi pertársként való perbevonást, még akkor sem, ha annak a megállapodástervezet 3. cikkének (2) illetve (3) bekezdésében meghatározott előfeltételei teljesülnek. Ilyen esetben fennáll annak a veszélye, hogy az EJEB-nek az EJEE uniós jogra visszavezethető megsértését megállapító ítélete nem hajtható végre megbízható módon, mivel arra nézve, aki adott esetben az uniós jog módosítására köteles lenne – tekintettel arra, hogy az eljárásban mint alperesi pertárs nem vett részt –, az EJEB ítélete nem kötelező.

218. Első pillantásra ezt a problémát úgy lehetne leginkább megoldani, hogy az EJEB előtti eljárásban az alperesi pertársként való részvétel mind az Unió, mind pedig a tagállamok számára kötelező lenne akkor, amikor a megállapodástervezet 3. cikkének (2) illetve (3) bekezdése szerinti tárgyi feltételek teljesülnek. Az alperesi pertársaság mechanizmusának ilyenfajta automatizálása – például az EJEB általi perbevonással – azonban az Unió jogrendjének autonómiájával¹⁴¹ összeütközésbe kerülhet, mivel akkor kikerülne az Unión belüli (akár uniós szintű, akár pedig tagállami szintű) hivatalok kezéből annak független és végleges megítélése, hogy az ügy érinti-e az uniós jogot, és hogy szükség van-e az uniós jog EJEB előtti védelmére.

219. Ezeket az ellentétes érdekeket a tárgyaló felek figyelembe vették annyiban, amennyiben előírták, hogy a csatlakozásra irányuló megállapodás aláírásakor az Unió egyoldalú nyilatkozatot tesz.¹⁴² A tervezett nyilatkozatban az Unió kötelezi magát többek között annak biztosítására, hogy az EJEB előtti eljárásban kéri az alperesi pertársként való perbelépés engedélyezését, vagy elfogadja az EJEB előtti alperesi pertársként való perbevonást, ha a megállapodástervezet 3. cikkének (2) bekezdése szerinti előfeltételek teljesülnek. Így egyrészt nem sérül az uniós jog autonómiája, másrészt pedig biztosított, hogy az Uniót alperesi pertársként az EJEB minden olyan ítélete kötelezi, amelynek végrehajtásához az uniós szervek, intézmények és hivatalok jogi aktusaira van szükség.

220. A megállapodástervezet és a kísérő dokumentumai valóban nem írják elő az uniós tagállamok ehhez hasonló kötelezettségvállalási nyilatkozatát arra az esetre, ha az elsődleges uniós jognak az EJEE-vel való összeegyeztethetősége forog kockán az EJEB előtt. Uniós jogi szempontból a tagállamok ezen kötelezettségvállalása azonban nem feltétlenül szükséges, hiszen már a lojális együttműködésre irányuló uniós jogi kötelezettségük (az EUSZ 4. cikk (3) bekezdése) alapján is kötelesek alperesi pertársként részt venni az EJEB előtti azon eljárásokban, amelyek esetén a megállapodástervezet 3. cikkének (3) bekezdésében foglalt feltételek teljesülnek. Különösen pedig akkor, ha valamely uniós intézmény arra hívja fel a tagállamokat, hogy az EJEB-től kérjék az alperesi pertársként való perbelépés engedélyezését.

139 — Ebben az értelemben lásd a magyarázó jelentés 56. pontjának utolsó mondatát.

140 — A magyarázó jelentés 53. pontja.

141 — Az autonómia elvével kapcsolatban lásd a jelen állásfoglalás 159. pontját.

142 — A zárójelentés II. melléklete.

b) Az uniós jog EJEB előtti hatékony védelmének biztosítása

221. A 8. jegyzőkönyv 1. cikkének b) pontjában meghatározott két cél közül a második, vagyis az uniós jog EJEB előtti hatékony védelmének biztosítása megvalósításához az szükséges, hogy az Unió és a tagállamai az EJEB előtt folyamatban lévő valamely eljárásban ténylegesen perbe léphessenek, amennyiben ezt szükségesnek tartják.

i) Az EJEB előtt folyamatban lévő eljárásokra vonatkozó kellő információk hiánya

222. Az uniós jog hatékony védelme először is azt feltételezi, hogy az Unió megbízható módon információt szerezzen az egy vagy több tagállammal szemben az EJEB előtt folyamatban lévő olyan eljárásokról, amelyekben a megállapodástervezet 3. cikkének (2) bekezdése értelmében szóba jöhet az alperesi pertársként való részvétele. Ugyanígy az uniós tagállamokat is tájékoztatni kell az Unióval szemben az EJEB előtt folyamatban lévő olyan eljárásokról, amelyekben a megállapodástervezet 3. cikkének (3) bekezdése értelmében alperesi pertársként együttműködhetnek.

223. A megállapodástervezethez fűzött magyarázó jelentés alapján úgy tűnik, hogy a tárgyaló felek abból indultak ki, hogy az EJEB előtt folyamatban lévő olyan ügyek, amelyek alpereseit már tájékoztatták az ügy megindulásáról, nyilvánosságra hozatalának jelenlegi rendszere biztosíthatja a szükséges információk továbbítását.¹⁴³

224. Ezzel kapcsolatban meg kell jegyezni, hogy az EJEB – a Bizottság által a tárgyaláson előadottakkal ellentétben – nem hoz minden folyamatban lévő ügyet rendszeresen nyilvánosságra, még azokat sem, amelyek alpereseit már tájékoztatták az ügy megindulásáról. Az EJEB nem rendelkezik hivatalosan és rendszeresen megjelenő kiadvánnyal – nem úgy, mint a Bíróság az *Európai Unió Hivatalos Lapjával* –, amelyben ezeket az ügyeket a jogvita tárgyának megjelölésével felsorolják. Az EJEB-nek az interneten szabadon hozzáférhető keresőprogramján (HUDOC) sem található meg – ellentétben a Bíróság honlapjával – valamennyi folyamatban lévő ügy és kézbesített kereset rendszerezett összeállítása. Ezenkívül, amennyire előre megítélhető, nincs tervbe véve az, hogy az EJEB az egy vagy több tagállamnak kézbesített keresetet automatikusan az Uniónak is továbbítsa, ugyanígy az sem, hogy az Uniónak kézbesített kereseteket az uniós tagállamoknak is szisztematikusan megküldje.

225. E körülmények között nem lehet abból kiindulni, hogy az EJEB-nek a folyamatban lévő ügyekről való tájékoztatás és a keresetek nyilvánosságra hozatalára vonatkozó rendszere alkalmas lenne arra, hogy a potenciális alperesi pertársakat megbízhatóan tájékoztassa minden olyan eljárásról, amelyekben jogosultak lehetnek a megállapodástervezet 3. cikke (5) bekezdésének első mondata értelmében a perbelépés engedélyezését kérni.

226. Az eljárás egyes résztvevőinek véleménye szerint a tagállamok és az Unió a lojális együttműködés kötelezettsége (az EUSZ 4. cikk (3) bekezdése) alapján az uniós jog erejénél fogva kötelesek egymást az EJEB által kézbesített minden keresetről tájékoztatni, jóllehet ezt a kötelezettséget adott esetben a csatlakozásra irányuló megállapodást végrehajtó belső uniós intézkedésekben pontosítani kell.

227. Ezzel az állásponttal nem értek egyet. Az EJEB előtt potenciális alperesi pertársak eljárási jogai érvényesítésének lehetősége nem függhet attól, hogy közvetve – az eljárás más résztvevőitől – tudomást szereznek-e az uniós jogi vonatkozású keresetek alapján indult eljárásokról. Ahhoz hogy az Uniónak, illetve a tagállamoknak a megállapodástervezet 3. cikkének (2), (3) és (5) bekezdésében meghatározott részvételi lehetőségeinek gyakorlati hatékonysága biztosítva legyen, és az EJEB előtt az uniós jog védelme a lehető legjobb feltételek mellett lehetővé váljon, magának az EJEB-nek a feladata kell hogy legyen az, hogy az Uniót automatikusan értesítse minden olyan keresetről, amelyet egy vagy több tagállamnak kézbesített, és fordítva, hogy minden tagállamot szisztematikusan értesítsen az

143 — A magyarázó jelentés 52. pontjának utolsó mondata.

Uniónak kézbesített minden keresetről. Az elektronikus kommunikáció és a számítógépes iratkezelés korában ez a kötelezettség nem tekinthető úgy, hogy az EJEB számára aránytalan adminisztratív terhet jelentene. Összehasonlításképpen: a Bíróság is maga közli a gyakorlati jelentőségű információkat mindazokkal, akik adott esetben jogosultak lehetnek az eljárásban részt venni,¹⁴⁴ és azt nem hagyja a folyamatban lévő eljárás felperesére vagy az alperesére.

228. Azt, hogy az Uniót és a tagállamait nem tájékoztatják szisztematikusan az EJEB által az érintett alperesnek kézbesített keresetekről, nem ellensúlyozza az, hogy az EJEB a megállapodástervezet 3. cikke (5) bekezdésének első mondata értelmében a megfelelő eljárásokban az alperesi pertársként való perbelépésre felhívhatja az Uniót és a tagállamokat. E rendelkezés értelmében ugyanis az EJEB nem köteles arra, hogy szisztematikusan ilyen felhívást tegyen, hanem mérlegelheti, hogy mely ügyekben tartja szükségesnek ezt a felhívást.

ii) Az EJEB elfogadhatósági vizsgálati hatásköre az alperesi pertársként való perbelépés engedélyezése iránti kérelmekkel kapcsolatban

229. Ezen túlmenően az uniós jog hatékony védelme azt feltételezi, hogy az Unió az EJEB előtt folyamatban lévő minden olyan eljárásban részt vehessen, amelyben véleménye szerint az uniós jognak az EJEB-vel való összeegyeztethetőségéről van szó. Ugyanígy az uniós tagállamok számára is nyitva kell állnia annak a lehetőségnek, hogy az EJEB előtt minden olyan eljárásban részt vegyenek, amelyben szerintük az uniós jog EJEB-vel való összeegyeztethetősége forog kockán.

230. A megállapodástervezet 3. cikke (5) bekezdésének harmadik mondatából azonban az következik, hogy az EJEB-et illeti az a hatáskör, hogy az Unió és a tagállamai által előterjesztett, az alperesi pertársként való perbelépés engedélyezése iránti kérelmek tartalmi elfogadhatóságát vizsgálja. Ez az EJEB-nek mérlegelési mozgásteret biztosít az alperesi pertársak perbelépésének engedélyezése tekintetében. Az eljárás egyes résztvevői igyekeztek ezen mérlegelési mozgásteret jelentőségét bagatellizálni. Mindent összevetve azonban az eljárás résztvevői egyáltalán nem értettek egyet abban, milyen széles legyen az EJEB mérlegelési mozgásterét.¹⁴⁵ Ez nyilvánvalóvá teszi, hogy a potenciális alperesi pertársak részvételi lehetőségét az elfogadhatósági vizsgálat miatt jelentős bizonytalanság övezi.

231. Álláspontom szerint ez az elfogadhatósági vizsgálat veszélyeztetheti az uniós jog EJEB előtti hatékony védelmének a 8. jegyzőkönyv 1. cikkének b) pontjában meghatározott célkitűzését. Még ha az EJEB – várhatóan – főszabály szerint az alperesi pertársként való perbelépés iránti kérelemnek helyt is ad, akkor sem zárható ki, hogy bizonyos esetekben elutasítja az e kérelmek alátámasztására felhozott indokok elfogadhatóságát. Ekkor az Unió, illetve a tagállamai nem vehetnének részt az EJEB előtti eljárásban, jöllehet szükségesnek tartják ebben az eljárásban az uniós jog védelmét.

232. Ez az állapot egyébként az uniós jogrend autonómiájával sem lenne összeegyeztethető. Ez az autonómia azt feltételezi, hogy az Unió, illetve a tagállamai függetlenül és az uniós rendszeren kívüli intézmények bármiféle beavatkozási joga nélkül dönthessenek arról, hogy az ügy érinti-e az uniós jogot, és hogy ezért szükségesnek tűnik-e az alperesi pertársként való részvétel.

144 — Ennek érdekében az uniós bíróságok előtt folyamatban lévő minden jogvitát már az eljárás kezdetén nyilvánosságra hoznak a Bíróság honlapján, valamint az *Európai Unió Hivatalos Lapjában*.

145 — Míg az eljárás egyes résztvevői úgy vélték, hogy az EJEB a megállapodástervezet 3. cikke (5) bekezdésének harmadik mondata értelmében csupán arról bizonyosodhat meg, hogy a kérelem megalapozott-e, az eljárás más résztvevői azt az álláspontot képviselték, hogy az EJEB ezt meghaladóan érdemben vizsgálhatja, hogy a felhozott jogalapok *prima facie* helytállóak-e.

233. A megállapodástervezetben meghatározott alperesi pertársaság mechanizmusa kialakításának ezen nyilvánvaló hiányosságát nem ellensúlyozhatja az, hogy az EJEE szerződő felei az EJEE 36. cikkének 2. bekezdése értelmében „harmadik félként” az EJEB előtt folyamatban lévő eljárásban részt vehetnek. Hiszen ez utóbbi rendelkezés értelmében a harmadik fél részvételének engedélyezése sem automatikus, hanem az EJEB mérlegelési jogkörébe tartozik („felhívhat”).

234. Ebben az összefüggésben érdekes lehet párhuzamba állítani a Bíróság hatályos eljárási szabályait. E szabályok a rendes jogalkotási eljárásban részt vevő uniós intézmények, valamint a tagállamok számára lehetővé teszik, hogy a jogos érdek valószínűsítésétől teljesen függetlenül részt vegyenek minden folyamatban lévő eljárásban, anélkül hogy ezt a jogot a Bíróság bármiféle mérlegelési jogköre vagy bármifajta elfogadhatósági vizsgálata korlátozná.¹⁴⁶ Az említett uniós intézményeknek és a tagállamoknak az uniós jogrendért való különös felelőssége jut ebben kifejezésre.

c) Összegzés

235. A megállapodástervezet 3. cikkében meghatározott alperesi pertársaság tervezett mechanizmusa csak akkor tekinthető a 8. jegyzőkönyv 1. cikkének b) pontjával összeegyeztethetőnek, amennyiben biztosítva van, hogy a potenciális alperesi pertársakat szisztematikusan és kivétel nélkül tájékoztatják valamennyi olyan eljárásról, amelyben jogosultak lehetnek a megállapodástervezet 3. cikke (5) bekezdésének első mondata értelmében perbelépés engedélyezése iránti kérelmet előterjeszteni, valamint hogy e tervezet 3. cikke (5) bekezdésének harmadik mondata szerinti esetleges perbelépés engedélyezése iránti kérelem nem tartozik az EJEB elfogadhatósági vizsgálata alá.

4. Részeredmény

236. Összefoglalva meg kell állapítani, hogy csakis akkor lehet kiindulni a megállapodástervezetnek az Unió és az uniós jog sajátos jellemzőivel való összeegyeztethetőségéből, ha sor kerül a tervezet fenti 179., 184. és 235. pontban felvázolt módon történő módosítására.

E – Az Uniónak az EJEE ellenőrző szerveiben való részvételéhez szükséges előkészítő intézkedések

237. Ezt meghaladóan a 8. jegyzőkönyv 1. cikkének a) pontja a csatlakozásra irányuló megállapodásra nézve előírja, hogy az Unió és az uniós jog sajátos jellemzőit meg kell őrizni, különös tekintettel „az Uniónak az [EJEE] ellenőrző szerveiben való esetleges részvételére vonatkozó különleges szabályokra”.

238. Az Uniónak az EJEE-hez történő tervezett csatlakozásával az Unió részt vesz az Egyezmény mindkét ellenőrző szervében: az EJEB-ben mint bírósági ellenőrző szervben és az Európa Tanács Miniszteri Bizottságában mint politikai ellenőrző szervben.

¹⁴⁶ — Az előzetes döntéshozatali eljárásokban való részvétellel kapcsolatban lásd az Európai Unió Bírósága alapokmányának 23. cikkét; a közvetlen keresetek alapján indult eljárásokban és a jogorvoslati eljárásokban való részvétellel kapcsolatban lásd ezen Alapokmány 40. cikkének első bekezdését és a Bíróság eljárási szabályzata 131. cikkének (2) bekezdését.

1. Az Unió részvétele az EJEB-ben

239. Először is, ami az Uniónak az EJEB-ben való részvételét illeti, a megállapodástervezet 3. cikkében meghatározott alperesi pertársaság tervezett mechanizmusával, valamint a kilátásba helyezett előzetes eljárással a 8. jegyzőkönyv 1. cikkének a) pontja értelmében vett különleges szabályok jönnek létre. Amint már másutt kifejtettem, ez a szabályozás alapvetően alkalmas arra, hogy az Unió és az uniós jog sajátos jellemzőit az EJEE-hez történő csatlakozásra tekintettel megőrizze. Csupán ezen mechanizmusok működési módjával kapcsolatos néhány apró módosítás, kiegészítés és pontosítás szükségeltetik.¹⁴⁷

240. Magától értetődik, hogy az Unió ezt meghaladóan jogosult az Európai Parlament küldöttsége által az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésében közreműködni az EJEB bírának megválasztásában (a megállapodástervezet 6. cikke és az EJEE 22. cikke). Ugyanez igaz az Unió azon jogára, hogy saját jelölteket állíthat az EJEB bírói tisztségére. Ebben az összefüggésben az Unió és az uniós jog sajátos jellemzőinek megőrzése szempontjából nincs szükség különösebb óvintézkedésekre. A 8. jegyzőkönyv 1. cikkének a) pontjára tekintettel elegendő, hogy az Unió a megállapodástervezetben meghatározottak szerint az EJEE egyenrangú szerződő feleként közreműködik az EJEB bírának megválasztásában, és hogy az általa állított bíró az EJEB egyenrangú tagjaként részt vesz az igazságszolgáltatási tevékenységben.¹⁴⁸

2. Az Unió részvétele az Európa Tanács Miniszteri Bizottságában

241. Az Uniónak az Európa Tanács Miniszteri Bizottságában való részvételét illetően a megállapodástervezetnek a tervezett „18. szabállyal”¹⁴⁹ összefüggésben értelmezett 7. cikke e grémium határozathozatalához szükséges többségi követelményekre vonatkozó külön szabályokat tartalmaz azokra az ügyekre nézve, amelyekben az Unió félként vesz részt, és amelyekben e grémium az EJEB végleges ítélete végrehajtásának ellenőrzését (az EJEE 46. cikkének 2–5. bekezdése) és a békés rendezés végrehajtásának ellenőrzését (az EJEE 39. cikkének 4. bekezdése) végzi.

242. A 18. szabály második bekezdése értelmében a Miniszteri Bizottságnak az EJEB elé terjesztendő végleges határozatainak meghozatalához elegendő az ülésen részt venni jogosult képviselők egynegyedének szavazata. Tehát már a Miniszteri Bizottság ilyen „hiperkisebbsége” elegendő az EJEB előtti jogsértési eljárások és az ítéletek értelmezésére irányuló eljárások megindításához.

243. E külön szabályozás annak köszönhető, hogy az Unió és a tagállamai az uniós jogból eredő lojális együttműködési kötelezettségük (az EUSZ 4. cikk (3) bekezdése) alapján a Miniszteri Bizottságban együttesen fognak szavazni, ha az EJEE esetlegesen uniós jogi vonatkozású megsértéséről van szó.¹⁵⁰ Ahhoz hogy lehetővé váljon az Unió és a tagállamai jogi aktusainak, intézkedéseinek és mulasztásainak hatékony, a Miniszteri Bizottság által végzett külső ellenőrzése, a szavazási szabályokat úgy kellett módosítani, hogy az Unió egymaga ne tudja megakadályozni valamely határozat meghozatalát.¹⁵¹

244. Az említett külön szabályok valójában azt eredményezik, hogy az Európa Tanács azon szerződő felei, amelyek az Uniónak nem tagállamai, a Miniszteri Bizottság munkájában különös jelentőségre tesznek szert, ha az Unió EJEE-ből eredő kötelezettségeinek tiszteletben tartásáról van szó. A külön szabályozás ahhoz vezethet, hogy az Uniót és a tagállamait – bár pusztán szám szerint többségben

147 — Lásd ezzel kapcsolatban különösen a jelen állásfoglalás fenti 135., 179., 184. és 235. pontját.

148 — A magyarázó jelentés 77. pontja.

149 — Ez az „Ítéletek és békés rendezések olyan ügyekben, amelyekben az Európai Unió félként vesz részt” elnevezésű új eljárási szabály „A Miniszteri Bizottságnak az ítéletek és békés rendezések végrehajtásának ellenőrzésére vonatkozó szabályait” egészítiené ki (lásd a zárójelentés III. mellékletét).

150 — A magyarázó jelentés 82. pontja.

151 — A magyarázó jelentés 84–92. pontja.

lennének – „leszavazzák” az olyan ítéletek és békés rendezések ellenőrzése terén, amelyekben az Unió félként vesz részt. Mivel a Miniszteri Bizottság politikai szerv, ráadásul az sem kizárt, hogy az Unióhoz nem tartozó szerződő államok vita esetén az Unió és az uniós jog sajátosságait figyelmen kívül hagyva szavaznak.

245. A hatékony külső ellenőrzéssel ellátott kollektív garancia rendszerének természetében rejlik azonban,¹⁵² hogy az Európa Tanács azon szerződő államai, amelyek nem tartoznak az Unióhoz, az Unió és a tagállamainak szándékával szemben hozzájárulhatnak ilyen határozatok meghozatalához, ha az a véleményük, hogy az Unió az EJEB valamely ítéletéből vagy békés rendezéséből eredő kötelezettségeinek nem tett eleget. A tervezett külön szabályok hiányában az Unió és a tagállamai a Miniszteri Bizottságban a saját ügyeikben vétőjoggal rendelkeznének, ami ellehetetlenítené a külső ellenőrzés rendszerét.

246. Annak veszélye ugyanakkor csekélynek tűnik, hogy az Unió és az uniós jog sajátosságai sérüljenek, mivel nem maga a Miniszteri Bizottság hoz arról végleges határozatot, hogy az Unió az őt elmarasztaló ítéletet vagy az általa elismert békés rendezést megfelelően hajtotta-e végre. A Miniszteri Bizottságban az esetleges politikai indíttatású határozathozatal csupán ahhoz vezet, hogy (ismét) az EJEB elé kerül az ügy jogi vizsgálata.

247. Összességében a Miniszteri Bizottság munkájára vonatkozó szabályok tehát megfelelőnek tűnnek ahhoz, hogy az EJEE szerveiben való részvétel szempontjából az Unió sajátosságait figyelembe vegyék. Nem merül fel kétség a Szerződésekkel való összeegyeztethetőségükkel kapcsolatban sem.

3. Részeredmény

248. Mindent összevetve tehát egyetlen jel sem utal arra (a jelen állásfoglalás 135., 179., 184. és 235., valamint 265. pontjában tett észrevételektől eltekintve), hogy az Uniónak az EJEE ellenőrző szerveiben való részvételére vonatkozó, a megállapodástervezetben foglalt szabályok ne vennék figyelembe az Unió és az uniós jog sajátos jellemzőit, vagy a Szerződésekkel egyéb módon összeegyeztethetetlenek lennének.

F – A tagállamok EJEE szempontjából fennálló sajátos helyzetének figyelembevétele

249. Végül a 8. jegyzőkönyv 2. cikkének második mondata értelmében biztosítani kell, hogy a tervezett csatlakozás iránti megállapodás ne befolyásolja az Unió „tagállamai[nak] helyzetét” az EJEE vonatkozásában, mégpedig három szempontból:

- először is az EJEE kiegészítő jegyzőkönyvei szempontjából (lásd az 1. szakaszt),
- másodsor az EJEE 15. cikke alapján az uniós tagállamok által szükséghelyzetben hozott esetleges intézkedések szempontjából (lásd a 2. szakaszt), valamint
- harmadszor az EJEE 57. cikke értelmében az uniós tagállamok által tett esetleges fenntartások szempontjából (lásd a 3. szakaszt).

250. Mindemellett röviden meg kell vizsgálni a tagállamok EJEE-ben betöltött sajátos helyzetét fenyegető, az alperesi pertársaság mechanizmusával összefüggő esetleges veszélyt (lásd a 4. szakaszt).

152 — A Miniszteri Bizottság hatékony és tisztességes ellenőrzésének jelentőségét a brightoni nyilatkozat 27. pontja is hangsúlyozza.

1. A tagállamok sajátos helyzete az EJEE kiegészítő jegyzőkönyvei vonatkozásában

251. Először is az uniós tagállamoknak az EJEE kiegészítő jegyzőkönyveivel kapcsolatos sajátos helyzetét illetően emlékeztetni kell arra, hogy nem feltétlenül minden tagállam ratifikálta ezeket a jogszövegeket.¹⁵³ Ennek megfelelően a 8. jegyzőkönyv 2. cikkének második mondata azt igyekszik biztosítani, hogy az Uniónak az EJEE-hez történő csatlakozása ne vezessen közvetve az EJEE azon kiegészítő jegyzőkönyveinek a tagállamok számára való kötelezővé tételéhez, amelyekhez maguk (még) nem csatlakoztak.

252. A tervezett csatlakozásra irányuló megállapodás különben is csupán az EJEE első és hatodik kiegészítő jegyzőkönyvéhez történő csatlakozással jár. E két jegyzőkönyvhöz az Unió valamennyi tagállama csatlakozott. Ennyiben tehát nem is áll fenn a „tagállamok sajátos helyzete”, amelyet az Uniónak az EJEE-hez történő csatlakozása befolyásolhatna.

253. Azt hogy az Unió esetleges későbbi csatlakozása az EJEE valamely más jegyzőkönyveihez, amelyekhez feltehetően nem minden tagállam csatlakozott, a 8. jegyzőkönyv 2. cikke második mondatának elsődleges jogi rendelkezéseivel összeegyeztethető-e, a jelen vélemény iránti eljárásban nem kell tisztázni, mivel a jelen pillanatban olyan hipotetikus kérdésről van szó, amely nem képezi a folyamatban lévő csatlakozási eljárás tárgyát. Ettől eltekintve a tagállamoknak az EUMSZ 218. cikk (8) bekezdése második albekezdésének utolsó tagmondata szerinti sajátos ratifikációs követelményekre tekintettel maguknak kell vigyázni arra, hogy az az Uniónak az EJEE valamely kiegészítő jegyzőkönyvéhez történő jövőbeni csatlakozásakor az Unió és a saját maguk által felvállalandó nemzetközi kötelezettségek összhangban álljanak.

254. A teljesség kedvéért meg kell jegyezni, hogy az uniós jog *anyagi jogi szempontból* már régóta merít az EJEE kiegészítő jegyzőkönyveiből, még ha nem is minden uniós tagállam csatlakozott azokhoz. Egyrészt ezeket a kiegészítő jegyzőkönyveket az Alapjogi Charta keretében veszik figyelembe,¹⁵⁴ másrészt szerepet játszhatnak akkor, amikor az uniós jog általános jogelvei tartalmának meghatározásáról van szó¹⁵⁵ (lásd az EUSZ 6. cikkének (3) bekezdését). Nem zárható ki, hogy az uniós jognak és az uniós bíróságoknak ezek az EJEE kiegészítő jegyzőkönyveire való tisztán tartalmi utalásai hatással vannak a tagállamok helyzetére – például az Alapjogi Charta 51. cikkének (1) bekezdése értelmében az uniós jog végrehajtása során érvényesülő kötelezettségekre. Az uniós jog jelenlegi állása szerint fennálló jelenségről van azonban szó, nem pedig az Uniónak az EJEE-hez történő tervezett csatlakozásának következményéről.

255. Az Uniónak az EJEE-hez történő tervezett csatlakozása tehát összességében nem változtatja meg a tagállamoknak az EJEE kiegészítő jegyzőkönyveivel kapcsolatos helyzetét oly módon, amelyet a 8. jegyzőkönyv 2. cikkének második mondata megakadályozni szándékozik.

2. A tagállamok sajátos helyzete az EJEE 15. cikke vonatkozásában

256. Az EJEE 15. cikkében foglalt szükséghelyzetre vonatkozó klauzula lehetővé teszi az EJEE szerződő felei számára, hogy bizonyos keretek között az EJEE-ben meghatározott kötelezettségektől eltérő intézkedéseket hozzanak „háború vagy a nemzet létét fenyegető más rendkívüli állapot” esetén.

153 — Az EJEE negyedik, hetedik, tizenkettedik és tizenharmadik kiegészítő jegyzőkönyvét még nem minden uniós tagállam ratifikálta.

154 — Lásd különösen az Alapjogi Charta 19., 50. és 52. cikkéhez fűzött magyarázatokat (HL 2007. C 303., 17. o.).

155 — Lásd például – a *ne bis in idem* általános elvével kapcsolatban –: Limburgse Vinyl Maatschappij és társai kontra Bizottság ítélet (C-238/99. P, C-244/99. P, C-245/99. P, C-247/99. P, C-250/99. P, C-252/99. P és C-254/99. P, EU:C:2002:582, 59. pont) és Showa Denko kontra Bizottság ítélet (C-289/04. P, EU:C:2006:431, 50. pont).

257. A szükséghelyzetre vonatkozó intézkedések meghozatalának ezen lehetőségén az Unió EJEE-hez történő csatlakozása semmit nem változtat. A megállapodástervezet egyetlen rendelkezése sem korlátozza a tagállamok azon lehetőségét, hogy az EJEE 15. cikkét alkalmazzák. Az, hogy az EJEE az Unió csatlakozásával az uniós jogrend szerves részét fogja képezni, és az EUMSZ 216. cikk (2) bekezdése értelmében az uniós jognak a nemzeti joggal szembeni elsőbbségében fog osztozni,¹⁵⁶ a szükséghelyzetre vonatkozó intézkedések tagállami alkalmazását nem érinti. Hiszen az EJEE 15. cikke az EJEE más rendelkezéseivel hasonlóan beépül az uniós jogba. Egyébiránt maga az uniós jog is tartalmaz az EUMSZ 347. cikkben szükséghelyzetre vonatkozó klauzulát, amely az EJEE 15. cikkhez hasonlóan lényegében ugyanazokat az intézkedéseket teszi a tagállamok számára lehetővé, mint amelyek az EJEE alapján indokoltak.

258. Így nincs ok aggodalomra a tekintetben, hogy az Uniónak az EJEE-hez történő tervezett csatlakozása a tagállamoknak az EJEE 15. cikke vonatkozásában fennálló sajátos helyzetét bármi módon befolyásolná.

3. A tagállamok sajátos helyzete az EJEE-hez fűzött nemzetközi jogi fenntartások vonatkozásában

259. Meg kell vizsgálni még, hogy a megállapodástervezet befolyásolhatja-e a tagállamok sajátos helyzetét, amennyiben az EJEE 57. cikke értelmében az egyezmény egyik vagy másik rendelkezésével szemben nemzetközi jogi fenntartást tettek. Ezt a kérdést kettős szempontból lehet értékelni: egyrészt a megállapodástervezetben meghatározottak szerint az alperes és az alperesi pertárs egyetemleges felelősségének elvére tekintettel (lásd az a. szakaszt), másrészt pedig az uniós jognak a nemzeti joggal szembeni elsőbbségére tekintettel, amelyben az EJEE az Unió csatlakozását követően osztozni fog (lásd a b. szakaszt).

a) Az alperes és az alperesi pertárs egyetemleges felelőssége

260. A 8. jegyzőkönyv 2. cikke második mondatában foglalt szabály egyik célja annak megakadályozásában áll, hogy valamely uniós tagállamot az Unió EJEE-hez történő csatlakozása alapján az EJEE az EJEE valamely rendelkezésének megsértése miatt elmarasztalja, jóllehet mint az EJEE szerződő fele pontosan ezen rendelkezéssel szemben fenntartással élt.

261. A Bizottság véleményével ellentétben az EJEB általi ezen elmarasztalás veszélyét a megállapodástervezet 1. cikkének (3) és (4) bekezdése egyáltalán nem hárítja el.

262. Bár a megállapodástervezet 1. cikkének (3) bekezdése világosan meghatározza, hogy az Unió az EJEE-hez történő csatlakozással csupán a saját szerveinek, intézményeinek és hivatalainak, valamint a nevében eljáró személyeknek a jogi aktusai, intézkedései vagy mulasztásai kapcsán terheli az EJEE-ből eredő kötelezettség. Továbbá a megállapodástervezet 1. cikkének (4) bekezdéséből az következik, hogy a nemzeti hivatalok jogi aktusai, intézkedései és mulasztásai kizárólag az uniós tagállamoknak tudhatók be, még akkor is, ha ezekre az uniós jog végrehajtása során kerül sor.

263. Ugyanakkor a megállapodástervezet központi elemei közé tartozik a már többször említett alperesi pertársaság mechanizmusa és – ehhez kapcsolódóan – az Unió és a tagállam vagy tagállamok egyetemleges felelőssége az EJEE-nek az uniós jog végrehajtása során való megsértéséért (a megállapodástervezet 3. cikkének (7) bekezdése).

156 — Lásd a jelen állásfoglalás fenti 198. pontját.

264. E szabályozásra tekintettel olyan helyzetek állhatnak elő, amelyekben egy vagy több tagállamot mint alperesi pertársat (lásd a megállapodástervezet 3. cikkének (3) bekezdését) az Unióval együtt vonják felelősségre az EJEB valamely ítéletében az EJEE valamely alapjogának megsértéséért, jöllehet az érintett tagállamok az EJEE szerződő felének minőségében az EJEE érintett rendelkezésével szemben nemzetközi jogi fenntartást tettek. Ebben az esetben az Unió EJEE-hez történő csatlakozása és az azzal együtt járó egyetemleges felelősség főszabálya valószínűleg azzal a következménnyel jár, hogy az érintett tagállamok felelősségét kiterjeszti az EJEE szerződő feleként vállalt nemzetközi kötelezettségeken túl.

265. A megállapodástervezet ezen kidolgozása szembevethető ellentmondásban áll a 8. jegyzőkönyv 2. cikkének második mondatával, amely szerint az Uniónak az EJEE-hez történő csatlakozása semmi módon nem befolyásolhatja a tagállamoknak az EJEE-hez fűződő sajátos helyzetét. E körülmények között az Unió a tervezett csatlakozásra irányuló megállapodást csakis akkor kötheti meg, ha abban megfelelően tisztázva van, hogy az alperes és az alperesi pertárs egyetemleges felelősségének elve nem érinti a szerződő feleknek az EJEE 57. cikke értelmében tett esetleges fenntartásait.

b) Az EJEE mint az uniós jog elsőbbséget élvező része

266. Kétségtelen továbbá, hogy az Uniónak az EJEE-hez történő csatlakozása az Unión belül is azt fogja eredményezni, hogy a jelenlegi joghelyzethez képest az EJEE erősebb kötőerővel fog bírni a tagállamokra nézve. Amint ugyanis már többször említettem, az EJEE az Unió csatlakozásával az uniós jogrend szerves részét fogja képezni, és az EUMSZ 216. cikk (2) bekezdése értelmében az uniós jognak a nemzeti joggal szembeni elsőbbségében fog osztozni.¹⁵⁷

267. A legtöbb esetben ugyan ez alig jár gyakorlati hatással, mivel az uniós jog az Unió EJEE-hez történő csatlakozásától függetlenül (az EUSZ 6. cikk (2) bekezdése) számos alapjogot biztosít, amelyek legalábbis azonos értékű, ha nem magasabb védelmet biztosítanak, mint az EJEE-ben biztosított alapjogok – akár az Alapjogi Charta keretében (az EUSZ 6. cikk (1) bekezdése), akár általános jogelvek formájában (az EUSZ 6. cikk (3) bekezdése). Ezek az uniós alapjogok az uniós jog végrehajtása során a Charta 51. cikkének (1) bekezdése értelmében minden tagállamra nézve egyébként is korlátozások nélkül kötelezőek, függetlenül attól, hogy az EJEE szerződő feleként az EJEE hasonló rendelkezésével vagy a kiegészítő jegyzőkönyveivel szemben nemzetközi jogi fenntartást tettek-e, vagy sem.

268. Amennyiben azonban az a valószínűtlen helyzet áll elő, hogy egy bizonyos alapjogot kizárólag az EJEE ismer el, és az az Alapjogi Chartából vagy az uniós jog általános jogelveiből nem vezethető le, az uniós jog végrehajtása során ezen alapjognak a tagállamokkal szembeni kötőereje az EUMSZ 216. cikk (2) bekezdéséből következne. Ilyen esetben tehát valamely tagállamot az uniós jog erejénél fogva kötelezhet az EJEE valamely olyan rendelkezése, amellyel szemben az EJEE szerződő feleként esetleg fenntartást tett.

269. Az EUMSZ 216. cikk (2) bekezdésének a tagállamok joghelyzetére való esetleges kihatása azonban tisztán uniós jogi probléma, amely nem képezheti a tervezett csatlakozásra irányuló megállapodás tárgyát, hanem kizárólag belső szinten, az uniós jog autonómiája keretében oldható meg.¹⁵⁸ A jelen vélemény iránti eljárás szempontjából elegendő annyit megállapítani, hogy a 8. jegyzőkönyv 2. cikkének második mondata semmiképpen nem teszi szükségessé, hogy ezzel kapcsolatban az Unió és a tagállamai belső jogviszonyaira vonatkozó rendelkezés bekerüljön a megállapodástervezetbe. Ellenkezőleg, a megállapodástervezetbe foglalt ilyen szabályozás szükségképpen szemben állna az uniós jog autonómiájával.

¹⁵⁷ — Lásd a jelen állásfoglalás fenti 198. pontját.

¹⁵⁸ — A jelen vélemény iránti eljárás kereteit feszegetné, ha e kérdéssel kapcsolatban átfogóan állást foglalnánk. Ehelyütt csupán megemlítem, hogy elképzelhető, de korántsem kötelező, hogy a 8. jegyzőkönyv 2. cikkének második mondatában kifejezésre kerülő jogi elméletet uniós szinten az EUMSZ 216. cikk (2) bekezdésének értelmezésekor és alkalmazásakor figyelembe vegyék, szükségképpen korlátozva ezáltal az Unió által fenntartások nélkül ratifikált EJEE tagállamokkal szembeni kötőerejét.

4. A tagállamok sajátos helyzete az alperesi pertársaság mechanizmusa keretében

270. Végezetül meg kell jegyezni, hogy a 8. jegyzőkönyv 2. cikkének második mondatában a szempontok felsorolása, köztük a tagállamoknak az EJEE-vel kapcsolatos sajátos helyzetének megőrzése, nem kimerítő jellegű (lásd a „különösen” kifejezést). Tehát más, kifejezetten nem említett jogkérdések is felmerülhetnek az Unió EJEE-hez történő tervezett csatlakozásával összefüggésben, amelyek akár a tagállamok sajátos helyzetét is befolyásolhatják.

271. Ebben az összefüggésben ide kívánczok, hogy röviden ismét egy pillantást vessünk a megállapodástervezet 3. cikkében meghatározott alperesi pertársaság mechanizmusára.

272. Amint már említettem, a megállapodástervezet nem írja elő az Uniónak vagy a tagállamainak az EJEB előtti eljárásban alperesi pertársásként való automatikus részvételét.¹⁵⁹ Abban a – bizonyára valószínűtlen – esetben, ha az Unió az egy vagy több tagállam ellen benyújtott kereset alapján indult eljárásban nem vesz részt alperesi pertársásként, jöllehet annak a megállapodástervezet 3. cikkének (2) bekezdése szerinti feltételei adottak, az EJEB nem kötelezheti az Uniót az eljárásban való részvételre. Csupán annyit tehet, hogy egyedül az alperes tagállamot vagy tagállamokat marasztalja el az EJEE esetleges megsértéséért (az EJEE 46. cikkének 1. bekezdése), még akkor is, ha e jogsértés az uniós jog végrehajtása során következett be.

273. A tagállamok ezen maradékkockázata, hogy adott esetben az EJEE-nek az uniós jogra visszavehető megsértéséért egyedül kell felelniük, befolyásolja-e a 8. jegyzőkönyv 2. cikkének második mondata értelmében vett sajátos helyzetüket az EJEE vonatkozásában? Véleményem szerint nem.

274. Egyrészt a tagállamok ezen felelősségi kockázata már eddig is fennállt, az Uniónak az EJEE-hez történő csatlakozása nélkül. Mint ismeretes, az uniós tagállamok a jog jelenlegi állása szerint sem vonhatják ki magukat az EJEE keretében őket terhelő nemzetközi felelőségek alól azáltal, hogy szuverén jogokat ruháznak az Unióra. Ennélfogva már ma is lehetnek az EJEB előtt olyan keresetek, amelyek célja, hogy a tagállamokat felelősségre vonják az EJEE-nek a szuverén jogok Unióra történő átruházásából eredő állítólagos megsértéséért. Az EJEB ugyan megvizsgálja ezeket a kifogásokat, azonban eddig korlátozott vizsgálati mércét alkalmazott, amint az a Bosphorus-ítéletben¹⁶⁰ kifejezésre jut. Még ha az EJEB az Unió EJEE-hez történő csatlakozását követően a Bosphorus-ítéleténél szigorúbb vizsgálati mércét vezetne is be, ez lényegében semmit nem változtatna a tagállamokat mindig is terhelő azon kötelezettségeken, hogy az EJEE-t tiszteletben tartsák, és ne vonják ki magukat alóla azáltal, hogy nemzetközi szervezetekre ruháznak szuverén jogokat.

275. Másrészt az Unió tervezett egyoldalú nyilatkozata, amelynek szövege a megállapodástervezet kísérő dokumentumaként a Bíróság rendelkezésére áll, az uniós jog autonómiájának egyidejű figyelembevételével mellett megfelelő garanciát nyújt arra, hogy az Unió a tagállamait az EJEB előtt „ne hagyja cserben”, ha az alperesi pertársásként való részvételnek a megállapodástervezete 3. cikkének (2) bekezdése szerinti feltételei teljesülnek.

276. Mindent összevetve tehát az, hogy az Uniót alperesi pertársásként nem vonják be automatikusan az uniós joggal összefüggésben álló, a tagállamaival szemben benyújtott minden keresetbe, hanem független módon határozhat az EJEB előtti eljárásban való részvételéről, lényegében nem változtat a tagállamoknak az EJEE-vel kapcsolatos helyzetén. Arról pedig szó sincs, hogy a helyzetük az Uniónak az EJEE-hez történő csatlakozását megelőző helyzethez képest *romlana*.

159 — Lásd a jelen állásfoglalás fenti 217–219. pontját.

160 — EJEB, 2005. június 30-i Bosphorus kontra Írország ítélet (45036/98. sz. kérelem, Ítéletek és Határozatok Tára 2005-VI).

5. Részeredmény

277. Összefoglalva tehát nincs ok aggodalomra a tekintetben, hogy a megállapodástervezet a tagállamoknak az EJEE-vel kapcsolatos, a 8. jegyzőkönyv 2. cikkének második mondata szerinti sajátos helyzetét befolyásolhatná, feltéve, hogy a fenti 265. pontban említett pontosításra sor kerül.

G – Záró megjegyzés

278. A megállapodástervezetnek az EUSZ 6. cikk (2) bekezdésében és a 8. jegyzőkönyvben foglalt jogi követelmények, valamint a 2. nyilatkozat alapján történő vizsgálata nem hozott semmi olyat a napvilágra, ami megkérdőjelezhetné az Unió EJEE-hez történő csatlakozásának a Szerződésekkel való összeegyeztethetőségét. A megállapodástervezetnek csupán viszonylag csekély módosítása, illetve kiegészítése szükséges, amelyek minden nagyobb nehézség nélkül megvalósíthatók.

279. Éppen ezért nem tűnne célszerűnek a megállapodástervezetet a jelenlegi megfogalmazása mellett a Szerződésekkel összeegyeztethetetlennek nyilvánítani. A Bíróságnak az Európai Gazdasági Térségre vonatkozó második véleményére támaszkodva¹⁶¹ úgy kellene állást foglalnia, hogy a megállapodástervezet a Szerződésekkel összeegyeztethető, feltéve ha az általam említett módosításokra, kiegészítésekre és pontosításokra sor kerül.

VII – Indítvány

280. A fenti megfontolásokra tekintettel indítványozom, hogy a Bíróság az alábbiak szerint adjon véleményt:

A 2013. június 10-én, Strasbourgban előterjesztett, az Uniónak az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló egyezményhez történő csatlakozására irányuló megállapodás átdolgozott tervezete összeegyeztethető a Szerződésekkel, feltéve hogy nemzetközi jogi szempontból kötelező formában biztosítva van, hogy

- az Uniót és a tagállamait a megállapodástervezet 3. cikkének (5) bekezdése értelmében vett, a perbelépés engedélyezése iránti esetleges kérelmekre tekintettel szisztematikusan és kivétel nélkül tájékoztatják az EJEB előtt folyamatban lévő valamennyi eljárásról, amint azokról az adott alperest tájékoztatták,
- az Uniónak és a tagállamainak a megállapodástervezet 3. cikkének (5) bekezdése szerinti perbelépés engedélyezése iránti kérelmére nem vonatkozik az EJEB elfogadhatósági vizsgálata,
- az Európai Unió Bíróságának a megállapodástervezet 3. cikkének (6) bekezdése értelmében vett előzetes eljárása az elsődleges uniós jog és a másodlagos uniós jog EJEE-vel összhangban lévő értelmezésére vonatkozó valamennyi jogkérdésre kiterjed,
- a megállapodástervezet 3. cikkének (6) bekezdése szerinti előzetes eljárás lefolytatásától csakis akkor lehet eltekinteni, ha nyilvánvaló, hogy az Európai Unió Bírósága már foglalkozott az EJEB előtt folyamatban lévő kereset tárgyát képező konkrét jogkérdéssel,
- az alperes és az alperesi pertárs egyetemleges felelősségének a megállapodástervezet 3. cikkének (7) bekezdésében foglalt elve nem érinti a szerződő feleknek az EJEE 57. cikke értelmében tett esetleges fenntartásait, és

161 — 1/92 vélemény (EU:C:1992:189, a rendelkező rész 1. pontja).

- az EJEB egyébiránt semmi esetre sem térhet el a megállapodástervezet 3. cikkének (7) bekezdésében szabályozott, az alperesnek és az alperesi pertársnak az EJEE megállapított megsértéséért való egyetemleges felelősségének elvétől.