



Határozatok Tára

A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (teljes ülés)

2022. február 16.*

Tartalomjegyzék

I.	Jogi háttér	5
A.	Az 1049/2001/EK rendelet	5
B.	A Tanács eljárási szabályzata	6
C.	A Tanács belső dokumentumainak kezelésére vonatkozó iránymutatások	7
D.	A 883/2013/EU, Euratom rendelet	7
E.	A költségvetési rendelet	7
II.	A megtámadott rendelet	12
III.	A felek kérelmei és a Bíróság előtti eljárás	21
IV.	A Magyarország által benyújtott keresetlevél bizonyos szövegrészeinek, valamint A.3. mellékletének figyelmen kívül hagyására irányuló kérelemről	23
A.	A felek érvei	23
B.	A Bíróság álláspontja	24
V.	A keresetről	27
A.	A megtámadott rendelet teljes egészében történő megsemmisítésére irányuló elsődleges kereseti kérelemről	27
1.	Az Uniónak a megtámadott rendelet elfogadására vonatkozó hatásköre hiányára alapított, első és második jogalapról	28
a)	A felek érvei	28
b)	A Bíróság álláspontja	33

* Az eljárás nyelve: magyar.

1) A megtámadott rendelet jogalapjáról	33
2) Az EUSZ 7. cikk és az EUMSZ 269. cikk megkerüléséről	43
2. A jogbiztonság elvének megsértésére alapított, harmadik jogalapról	49
a) A felek érvei	49
b) A Bíróság álláspontja	54
B. A megtámadott rendelet részleges megsemmisítésére irányuló másodlagos kereseti kérelemről	65
1. A megtámadott rendelet 4. cikke (1) bekezdésének megsemmisítésére irányuló kereseti kérelemről	65
a) A felek érvei	65
b) A Bíróság álláspontja	65
2. A megtámadott rendelet 4. cikke (2) bekezdése h) pontjának megsemmisítésére irányuló kereseti kérelemről	66
a) A felek érvei	66
b) A Bíróság álláspontja	66
3. A megtámadott rendelet 5. cikke (2) bekezdésének megsemmisítésére irányuló kereseti kérelemről	67
a) A felek érvei	67
b) A Bíróság álláspontja	68
4. A megtámadott rendelet 5. cikke (3) bekezdése harmadik mondatának megsemmisítésére irányuló kereseti kérelemről	69
a) A felek érvei	69
b) A Bíróság álláspontja	71
5. A megtámadott rendelet 5. cikke (3) bekezdése negyedik mondatának megsemmisítésére irányuló kereseti kérelemről	72
a) A felek érvei	72
b) A Bíróság álláspontja	73
6. A megtámadott rendelet 6. cikke (3) és (8) bekezdésének megsemmisítésére irányuló kereseti kérelemről	74
a) A felek érvei	74

b) A Bíróság álláspontja	75
VI. A költségekről	76

„Megsemmisítés iránti kereset – (EU, Euratom) 2020/2092 rendelet – Az Európai Unió költségvetésének védelmét szolgáló általános feltételrendszer – Az uniós költségvetés védelme a jogállamiság elveinek valamely tagállamban történő megsértése esetén – Jögalap – Az EUMSZ 322. cikk (1) bekezdésének a) pontja – Az EUSZ 7. cikk és az EUMSZ 269. cikk állítólagos megkerülése – Az EUSZ 4. cikk (1) bekezdésének, az EUSZ 5. cikk (2) bekezdésének és az EUSZ 13. cikk (2) bekezdésének, valamint a jogbiztonság elvének, az arányosság elvének és a tagállamok Szerződések előtti egyenlőségére vonatkozó elvnek az állítólagos megsértése”

A C-156/21. sz. ügyben,

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

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

felperesnek,

támogatja:

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

beavatkozó fél,

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

és

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

alperesek ellen,

támogatják őket:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

beavatkozó felek,

benyújtott keresete tárgyában,

A BÍRÓSÁG (teljes ülés),

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

főtanácsnok: M. Campos Sánchez-Bordona,

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

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

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

meghozta a következő

Ítéletet

- 1 Keresetlevelében Magyarország azt kéri, hogy a Bíróság semmisítse meg elsődlegesen az uniós költségvetés védelmét szolgáló általános feltételrendszerről szóló, 2020. december 16-i (EU, Euratom) 2020/2092 európai parlamenti és tanácsi rendeletet (HL 2020. L 433I., 1. o.; helyesbítések: HL 2021. L 137., 22. o.; HL 2021. L 373., 94. o.; a továbbiakban: megtámadott rendelet), másodlagosan pedig e rendelet 4. cikkének (1) bekezdését, 4. cikke (2) bekezdésének h) pontját, 5. cikkének (2) bekezdését, 5. cikke (3) bekezdésének utolsó előtti mondatát, 5. cikke (3) bekezdésének utolsó mondatát, valamint 6. cikkének (3) és (8) bekezdését.

I. Jogi háttér

A. Az 1049/2001/EK rendelet

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

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

- 3 E rendelet 4. cikke értelmében:

„[...]

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

[...]

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

[...]

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

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

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

[...]

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

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

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

4 Az említett rendelet 5. cikke a következőképpen rendelkezik:

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

A tagállam a kérelmet átirányíthatja az intézményhez.”

B. A Tanács eljárási szabályzata

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

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

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

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

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

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

C. A Tanács belső dokumentumainak kezelésére vonatkozó iránymutatások

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

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

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

[...]

20. A »LIMITE« megjelölésű dokumentumok csak abban az esetben hozhatók nyilvánosságra, ha egy erre kellően felhatalmazott tanácsi tisztviselő, valamely tagállam nemzeti közigazgatási szerve (lásd a 21. pontot) vagy adott esetben a Tanács ilyen értelmű határozatot hozott, az [1049/2001 rendelettel] és a Tanács eljárási szabályzatával összhangban.

21. A Tanácstól eltérő uniós intézmény vagy szerv alkalmazásában álló személyzet tagjai nem határozhatnak úgy, hogy nyilvánosságra hoznak egy »LIMITE« megjelölésű dokumentumot, mielőtt erről a Tanács Főtitkárságával előzetesen egyeztetnének. A tagállamok nemzeti közigazgatásának alkalmazásában álló személyzet tagjai az [1049/2001 rendelet] 5. cikkének megfelelően konzultálnak a Tanács Főtitkárságával, mielőtt ilyen értelmű döntést hoznának, kivéve ha egyértelmű, hogy az adott dokumentum nyilvánosságra hozható.”

D. A 883/2013/EU, Euratom rendelet

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

E. A költségvetési rendelet

- 10 Az Unió általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról, az 1296/2013/EU, az 1301/2013/EU, az 1303/2013/EU, az 1304/2013/EU, az 1309/2013/EU, az 1316/2013/EU, a 223/2014/EU és a 283/2014/EU rendelet és az 541/2014/EU határozat módosításáról, valamint a 966/2012/EU, Euratom rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2018. július 18-i (EU,

Euratom) 2018/1046 európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2018. L 193., 1. o.; helyesbítés: HL 2019. L 60., 36. o.) (a továbbiakban: költségvetési rendelet) „Fogalommeghatározások” címet viselő 2. cikke értelmében:

„E rendelet alkalmazásában:

[...]

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

[...]

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

[...]

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

[...]”

11 E rendelet „Összeférhetetlenség” című 61. cikke a következőket írja elő:

„(1) A költségvetés végrehajtásában és a közvetlen, közvetett és megosztott irányításban és az ezt előkészítő tevékenységekben, valamint az ellenőrzésben vagy kontrollban érintett, e cím 4. fejezete szerinti pénzügyi szereplők és egyéb személyek – ideértve többek között a bármilyen szintű nemzeti hatóságokat is, – nem járhatnak el oly módon, hogy saját érdekeik ütközzenek az Unió érdekeivel. Megfelelő intézkedéseket kell továbbá hozniuk annak érdekében, hogy a felelősségi körükbe tartozó feladatok ellátása során megakadályozzák összeférhetetlenség felmerülését, és kezeljék az objektíven összeférhetetlenségnek tekinthető helyzeteket.

(2) Ha valamely nemzeti hatóság személyzetének tagjával kapcsolatban fennáll az összeférhetetlenség kockázata, a személy az üggyel a feletteséhez fordul. Ha e kockázat a személyzeti szabályzat hatálya alá tartozó személyi állomány tagjával kapcsolatban merül fel, az érintett személy az üggyel az illetékes megbízott, engedélyezésre jogosult tisztviselőhöz fordul. Az illetékes felettes, illetve megbízott, engedélyezésre jogosult tisztviselő írásban megerősíti, hogy fennáll-e az összeférhetetlenség. Amennyiben bebizonyosodik, hogy összeférhetetlenség áll fenn, a kinevezésre jogosult hatóság, illetve az illetékes nemzeti hatóság biztosítja, hogy az érintett személy az adott ügyben valamennyi tevékenységgel felhagyjon. Az illetékes megbízott, engedélyezésre jogosult tisztviselő vagy az illetékes nemzeti hatóság gondoskodik arról, hogy az alkalmazandó jognak megfelelően sor kerüljön további megfelelő intézkedések meghozatalára.

(3) Az (1) bekezdés alkalmazásában összeférhetetlenség akkor áll fenn, ha az (1) bekezdésben említett pénzügyi szereplő vagy egyéb személy feladatainak pártatlan és tárgyilagos ellátása családi vagy érzelmi okok, politikai szimpátiával vagy nemzeti kötődéssel kapcsolatos okok, továbbá gazdasági érdek vagy bármely más közvetlen vagy közvetett személyes érdek miatt sérül.”

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

„(1) A Bizottság a költségvetést bármely alábbi módon hajtja végre:

- a) a 125–153. cikkben foglaltak szerint közvetlenül (a továbbiakban: közvetlen irányítás) szervezeti egységein, többek között az 60. cikk (2) bekezdésének megfelelően az illetékes küldöttségvezető felügyelete mellett az Unió küldöttségein dolgozó alkalmazottain, vagy a 69. cikkben említett végrehajtó ügynökségeken keresztül;
- b) a 63. cikkben és a 125–129. cikkben foglaltak szerint a tagállamokkal megosztott irányításban (a továbbiakban: megosztott irányítás);
- c) a 125–149. és a 154–159. cikkben foglaltak szerint közvetetten (a továbbiakban: közvetett irányítás), amennyiben az alap-jogiaktus így rendelkezik, illetve az 58. cikk (2) bekezdésének a)–d) pontjában említett esetekben a költségvetés végrehajtásával kapcsolatos feladatok [...] átruházásával:

[...]”.

- 13 Ugyanezen rendeletnek a „Tagállamokkal megosztott irányítás” című 63. cikkének (2) és (8) bekezdése a következőket írja elő:

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

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

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

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

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

[...]

8. Annak biztosítása érdekében, hogy az uniós forrásokat az alkalmazandó szabályokkal összhangban használják fel, a Bizottság:

- a) a kijelölt szervek elszámolásainak vizsgálatára és elfogadására vonatkozóan olyan eljárásokat alkalmaz, amelyek biztosítják, hogy az elszámolások hiánytalanok, pontosak és a valóságnak megfelelőek legyenek;
- b) kizárja az uniós finanszírozásból azokat a kiadásokat, amelyek tekintetében az alkalmazandó jog megsértésével teljesítettek kifizetéseket;
- c) megszakítja a kifizetési határidőket, vagy felfüggeszti a kifizetéseket, amennyiben az ágazatspecifikus szabályok így rendelkeznek.

A Bizottság teljesen vagy részben feloldja a kifizetési határidők megszakítását vagy a kifizetések felfüggesztését, miután a tagállam benyújtotta észrevételeit, és amint megtette a szükséges intézkedéseket. A 74. cikk (9) bekezdésében említett éves tevékenységi jelentésben ki kell térni az ezen bekezdés szerinti összes kötelezettségre.”

- 14 A költségvetési rendelet „Együttműködés az Unió pénzügyi érdekeinek védelmében” című 129. cikke a következőképpen rendelkezik:

„(1) Minden olyan személy vagy szervezet, amely uniós finanszírozásban részesül, maradéktalanul együttműködik az Unió pénzügyi érdekeinek védelmében, és a finanszírozás feltételeként biztosítja az illetékes engedélyezésre jogosult tisztviselő, a[...] megerősített együttműködésben részt vevő tagállamok vonatkozásában az Európai Ügyészség, az OLAF, a Számvevőszék és adott esetben az illetékes nemzeti hatóságok számára a hatáskörük hiánytalan gyakorlásához szükséges jogokat és hozzáférést. Az OLAF esetében e jogok közé tartozik a vizsgálatok – köztük például helyszíni ellenőrzések és vizsgálatok – lefolytatásához való jog is, [az OLAF által lefolytatott vizsgálatokról szóló] rendelettel összhangban.

(2) Minden olyan személy vagy szervezet, amely közvetlen vagy közvetett irányítás keretében uniós finanszírozásban részesül, írásban nyilatkozik arról, hogy biztosítja az (1) bekezdésben említett jogokat, valamint gondoskodik arról, hogy az uniós források felhasználásában részt vevő harmadik felek ezekkel egyenértékű jogokat biztosítsanak.”

- 15 A költségvetési rendelet „Felfüggesztés, megszüntetés és csökkentés” című 131. cikke értelmében:

„(1) Amennyiben az odaítélési eljárás során szabálytalanság vagy csalás történt, az illetékes engedélyezésre jogosult tisztviselő felfüggeszti az eljárást, és meghozhat bármilyen, általa

szükségesnek ítélt intézkedést, beleértve az eljárás megszüntetését is. A illetékes engedélyezésre jogosult tisztviselő a csalásgyanús esetekről haladéktalanul értesíti az OLAF-ot.

[...]

(3) Az illetékes engedélyezésre jogosult tisztviselő felfüggesztheti a kifizetéseket vagy a jogi kötelezettségvállalás teljesítését, amennyiben:

[...]

b) ellenőrizni szükséges, hogy valóban megtörtént-e a feltételezett szabálytalanság, csalás vagy kötelezettségszegés;

c) a szabálytalanság, csalás vagy kötelezettségszegés kétségesse teszi a 62. cikk (1) bekezdése első albekezdésének c) pontja szerint uniós forrásokat felhasználó személy vagy szervezet által alkalmazott belső kontrollrendszer megbízhatóságát vagy hatékonyságát, vagy a mögöttes ügyletek jogszerűségét és szabályszerűségét.

[...]”

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

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

A rendszer célja a következők elősegítése:

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

[...]

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

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

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

II. A megtámadott rendelet

- 17 A megtámadott rendelet preambulumból kitűnik, hogy a rendeletet az „[EUM-Szerződés] és különösen annak 322. cikke (1) bekezdésének a) pontja” és az „[Euratom-Szerződés] és különösen annak 106a. cikke” alapján fogadták el.
- 18 A megtámadott rendelet (2), (3), (5)–(10), (12)–(16), (18)–(20) és (26) preambulumbekkezdése a következőket mondja ki:

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

(3) A jogállamiság megköveteli, hogy valamennyi közhatalmi szerv törvényes korlátok között, a demokrácia értékeinek megfelelően és az Európai Unió Alapjogi Chartájában [a továbbiakban: Charta] és más alkalmazandó eszközökben meghatározott alapvető jogok tiszteletben tartásával, valamint független és pártatlan bíróságok felügyelete mellett járjon el. Így különösen megköveteli, hogy tiszteletben tartsák a törvényesség elvét [2004. április 29-i Bizottság kontra CAS Succhi di Frutta ítélet, C-496/99 P, EU:C:2004:236, 63. pont], amely magában hordozza az átlátható, elszámoltatható, demokratikus és pluralista törvényhozási eljárás meglétét; a jogbiztonság elvét [1981. november 12-i Meridionale Industria Salumi és társai ítélet, 212/80–217/80, EU:C:1981:270, 10. pont]; a végrehajtó hatalom önkényessége tilalmának elvét [1989. szeptember 21-i Hoechst kontra Bizottság ítélet, 46/87 és 227/88, EU:C:1989:337, 19. pont]; a független és pártatlan bíróságok által biztosított hatékony bírói jogvédelem elvét, az igazságszolgáltatáshoz való jogot is beleértve [2018. február 27-i Associação Sindical dos Juizes Portugueses ítélet, C-64/16, EU:C:2018:117, 31., 40. és 41. pont; 2018. július 25-i Minister for Justice and Equality (Az igazságszolgáltatási rendszer hiányosságai) ítélet, C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, 63–67. pont]; és a hatalmi ágak szétválasztásának elvét [2010. december 22-i DEB-ítélet, C-279/09, EU:C:2010:811, 58. pont; 2016. november 10-i Poltorak ítélet, C-452/16 PPU, EU:C:2016:858, 35. pont; 2016. november 10-i Kovalkovas ítélet, C-477/16 PPU, EU:C:2016:861, 36. pont] [„A jogállamiság megerősítésére irányuló új uniós keret” című bizottsági közlemény (COM(2014) 158 final, I. melléklet).

[...]

(5) Amikor egy tagjelölt ország tagállammá válik, egy olyan jogi struktúrához csatlakozik, amely azon az alapvető előfeltevésen alapul, mely szerint minden tagállam osztozik az összes többi tagállammal az Unió alapjául szolgáló számos közös értékben, és elismeri, hogy azok osztják ezen értékeket vele, amint azt az [EUSZ 2. cikk] kimondja. Ezen előfeltevés maga után vonja és igazolja a tagállamok közötti kölcsönös bizalom fennállását ezen értékek elismerése, és így

az azokat végrehajtó uniós jog tiszteletben tartása tekintetében [2014. december 18-i 2/13 (Az Uniónak az EJEE-hez történő csatlakozása) vélemény, EU:C:2014:2454, 168. pont]. A tagállamok jogszabályainak és gyakorlatainak továbbra is meg kell felelniük az Unió alapját képező közös értékeknek.

- (6) Bár az uniós értékek nem állnak egymással hierarchikus viszonyban, a jogállamiság tiszteletben tartása elengedhetetlen az Unió alapjául szolgáló más alapvető értékek – például a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség és az emberi jogok tiszteletben tartása – védelméhez. A jogállamiság tiszteletben tartása elválaszthatatlanul összekapcsolódik a demokrácia és az alapvető jogok tiszteletben tartásával. Sem a demokrácia, sem az alapvető jogok tiszteletben tartása nem képzelhető el a jogállamiság tiszteletben tartása nélkül, és fordítva.
- (7) Amikor a tagállamok végrehajtják az uniós költségvetést, ideértve [a Covid19-válság utáni helyreállítás támogatására szolgáló Európai Unió Helyreállítási Eszköz létrehozásáról szóló, 2020. december 14-i] (EU) 2020/2094 tanácsi rendelet [HL 2020. L 433I., 23. o.] alapján létrehozott Európai Unió Helyreállítási Eszköz keretében, valamint az uniós költségvetés által biztosított kölcsönök és egyéb eszközök keretében elkülönített forrásokat is, a jogállamiság tiszteletben tartása – az általuk alkalmazott végrehajtási módszertől függetlenül – alapvető előfeltétele az [EUMSZ 317. cikkben] foglalt hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elvének való megfelelésnek.
- (8) A tagállamok csak akkor tudják biztosítani a hatékony és eredményes pénzgazdálkodást, ha a hatóságok a jogszabályoknak megfelelően járnak el, ha a nyomozó és vádhatóságok hatékonyan üldözik a csalás eseteit, többek között az adócsalást, az adókijátszást, a korrupciót, az összeférhetetlenséget vagy a jog egyéb megsértését is, és ha a hatóságok – többek között a bűnüldöző hatóságok – önkényes vagy jogellenes döntései alávetethetők a független bíróságok és az Európai Unió Bírósága hatékony bírósági felülvizsgálatának.
- (9) Az igazságszolgáltatás függetlenségét és pártatlanságát mindig garantálni kell, a nyomozó és vádhatóságoknak pedig képeseknek kell lenniük arra, hogy megfelelően ellássák feladataikat. Az igazságszolgáltatási szerveknek, valamint a nyomozó és vádhatóságoknak elegendő pénzügyi és emberi erőforrással, valamint megfelelő eljárásokkal kell rendelkezniük ahhoz, hogy hatékonyan és a tisztességes eljáráshoz való jog teljeskörű tiszteletben tartása mellett járassanak el, a védelemhez való jog tiszteletben tartását is beleértve. A jogerős ítéleteket hatékonyan végre kell hajtani. E feltételekre minimális biztosítékként van szükség a hatóságok olyan jogellenes és önkényes döntései ellen, amelyek sérthetik az Unió pénzügyi érdekeit.
- (10) A bírói függetlenség előfeltételezi különösen azt, hogy az érintett igazságszolgáltatási szerv mind a vonatkozó szabályok alapján, mind pedig a gyakorlatban teljesen autonóm módon gyakorolhatja igazságszolgáltatási feladatkörét anélkül, hogy bármely más szervvel hierarchikus viszonyban állna, vagy annak alárendelt lenne, továbbá anélkül, hogy bárhonnan utasításokat kapna, és ilyen módon védett az olyan külső beavatkozásokkal vagy nyomással szemben, amely veszélyeztetheti tagjai ítélezéskori függetlenségét, és befolyásolhatja döntéseiket. A függetlenségi és pártatlansági garanciák olyan szabályok meglétét igénylik – különösen, ami a szerv összetételét, tagjainak kinevezését, azok megbízatásának időtartamát, kizárásának és elmozdításának okait illeti –, amelyek a

jogalanyok számára biztosítják minden, az említett szerv külső tényezők általi befolyásolhatóságával, valamint az ütköző érdekek vonatkozásában való semlegességével kapcsolatos jogos kétség kizárását.

[...]

- (12) Az [EUSZ 19. cikk] – amely konkretizálja az [EUSZ 2. cikkben] foglalt jogállamiság értékét – előírja a tagállamok számára, hogy az uniós jog által szabályozott területeken, ideértve az uniós költségvetés végrehajtásával kapcsolatos területeket is, biztosítsák a hatékony bírói jogvédelmet. Az uniós jog tiszteletben tartásának biztosítására irányuló hatékony bírósági felülvizsgálat pusztán fennállása a jogállamiság létének velejárója, biztosításához pedig független bíróságok szükségesek [2018. február 27-i Associação Sindical dos Juizes Portugueses ítélet, C-64/16, EU:C:2018:117, 32–36. pont]. A bíróságok függetlenségének megőrzése alapvető fontosságú, amint azt a Charta 47. cikkének második bekezdése is megerősíti [2018. február 27-i Associação Sindical dos Juizes Portugueses ítélet, C-64/16, EU:C:2018:117, 40. és 41. pont]. Ez különösen igaz a többek között a közbeszerzési eljárások keretében közkiadásokat vagy köztartozásokat keletkeztető aktusok, szerződések vagy egyéb eszközök érvényességének bírósági felülvizsgálatára, amely a bíróságok előtt is megindítható.
- (13) Ezért egyértelmű kapcsolat áll fenn a jogállamiság tiszteletben tartása és az uniós költségvetésnek a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elvével összhangban történő hatékony végrehajtása között.
- (14) Az Unió számos olyan eszközt és folyamatot dolgozott ki, amely előmozdítja a jogállamiságot és annak alkalmazását, köztük a civil társadalmi szervezeteknek nyújtott pénzügyi támogatást, az európai jogállamisági mechanizmust és az uniós igazságügyi eredménytáblát, illetve amely – a kötelezettségszegési eljárások és az [EUSZ 7. cikkben] meghatározott eljárás révén – biztosítja az uniós intézmények hatékony válaszát a jogállamiság megsértésére. Az e rendeletben meghatározott mechanizmus kiegészíti ezeket az eszközöket azáltal, hogy biztosítja az uniós költségvetés védelmét a jogállamiság elveinek az uniós költségvetéssel való hatékony és eredményes pénzgazdálkodást vagy az Unió pénzügyi érdekeinek védelmét érintő megsértésével szemben.
- (15) A jogállamiság elveinek megsértése, különösen ha az a hatóságok megfelelő működését és a hatékony bírósági felülvizsgálatot érinti, súlyosan sértheti az Unió pénzügyi érdekeit. Ez igaz a jogállamiság elvei megsértésének egyedi eseteire is, de az olyan esetekre még inkább, amelyek széles körben jellemzőek, illetve amelyek a hatóságok ismétlődően előforduló gyakorlatának vagy mulasztásának, vagy az ilyen hatóságok által elfogadott általános intézkedéseknek tudhatók be.
- (16) A jogállamiság elvei megsértésének azonosítása a Bizottság részéről alapos minőségi értékelést igényel. Az említett értékelésnek objektívnek, pártatlannak és tisztességesnek kell lennie, és figyelembe kell vennie a rendelkezésre álló forrásokból és elismert intézményektől származó releváns információkat, ideértve az Európai Unió Bíróságának ítéleteit, a Számvevőszék jelentéseit, a Bizottság éves jogállamisági jelentését és a Bizottság által készített uniós igazságügyi eredménytáblát, az [OLAF] és adott esetben az Európai Ügyészség jelentéseit, valamint a releváns nemzetközi szervezetek és hálózatok – beleértve az Európa Tanács szerveit, mint például az Európa Tanács Korrupció Elleni Államok Csoportját (GRECO) és a [Jog a Demokráciáért Európai Bizottságot (Velencei Bizottság)],

valamint az Európai Unió Legfelsőbb Bíróságai Elnökeinek Hálózatát és az Igazságszolgáltatási Tanácsok Európai Hálózatát – következtetéseit és ajánlásait, különösen a Velencei Bizottság jogállamisági ellenőrzőlistáját. A Bizottság konzultálhat az Európai Unió Alapjogi Ügynökségével és a Velencei Bizottsággal, amennyiben az egy alapos minőségi értékelés elkészítéséhez szükséges.

[...]

- (18) Az elfogadandó intézkedések meghatározásakor biztosítani kell az arányosság elvének érvényesülését, figyelembe véve különösen a helyzet súlyosságát, a releváns magatartás kezdete óta eltelt időt, a magatartás fennállásának időtartamát és ismételt előfordulását, a szándékot, az érintett tagállamnak a jogállamiság elvei megsértésének megszüntetésében való együttműködésének mértékét, valamint ezen elvek megsértésének az uniós költségvetéssel való hatékony és eredményes pénzgazdálkodásra vagy az Unió pénzügyi érdekeire gyakorolt hatásait.
- (19) Alapvető fontosságú, hogy a jogállamiság elveinek megsértése esetén az intézkedések elfogadásakor a végső címzettek és kedvezményezettek jogos érdekei megfelelő védelemben részesüljenek. Az intézkedések elfogadásának mérlegelésekor a Bizottságnak figyelembe kell vennie azok végső címzettekre és kedvezményezettekre gyakorolt potenciális hatását. Tekintettel arra, hogy megosztott irányítás keretében a Bizottság részéről a tagállamok részére teljesített kifizetések jogilag függetlenek a nemzeti hatóságok által a kedvezményezettek részére teljesített kifizetésektől, az e rendelet szerinti megfelelő intézkedések nem tekintendők úgy, hogy érintik az alkalmazandó ágazatspecifikus és költségvetési szabályokban foglalt kifizetési határidőknek megfelelően a kedvezményezettek részére történő kifizetésekre szánt források rendelkezésre állását. Az e rendelet szerint elfogadott határozatok, valamint a végső címzettek és kedvezményezettek tekintetében e rendeletben előírt kötelezettségek az alkalmazandó uniós jog részét képezik a finanszírozás megosztott irányítás keretében történő végrehajtása tekintetében. Az intézkedések által érintett tagállamoknak rendszeresen jelentést kell tenniük a Bizottság részére a végső címzettek vagy kedvezményezettek felé fennálló kötelezettségeik teljesítéséről. Az alkalmazandó ágazatspecifikus és költségvetési szabályokban foglalt, a kedvezményezettek felé fennálló fizetési kötelezettségek teljesítésére vonatkozó jelentéstételnek lehetővé kell tennie, hogy a Bizottság meggyőződjön arról, hogy az e rendelet alapján hozott határozatok semmilyen – sem közvetlen, sem közvetett – formában nincsenek hatással az alkalmazandó ágazatspecifikus és költségvetési szabályok szerint teljesítendő kifizetésekre.

A végső címzettek vagy kedvezményezettek védelmének megerősítése érdekében a Bizottságnak egy honlapon vagy egy internetes portálon keresztül tájékoztatást és iránymutatást kell nyújtania, megfelelő eszközöket biztosítva egyúttal ahhoz, hogy tájékoztatni lehessen a Bizottságot arról, ha kormányzati szervek és tagállamok megszegik azon jogi kötelezettségüket, amely szerint az e rendelet szerinti intézkedések elfogadását követően folytatniuk kell a kifizetéseket. A Bizottságnak ezen információk nyomán el kell járnia annak ellenőrzése érdekében, hogy az alkalmazandó szabályokat betartották-e, különös tekintettel az [Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alap Pluszra, a Kohéziós Alapra, az Igazságos Átmenet Alapra és az Európai Tengerügyi, Halászati és Akvakultúra-alapra vonatkozó közös rendelkezések, valamint az előbbiekre és a Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alapra, a Belső Biztonsági Alapra és a határigazgatás és a vízümpolitika pénzügyi támogatására szolgáló eszközre vonatkozó pénzügyi szabályok megállapításáról szóló, 2021. június 24-i (EU) 2021/1060 európai parlamenti és tanácsi

rendelet (HL 2021. L 231., 159. o.; helyesbítés: HL 2021. L 261., 58. o.)) 69. cikkére, 74. cikke (1) bekezdésének b) pontjára és 104. cikkére. Szükség esetén annak biztosítása érdekében, hogy a kormányzati szervek vagy tagállamok által kifizetendő minden esedékes összeget ténylegesen kifizessenek a végső címzettek vagy kedvezményezettek részére, a Bizottságnak vissza kell térítenie a teljesített kifizetéseket, vagy adott esetben pénzügyi korrekciót kell alkalmaznia azáltal, hogy – az alkalmazandó ágazatspecifikus és költségvetési szabályoknak megfelelően – csökkenti valamely program uniós támogatását.

- (20) E rendelet végrehajtása egységes feltételeinek biztosítása érdekében, valamint az e rendelet alapján elfogadott intézkedések pénzügyi hatásainak jelentőségére tekintettel végrehajtási hatásköröket kell a Tanácsra ruházni, amelynek a Bizottság javaslata alapján kell eljárnia.

[...]

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

- 19 A megtámadott rendelet 1. cikke a következőképpen rendelkezik:

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

- 20 E rendelet 2. cikke értelmében:

„E rendelet alkalmazásában:

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

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

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

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

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

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

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

- a) az uniós költségvetést – beleértve az uniós költségvetés által garantált kölcsönöket és egyéb eszközöket is – végrehajtó hatóságok megfelelő működése, különösen a közbeszerzési eljárások vagy a vissza nem térítendő támogatásokkal kapcsolatos eljárások keretében;
- b) a pénzügyi kontrollt, monitoringot és ellenőrzést végző hatóságok megfelelő működése, valamint a hatékony és átlátható pénzgazdálkodási és elszámoltathatósági rendszerek megfelelő működése;
- c) a nyomozó és a vádhatóságok megfelelő működése az uniós költségvetés végrehajtását vagy az Unió pénzügyi érdekeinek védelmét érintő csalással – többek között adócsalással –, korrupcióval vagy az uniós jog ezzel összefüggő egyéb megsértésével kapcsolatos nyomozás és vádeljárás során;
- d) az a), a b) és a c) pontban említett hatóságok intézkedéseinek vagy mulasztásainak független bíróságok általi hatékony bírósági felülvizsgálata;
- e) az uniós költségvetés végrehajtását vagy az Unió pénzügyi érdekeinek védelmét érintő csalásnak – többek között adócsalásnak –, korrupciónak vagy az uniós jog ezzel összefüggő egyéb megsértésének megelőzése és szankcionálása, valamint a nemzeti bíróságok vagy a közigazgatási hatóságok által hatékony és visszatartó erejű szankciók kiszabása a címzettekkel szemben;

- f) a jogosulatlanul kifizetett összegek visszafizettetése;
- g) az OLAF-fal és – az érintett tagállam részvételétől függően – az Európai Ügyészséggel folytatott hatékony és kellő időben történő együttműködés a nyomozásaik vagy a vádeljárásaik során az alkalmazandó uniós jogi aktusok szerint a lojális együttműködés elvével összhangban;
- h) a hatóságoknál tapasztalt egyéb, az uniós költségvetéssel való hatékony és eredményes pénzgazdálkodás vagy az Unió pénzügyi érdekeinek védelme szempontjából releváns helyzetek vagy magatartások.”
- 23 Az említett rendeletnek „Az uniós költségvetés védelmét szolgáló intézkedések” című 5. cikkének (1)–(4) bekezdése a következőket írja elő:

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

- a) amennyiben a Bizottság a költségvetési rendelet 62. cikke (1) bekezdésének a) és c) pontja szerinti közvetlen vagy közvetett irányítás keretében hajtja végre az uniós költségvetést, és ha kormányzati szerv a címzett:
- i. a kifizetéseknek vagy a jogi kötelezettségvállalás teljesítésének felfüggesztése vagy a jogi kötelezettségvállalás megszüntetése a költségvetési rendelet 131. cikkének (3) bekezdése szerint;
 - ii. új jogi kötelezettségek vállalásának tilalma;
 - iii. a részletek folyósításának teljes vagy részleges felfüggesztése vagy az uniós költségvetés által garantált kölcsönök lejárat előtti visszafizetése;
 - iv. az uniós költségvetés által garantált eszközből származó gazdasági előny felfüggesztése vagy csökkentése;
 - v. az uniós költségvetés által garantált kölcsönökre vagy egyéb eszközökre vonatkozó új megállapodások kötésének tilalma;
- b) amennyiben a Bizottság a költségvetési rendelet 62. cikke (1) bekezdésének b) pontja szerint a tagállammal megosztott irányítás keretében hajtja végre az uniós költségvetést:
- i. egy vagy több program jóváhagyásának felfüggesztése vagy annak módosítása;
 - ii. kötelezettségvállalások felfüggesztése;
 - iii. kötelezettségvállalások csökkentése, többek között pénzügyi korrekciók vagy a más kiadási programokhoz történő átcsoportosítások révén;
 - iv. az előfinanszírozás csökkentése;
 - v. a kifizetési határidők megszakítása;
 - vi. kifizetések felfüggesztése.

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

említett intézkedések elfogadásától számítva háromhavonta jelentést tesznek a Bizottságnak az említett kötelezettségeknek való megfelelésükről.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(9) Amennyiben a Bizottság úgy ítéli meg, hogy a 4. cikkben foglalt feltételek teljesülnek, és hogy a tagállam által az (5) bekezdés szerint javasolt korrekciós intézkedések – ha vannak ilyenek – nem kezelik megfelelően a Bizottság értesítésében foglalt megállapításokat, a tagállam észrevételeinek kézhezvételétől számított egy hónapon belül, vagy ha nem érkezik észrevétel, indokolatlan késedelem nélkül és minden esetben a (7) bekezdésben meghatározott határidőtől számított egy hónapon belül a megfelelő intézkedésekről szóló végrehajtási határozatra irányuló javaslatot nyújt be a Tanácsnak. A javaslatban meg kell jelölnie azokat a konkrét indokokat és bizonyítékokat, amelyek a Bizottság megállapításainak alapjául szolgáltak.

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

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

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

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

(2) Az érintett tagállam kérésére, vagy saját kezdeményezésére és legkésőbb egy évvel az intézkedések Tanács általi elfogadását követően, a Bizottság az érintett tagállam által benyújtott

minden bizonyítékot, valamint az érintett tagállam által elfogadott bármely új korrekciós intézkedés megfelelőségét figyelembe véve újból értékeli az érintett tagállamban fennálló helyzetet.

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

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

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

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

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

III. A felek kérelmei és a Bíróság előtti eljárás

- 26 Magyarország azt kéri, hogy a Bíróság:
- elsődlegesen semmisítse meg a megtámadott rendeletet;
 - másodlagosan semmisítse meg a rendelet 4. cikkének (1) bekezdését, 4. cikke (2) bekezdésének h) pontját, 5. cikkének (2) bekezdését, 5. cikke (3) bekezdésének utolsó előtti mondatát, 5. cikke (3) bekezdésének utolsó mondatát, valamint 6. cikkének (3) és (8) bekezdését, és
 - kötelezze a Parlamentet és a Tanácsot a költségek viselésére.
- 27 Magyarország továbbá az Európai Unió Bírósága alapokmánya 16. cikkének harmadik bekezdése alapján azt kérte a Bíróságtól, hogy a jelen ügyet nagytanácsban bírálja el.
- 28 A Parlament és a Tanács azt kéri, hogy a Bíróság utasítsa el a keresetet, és Magyarországot kötelezze a költségek viselésére.
- 29 2021. május 12-i kérelmében a Parlament azt kérte, hogy a Bíróság a jelen ügyet a Bíróság eljárási szabályzatának 133. cikkében előírt gyorsított eljárásban bírálja el. Kérelme alátámasztásául a Parlament azzal érvelt, hogy a megtámadott rendelet elfogadása alapvető politikai feltétele volt a 2021–2027-es időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keretről szóló, 2020. december 17-i (EU, Euratom) 2020/2093 tanácsi határozat (HL 2020. L 433 I., 11. o.) általa történő jóváhagyásának, és hogy a gazdasági szükséghelyzetre való tekintettel a „Next Generation EU” elnevezésű COVID-19 helyreállítási terv keretében rendelkezésre álló forrásokat rendkívül rövid határidőn belül a

tagállamok rendelkezésére kell bocsátani. E tekintetben többek között kifejtette, hogy a 2020/2094 rendelet 3. cikkének (4) bekezdésével összhangban a jogi kötelezettségvállalások legalább 60%-át legkésőbb 2022. december 31-ig, az összes jogi kötelezettségvállalást pedig legkésőbb 2023. december 31-ig kell megtenni. A Parlament továbbá hangsúlyozta, hogy az Európai Unió saját forrásainak rendszeréről és a 2014/335/EU, Euratom határozat hatályon kívül helyezéséről szóló, 2020. december 14-i (EU, Euratom) 2020/2053 tanácsi határozat (HL 2020. L 424., 1. o.) hatálybalépését követően a Bizottság 2022 nyarától tőkepiaci hitelfelvételt indít a fent hivatkozott helyreállítási terv finanszírozása érdekében. A Parlament szerint a rendkívül nagy összegek rövid időn belüli felvétele és rendelkezésre bocsátása elkerülhetetlen kockázatot jelent az uniós költségvetésre nézve, amelyet a megtámadott rendelettel védeni kívánnak. Ez a védelem azért fontos, mert az uniós költségvetés hatékony védelmének elmulasztása hosszú távon – különösen az Unión belüli szolidaritásra nézve – negatív következményekkel járhat.

- 30 Az eljárási szabályzat 133. cikkének (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a felperes vagy az alperes kérelmére a Bíróság elnöke a másik fél, valamint az előadó bíró és a főtanácsnok meghallgatását követően dönthet úgy, hogy az ügyet gyorsított eljárásban bírálják el, ha az ügy jellege azt követeli, hogy elbírálására a lehető legrövidebb időn belül kerüljön sor.
- 31 A jelen ügyben 2021. június 9-én a Bíróság elnöke a többi fél, az előadó bíró és a főtanácsnok meghallgatását követően helyt adott e kérelemnek. Ezt a határozatot az indokolta, hogy az uniós jogrend szempontjából a jelen ügy alapvető jelentőséggel bír, különösen az Unió arra vonatkozó hatáskörét illetően, hogy az uniós költségvetést és az uniós pénzügyi érdekeket olyan sérelmekkel szemben védje, amelyek az EUSZ 2. cikkben foglalt értékek megsértéséből következhetnek.
- 32 A Bíróság elnöke 2021. június 25-i határozatával megengedte a Belga Királyság, a Dán Királyság, a Németországi Szövetségi Köztársaság, Írország, a Spanyol Királyság, a Francia Köztársaság, a Luxemburgi Nagyhercegség, a Holland Királyság, a Finn Köztársaság, a Svéd Királyság és a Bizottság számára, hogy a Parlament és a Tanács kérelmeinek támogatása végett beavatkozzanak.
- 33 A Bíróság elnöke ugyanezen a napon hozott határozatával megengedte, hogy a Lengyel Köztársaság Magyarország kereseti kérelmeinek támogatása végett beavatkozzon.
- 34 2021. május 11-i kérelmében a Tanács azt kérte a Bíróságtól, hogy ne vegye figyelembe a Magyarország által benyújtott keresetlevélnek és mellékleteinek, különösen az A.3. mellékletnek azon szövegrészeit, amelyek a Tanács Jogi Szolgálatának a tagállamokban a jogállamiság tekintetében fennálló, általánossá vált hiányosságok esetén az Unió költségvetésének védelméről szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló javaslatra (COM/2018/324 final) vonatkozó, 2018. október 25-i 13593/18. sz. véleményére (a továbbiakban: 13593/18. sz. jogi vélemény) hivatkoznak, vagy átveszik annak tartalmát, illetve az abban foglalt érvelést. A Bíróság 2021. június 29-én úgy határozott, hogy e kérelemről az eljárást befejező határozatban dönt.
- 35 A Bíróság, miután úgy ítélte meg, hogy a jelen ügy kivételes jelentőséggel bír, 2021. szeptember 7-én a főtanácsnok meghallgatását követően úgy határozott, hogy az ügyet az Európai Unió Bírósága alapokmánya 16. cikkének utolsó bekezdése alapján a teljes ülés elé utalja.

IV. A Magyarország által benyújtott keresetlevél bizonyos szövegrészeinek, valamint A.3. mellékletének figyelmen kívül hagyására irányuló kérelemről

A. A felek érvei

- 36 A Tanács arra irányuló kérelmének alátámasztására, hogy a Bíróság hagyja figyelmen kívül a Magyarország által benyújtott keresetlevél 21., 22., 164. és 166. pontját, valamint A.3. mellékletét azon részükben, amelyben a 13593/18. sz. jogi véleményre hivatkoznak, tartalmát átveszik, illetve az abban foglalt elemzést tükrözik, azzal érvel, hogy ez a jogi vélemény „LIMITE” megjelölésű, nem minősített belső dokumentumnak minősül. Következésképpen a szolgálati titoktartási kötelezettség hatálya alá tartozik, bírósági eljárásban való bemutatása pedig a Tanács eljárási szabályzata 6. cikkének (2) bekezdésében, valamint a Tanács belső dokumentumainak kezelésére vonatkozó iránymutatások 20. és 21. pontjában előírt feltételekhez van kötve.
- 37 Ezen eljárási szabályzat 6. cikkének (2) bekezdése szerint csak a Tanács vagy a Coreper engedélyezheti bírósági eljárásban történő bemutatás céljából másolat vagy kivonat készítését a Tanács olyan dokumentumairól, amelyeket még nem hoztak nyilvánosságra a dokumentumokhoz történő nyilvános hozzáférésre vonatkozó uniós jogi rendelkezéseknek megfelelően. Ezen iránymutatások 20. és 21. pontjának megfelelően pedig a „LIMITE” megjelölésű dokumentumok csak abban az esetben hozhatók nyilvánosságra, ha egy erre kellően felhatalmazott tanácsi tisztviselő, valamely tagállam nemzeti közigazgatási szerve – a Tanács Főtitkárságával folytatott konzultációt követően –, vagy adott esetben a Tanács az 1049/2001 rendelettel és a Tanács eljárási szabályzatával összhangban ilyen értelmű határozatot hozott.
- 38 Márpedig a jelen ügyben a Tanács az 1049/2001 rendelet alapján a 13593/18. sz. jogi véleménynek eddig csak az első nyolc pontját hozta nyilvánosságra, és Magyarországot sem hatalmazta fel arra, hogy azt a jelen bírósági eljárásban bemutassa.
- 39 A Bíróság és a Törvényszék állandó ítélkezési gyakorlata szerint a közérdekkel – amely magában foglalja azt a követelményt, hogy az intézmények a jogi szolgálataik által teljes függetlenség mellett adott véleményeknek hasznát vehessék – ellentétes lenne annak elfogadása, hogy az ilyen belső dokumentumokat a Bíróság előtti jogvitában anélkül benyújthassák, hogy ehhez az érintett intézmény hozzájárult volna, vagy ezt a Bíróság elrendelte volna.
- 40 A Tanács megjegyzi, hogy ha csak részben biztosított hozzáférést az 1049/2001 rendeleten alapuló hozzáférés iránti kérelmek nyomán a 13593/18. sz. jogi véleményhez, ennek oka különösen annak kockázata volt, hogy a megtámadott rendelet érvényességére vonatkozó jogvita keretében a felperes szembesíthetné a Tanácsot a saját jogi szolgálata által az említett jogi véleményben kifejtett érvekkel, megsértve ezzel a tisztességes eljárás és a bírósági eljárásban részt vevő felek közötti fegyveregyenlőség követelményét. Ezek a kockázatok a jelen kereset benyújtásával ráadásul meg is valósultak.
- 41 A Tanács szerint egyébként Magyarország ezen érvek alapján mindig a 13593/18. sz. jogi véleményhez való nyilvános hozzáférést megtagadó határozatok mellett szavazott. Ha e tagállam a jogi vélemény nyilvánosságra hozatalát kívánta volna elérni, az 1049/2001 rendelet alapján erre irányuló kérelmet kellett volna benyújtania, vagy pedig a Tanács eljárási szabályzatának és a Tanács belső dokumentumainak kezelésére vonatkozó iránymutatásoknak megfelelően engedélyt kellett volna kérnie.

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

B. A Bíróság álláspontja

- 46 Érvelésében a Tanács lényegében azt állítja, hogy Magyarország azáltal, hogy a keresetlevél 21., 22., 164. és 166. pontjába, valamint A.3. mellékletébe a 13593/18. sz. jogi véleményre vonatkozó hivatkozásokat és a jogi vélemény tartalmára vonatkozó elemzéseket foglalt, először is megsértette a Tanács eljárási szabályzata 6. cikkének (2) bekezdését, másodszor megsértette a Tanács belső dokumentumainak kezelésére vonatkozó iránymutatások 20. és 21. pontját, harmadszor figyelmen kívül hagyta az 1049/2001 rendeletet, negyedszer megsértette az arra irányuló közérdeket, hogy a Tanács a Jogi Szolgálata által teljes függetlenség mellett adott véleményeknek hasznát vehesse, ötödször pedig olyan helyzetbe hozta a Tanácsot, hogy az alapeljárásban esetleg saját jogi szolgálatának elemzéseiről kell nyilatkoznia, megsértve ezzel a fegyveregyenlőség elvét.
- 47 A Tanács eljárási szabályzata 6. cikke (2) bekezdésének megsértésére vonatkozó állítást illetően meg kell jegyezni, hogy e rendelkezés értelmében „[a] Tanács vagy a Coreper a bírósági eljárásban történő bemutatás céljából engedélyezheti másolat vagy kivonat készítését a Tanács olyan dokumentumairól, amelyeket még nem hoztak nyilvánosságra”.
- 48 E tekintetben mindenekelőtt meg kell állapítani, hogy a keresetlevél és annak A.3. melléklete a 13593/18. sz. jogi vélemény azon részeire hivatkozik, amelyek nem tartoznak a Tanács által az 1049/2001 rendelet alapján nyilvánosságra hozott nyolc pontba, továbbá hogy Magyarország nem

kért engedélyt a Tanácstól e jogi vélemény másolatának vagy kivonatának bírósági eljárásban történő bemutatására, végül pedig hogy e tagállam nem csatolta a keresetleveléhez az említett jogi vélemény másolatát.

- 49 Következésképpen meg kell határozni, hogy az, hogy Magyarország a keresetlevelében és annak A.3. mellékletében megemlítette a 13593/18. sz. jogi vélemény egyes szövegrészeit, úgy tekintendő-e, hogy – a Tanács eljárási szabályzata 6. cikkének (2) bekezdése értelmében – bírósági eljárásban bemutatta a jogi vélemény kivonatait.
- 50 E tekintetben rá kell mutatni arra, hogy a keresetlevél 22. és 164. pontja, valamint A.3. mellékletének második, harmadik, negyedik, ötödik, hatodik, hetedik és kilencedik bekezdése Magyarország önálló érvelését tartalmazza, amely állítása szerint az említett jogi véleményben foglalt elemzést tükrözi, míg a keresetlevél 21. és 166. pontja – szintén Magyarország önálló érvelésével összefüggésben – pusztán hivatkozásokat tartalmaz a jogi véleményre. Az ilyen jellegű érvelés tehát, amelyhez csupán olyan állításokat és hivatkozásokat fűztek, amelyek a 13593/18. sz. jogi véleménnyel való egyezésre vonatkoznak – és amelyek helytállóságát a Tanács egyébként vitatja –, nem tekinthető a 13593/18. sz. jogi vélemény kivonatának.
- 51 A keresetlevél A.3. mellékletét azonban, amennyiben annak negyedik bekezdése a 13593/18. sz. jogi véleményből vett idézetet tartalmaz, úgy kell tekinteni, mint amely a Tanács eljárási szabályzata 6. cikkének (2) bekezdése értelmében tartalmazza a jogi vélemény „kivonatát”. Az ilyen kivonatnak az eljárási irat mellékletében való bemutatását pedig e rendelkezésnek megfelelően „bírósági eljárásban történő bemutatásnak” kell minősíteni.
- 52 Következésképpen Magyarországnak főszabály szerint a Tanács eljárási szabályzata 6. cikkének (2) bekezdése alapján engedélyt kellett volna kérnie a Tanácstól ahhoz, hogy a Bíróság elé terjeszthesse a keresetlevél A.3. mellékletében szereplő 13593/18. sz. jogi vélemény kivonatát.
- 53 E tekintetben – amint arra a Tanács is rámutat – a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlatából kétségtelenül kitűnik, hogy a közérdekkel – amely megköveteli, hogy az intézmények a jogi szolgálataik által teljes függetlenség mellett adott véleményeknek hasznát vehessék – ellentétes lenne annak elfogadása, hogy az ilyen belső dokumentumokat a Bíróság előtti jogvitában anélkül benyújthassák, hogy ehhez az érintett intézmény hozzájárult volna, vagy ezt a Bíróság elrendelte volna (2019. május 14-i Magyarország kontra Parlament végzés, C-650/18, nem tették közzé, EU:C:2019:438, 8. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat; 2020. január 31-i Szlovénia kontra Horvátország ítélet, C-457/18, EU:C:2020:65, 66. pont).
- 54 Az ilyen jogi vélemény engedély nélküli benyújtásával ugyanis a felperes – amint azt a Tanács állítja – a megtámadott jogi aktus érvényességére vonatkozó eljárásban az érintett intézményt annak jogi szolgálata által ezen állásfoglalás kidolgozása során adott véleménnyel szembesíti. Márpedig főszabály szerint annak megengedése, hogy a felperes az iratanyaghoz csatolhassa az egyik intézmény olyan jogi véleményét, amelynek hozzáférhetővé tételét az intézmény nem engedélyezte, sértené a tisztességes eljárás követelményeit, és az ilyen dokumentumokhoz való hozzáférés iránti kérelemre vonatkozóan az 1049/2001 rendelettel bevezetett eljárás megkerülését eredményezné (lásd ebben az értelemben: 2019. május 14-i Magyarország kontra Parlament végzés, C-650/18, nem tették közzé, EU:C:2019:438, 14. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat; 2020. január 31-i Szlovénia kontra Horvátország ítélet, C-457/18, EU:C:2020:65, 68. pont).

- 55 Figyelembe kell azonban venni az EUSZ 1. cikk második bekezdésében és az EUSZ 10. cikk (3) bekezdésében, valamint az EUMSZ 15. cikk (1) bekezdésében és az EUMSZ 298. cikk (1) bekezdésében foglalt átláthatóság elvét, amely többek között lehetővé teszi a polgárok irányában a közigazgatás nagyobb mértékű legitimációjának, hatékonyságának és felelősségének biztosítását a demokratikus rendszerben (lásd ebben az értelemben: 2019. május 14-i Magyarország kontra Parlament végzés, C-650/18, nem tették közzé, EU:C:2019:438, 13. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat). Az átláthatóság a különböző álláspontok nyílt megvitatását lehetővé téve hozzájárul ezenkívül az európai polgárok bizalmának növeléséhez is (2018. szeptember 4-i ClientEarth kontra Bizottság ítélet, C-57/16 P, EU:C:2018:660, 75. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 56 Az átláthatóság elvével valóban csak kivételesen igazolható az olyan intézményi dokumentum bírósági eljárás keretében történő hozzáférhetővé tétele, amelyet nem hoztak nyilvánosságra, és amely jogi véleményt tartalmaz. Ezért állapította meg azt a Bíróság, hogy egy intézmény jogi véleményét tartalmazó dokumentumnak az ügy iratanyagában való megtartását nem igazolja nyomós közérdek abban az esetben, ha egyrészt ez a jogi vélemény nem olyan jogalkotási eljáráshoz kapcsolódik, amelyre fokozott átláthatóság vonatkozik, másrészt pedig az iratanyagban tartáshoz kizárólag az az érdek fűződik, hogy az érintett tagállam jogvita keretében hivatkozni tudjon az említett jogi véleményre. A Bíróság szerint ugyanis az ilyen jogi vélemény benyújtását a felperesnek az érvelése alátámasztására irányuló, saját érdekei vezérlik, nem pedig valamilyen nyomós közérdek, például a megtámadott jogi aktus elfogadásához vezető eljárás nyilvánosságra hozatalához fűződő nyomós közérdek (lásd ebben az értelemben: 2019. május 14-i Magyarország kontra Parlament végzés, C-650/18, nem tették közzé, EU:C:2019:438, 18. pont; 2020. január 31-i Szlovénia kontra Horvátország ítélet, C-457/18, EU:C:2020:65, 71. pont).
- 57 A jelen ügyben mindazonáltal meg kell állapítani, hogy az előző pontban hivatkozott ítélkezési gyakorlat alapjául szolgáló ügyektől eltérően a 13593/18. sz. jogi vélemény jogalkotási eljárásra vonatkozik.
- 58 E tekintetben a Bíróság úgy ítélte meg, hogy egy intézmény jogi szolgálatának a jogalkotási kezdeményezésekkel kapcsolatos vita során felmerülő jogi kérdésekkel kapcsolatos véleményét tartalmazó dokumentumok hozzáférhetővé tétele növelheti a jogalkotási folyamat átláthatóságát és nyitottságát, valamint megerősítheti az európai polgárok arra irányuló jogát, hogy ellenőrizzék a jogalkotási aktus alapjául szolgáló információkat. Ebből azt a következtetést vonta le, hogy a Tanács Jogi Szolgálatát által a jogalkotási folyamatra vonatkozóan összeállított véleményeket illetően nem áll fenn a bizalmas kezelés általános szükségessége, és hogy az 1049/2001 rendelet főszabály szerint kötelezővé teszi a hozzáférhetővé tételüket (lásd ebben az értelemben: 2008. július 1-jei Svédország és Turco kontra Tanács ítélet, C-39/05 P és C-52/05 P, EU:C:2008:374, 67. és 68. pont).
- 59 Ugyanis éppen az ezzel kapcsolatos átláthatóság az, amely – a különböző álláspontok nyílt megvitatását lehetővé téve – hozzájárul ahhoz, hogy mérséklődjön a polgároknak nem csupán az egyedi aktus jogszerűségét, hanem az egész jogalkotási folyamat legitimitását illetően felmerült kétely (lásd ebben az értelemben: 2008. július 1-jei Svédország és Turco kontra Tanács ítélet, C-39/05 P és C-52/05 P, EU:C:2008:374, 59. pont), valamint – ahogyan erre az 1049/2001 rendelet (2) preambulumbekzdése is emlékeztet – hozzájárul az EUSZ 6. cikkben és a Chartában rögzített demokratikus elvek és alapvető jogok tiszteletben tartásának megerősítéséhez.

- 60 Ez az átláthatóság ugyanakkor nem képezi akadályát annak, hogy a jogi vélemények védelmére hivatkozva megtagadják az olyan egyedi jogi vélemény hozzáférhetővé tételét, amelynek összeállítása jogalkotási folyamat keretében történt, viszont különösen érzékeny kérdésre vonatkozik, vagy a jogalkotási folyamat keretein túlmutató, különösen széles terjedelemmel bír – ilyen esetben az érintett intézmény feladata, hogy a hozzáférhetővé tétel megtagadását részletesen megindokolja (2008. július 1-jei Svédország és Turco kontra Tanács ítélet, C-39/05 P és C-52/05 P, EU:C:2008:374, 69. pont).
- 61 Márpedig a jelen ügyben – amint arra a főtanácsnok indítványának 70–72. pontjában rámutatott – a Tanács nem bizonyította, hogy a 13593/18. sz. jogi vélemény különösen érzékeny kérdésre vonatkozik, vagy a kapcsolódó jogalkotási folyamat keretein túlmutató, különösen széles terjedelemmel bír.
- 62 Ezért sem a Tanács eljárási szabályzata 6. cikkének (2) bekezdése, sem pedig a jelen ítélet 53. pontjában hivatkozott ítélkezési gyakorlat nem képezi akadályát annak, hogy Magyarország részben vagy egészben hozzáférhetővé tegye ezt a jogi véleményt a keresetlevelében.
- 63 Erre a megállapításra az sem cáfol rá, hogy Magyarországnak saját érdeke fűződik ahhoz, hogy a Bíróság figyelembe vegye a keresetlevelében és annak A.3. mellékletében szereplő vitatott szövegrészeket. Mivel ugyanis ezek Bíróság általi figyelembevétele szintén hozzájárulhat ahhoz, hogy mérséklődjön a polgárokból nem csupán a megtámadott rendelet jogszerűségét, hanem az egész jogalkotási folyamat legitimitását illetően felmerült kétely, mindenképpen a jelen ítélet 58. és 59. pontjában hivatkozott nyomós közérdeket szolgálja.
- 64 Következésképpen – anélkül, hogy külön határozni kellene a Tanács belső dokumentumainak kezelésére vonatkozó iránymutatások 20. és 21. pontjára, az 1049/2001 rendeletre, valamint a fegyveregyenlőség elvére alapított jogalapokról, mivel ezeknek a jogalapoknak a jelen ítélet 55–63. pontjában foglalt megállapításokra tekintettel semmi esetre sem adható hely – mint megalapozatlant el kell utasítani a Tanács arra irányuló kérelmét, hogy a Bíróság hagyja figyelmen kívül a Magyarország által benyújtott keresetlevelet és annak mellékleteit – különösen az A.3. mellékletét – azon részükben, amelyben a 13593/18. sz. jogi véleményre hivatkoznak, tartalmát átveszik, illetve az abban foglalt elemzést tükrözik.

V. A keresetről

- 65 Keresetében Magyarország – a Lengyel Köztársaság támogatásával – elsődlegesen a megtámadott rendelet teljes egészében történő megsemmisítését, másodlagosan pedig a rendelet részleges megsemmisítését – nevezetesen a rendelet 4. cikke (1) bekezdésének, 4. cikke (2) bekezdése h) pontjának, 5. cikke (2) bekezdésének, 5. cikke (3) bekezdése harmadik mondatának, 5. cikke (3) bekezdése negyedik mondatának, valamint 6. cikke (3) és (8) bekezdésének – megsemmisítését kéri.

A. A megtámadott rendelet teljes egészében történő megsemmisítésére irányuló elsődleges kereseti kérelemről

- 66 A megtámadott rendelet teljes egészében történő megsemmisítésére irányuló elsődleges kérelmeinek alátámasztására Magyarország három jogalapot terjeszt elő. Először az első és a második jogalapot kell együttesen megvizsgálni, amelyek lényegében azon alapulnak, hogy az Uniónak nincs hatásköre a megtámadott rendelet elfogadására

1. Az Uniónak a megtámadott rendelet elfogadására vonatkozó hatásköre hiányára alapított, első és második jogalapról

a) A felek érvei

- 67 Az első jogalapban Magyarország – a Lengyel Köztársaság támogatásával – azzal érvel, hogy a megtámadott rendeletnek nincs jogalapja. E tekintetben emlékeztet arra, hogy az EUMSZ 322. cikk (1) bekezdésének a) és b) pontja felhatalmazza az uniós jogalkotót arra, hogy megállapítsa „azokat a költségvetési szabályokat, amelyek meghatározzák különösen a költségvetés elkészítésére és végrehajtására, valamint az elszámolások végzésére és ellenőrzésére vonatkozó eljárást”, valamint „a pénzügyi szereplők, és különösen az engedélyezésre jogosult tisztviselők és a számvitelért felelős tisztviselők felelősségére vonatkozó szabályokat”. Hozzáteszi, hogy az EUMSZ 322. cikk (2) bekezdése alapján a Tanács meghatározza azokat a módszereket és azt az eljárást, amelyek szerint az Unió saját forrásaira vonatkozó szabályozásban előírt költségvetési bevételt a Bizottság rendelkezésére bocsátják, valamint a készpénzigények teljesítése érdekében alkalmazandó intézkedéseket.
- 68 Ezek a rendelkezések – részben vagy egészben – számos, az Unió éves költségvetéséhez, illetve többéves pénzügyi keretéhez kapcsolódó jogi aktushoz szolgáltak már jogalkapként, így például a költségvetési rendelethez, az 1301/2013/EU és az 1303/2013/EU rendeletnek az európai strukturális és beruházási alapok COVID-19-járványra adott válaszlépésekre történő felhasználásához kivételes rugalmasságot biztosító egyedi intézkedések tekintetében történő módosításáról szóló, 2020. április 23-i (EU) 2020/558 európai parlamenti és tanácsi rendelethez (HL 2020. L 130., 1. o.), amely a strukturális és beruházási alapokkal összefüggésben kivételes társfinanszírozási arány alkalmazását teszi lehetővé, illetve az 1303/2013/EU rendeletnek a Covid19-világjárvány és társadalmi következményei okozta válság elhárításának előmozdítását és a zöld, digitális és reziliens gazdasági helyreállítás előkészítését támogató kiegészítő források és az azokkal kapcsolatos végrehajtási rendelkezések tekintetében történő módosításáról (REACT-EU) szóló, 2020. december 23-i (EU) 2020/2221 európai parlamenti és tanácsi rendelethez (HL 2020. L 437., 30. o.), amely végrehajtási szabályokat állapít meg a világjárvány által okozott károk helyreállítása érdekében, és rendkívüli jelleggel kiegészítő forrásokat biztosít a társadalmi kohézió és a gazdasági fellendülés támogatásához.
- 69 A költségvetési rendelet az első részében általános és átfogó jelleggel határozza meg az uniós költségvetés megállapítására és végrehajtására, valamint az uniós források kontrolljára vonatkozó elveket és eljárásokat. Ezek az elvek és eljárások az EUMSZ 322. cikk (1) bekezdésének a) pontja értelmében vett, a költségvetés elkészítésére és végrehajtására vonatkozó eljárást meghatározó „költségvetési szabályoknak” minősülnek. Ugyanez vonatkozik a 2020/558, illetve a 2020/2221 rendeletben foglalt szabályokra is, amelyek ténylegesen és közvetlenül az Unió költségvetéséhez, a többéves pénzügyi kerethez, illetve a különböző uniós alapokból nyújtott támogatásokhoz kapcsolódnak.
- 70 A megtámadott rendeletben foglalt rendelkezések lényegi elemei – mint a jogállamiság fogalmának meghatározása és a jogállamiság elvei megsértésnek lehetséges formái – objektíven azonban nem tekinthetők e rendelkezés értelmében a költségvetés végrehajtására vonatkozó eljárást meghatározó költségvetési szabályoknak. Az, hogy az EUMSZ 322. cikk (1) bekezdése nem megfelelő jogalap ehhez a rendelethez, jól látható akkor is, ha összehasonlítjuk az említett rendeletben, illetve a költségvetési rendeletben foglalt, összeférhetetlenségre vonatkozó szabályokat.

- 71 E tekintetben a költségvetési rendelet 61. cikkéből ugyanis az következik, hogy az összeférhetetlenség elkerülésére irányuló kötelezettség az uniós források valamennyi végrehajtási módjára alkalmazandó, így az uniós források felhasználásával összefüggésben tagállami szinten eljáró hatóságokra is, és ezért ezen államok kötelesek erre vonatkozóan megfelelő szabályozást hozni. Ennek érdekében a költségvetési rendelet megfelelő eljárási szabályokat tartalmaz az összeférhetetlenség megszüntetése tekintetében.
- 72 A megtámadott rendelet 3. cikkének b) pontjából pedig az következik, hogy a jogállamiság elveinek megsértésére engedhet következtenni az összeférhetetlenség kizárásának elmulasztása, holott a rendelet nem határoz meg eljárási szabályokat azon intézkedésekkel kapcsolatban, amelyeket a tagállamok az összeférhetetlenség megelőzése vagy megszüntetése érdekében hozhatnak. Ez a rendelkezés tehát lehetővé teszi, hogy a tagállamokkal szemben a költségvetési rendeletben foglalt előírásokon túlmenő, közelebbről meg nem határozott elvárások alapján hozzanak intézkedéseket.
- 73 Magyarország általánosságban úgy véli, hogy a megtámadott rendelet rendelkezései nem tekinthetők a költségvetés végrehajtására vonatkozó eljárást meghatározó költségvetési szabályoknak. Ugyanis 1. cikkének értelmében a rendelet célja az, hogy meghatározza a jogállamiság elveinek a tagállamokban történő megsértése esetén az uniós költségvetés védelméhez szükséges szabályokat. Az említett rendelet ennek érdekében 2. cikkében meghatározza a „jogállamiság” fogalmát, 3. cikkében pedig példálózó jelleggel felsorolja a jogállamiság elvi megsértésének eseteit. A megtámadott rendelet lényegi elemei tehát a „jogállam” fogalmának és a jogállamiság megsértése lehetséges formáinak meghatározása.
- 74 Márpedig az EUMSZ 322. cikk (1) bekezdésének a) pontja nem hatalmazza fel az Uniót, hogy definiálja a jogállamiság megsértésének eseteit, sem arra, hogy meghatározza a „jogállamiság” fogalmának elemeit. Így ez a rendelkezés nem minősül olyan jogalaprak, amely alapján a jogállamiság elveinek megsértését meg lehetne vizsgálni vagy állapítani, illetve ilyen jogsértésekhez kapcsolódó jogkövetkezményeket lehetne előírni, mivel az ilyen szabályok objektíven nem tekinthetők a költségvetés végrehajtására vonatkozó eljárást meghatározó költségvetési szabályoknak.
- 75 Önmagában az a tény, hogy a megtámadott rendeletben meghatározott anyagi jogi és eljárási szabályok kapcsolódnak az uniós költségvetéshez, még nem elegendő ahhoz, hogy az EUMSZ 322. cikk (1) bekezdése értelmében vett „költségvetési szabályoknak” minősüljenek. A „költségvetési szabályok” fogalmának olyan kiterjesztő értelmezése, amely a megtámadott rendeletben foglalt rendelkezéseket is magában foglalja, azt eredményezné, hogy ez a fogalom gyakorlatilag az uniós jog szinte teljes egészére és a tagállami jogrendszerek igen nagy részére kiterjedne, hiszen alig található olyan norma, amely tekintetében ne lenne megállapítható valamely uniós költségvetési forrás legalább közvetett érintettsége.
- 76 A megtámadott rendelet jogalapjának nem megfelelő volta abból is következik, hogy a rendelet 5. cikkének (2) bekezdése nem tartalmaz az uniós költségvetés végrehajtására vonatkozó eljárást meghatározó költségvetési szabályokat. Az arra irányuló kötelezettség ugyanis, hogy az uniós költségvetéssel való hatékony és eredményes pénzgazdálkodást vagy az Unió pénzügyi érdekeinek védelmét sértő szabálytalanságok, jogsértések vagy hiányosságok megállapítását követően is folytassák az adott program végrehajtását, nem tartozik a költségvetés végrehajtása során az EUMSZ 317. cikk alapján a tagállamokra háruló ellenőrzési vagy számviteli kötelezettségek körébe, és nem következik az EUMSZ 322. cikkben előírt költségvetési szabályokból sem, amelyek a költségvetési alapelvek, és különösen a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás, az

átláthatóság és a megkülönböztetés tilalma elvének tiszteletben tartása érdekében meghatározzák a költségvetés elkészítésére és végrehajtására, valamint az elszámolások végzésére és ellenőrzésére vonatkozó eljárást.

- 77 Az ilyen költségvetési szabályok nem írják elő a tagállamok számára kötelezettségként azt, hogy ilyen szabálytalanságok, jogsértések vagy hiányosságok megállapítását követően is folytassák az adott program végrehajtását. Ellenkezőleg, az EUMSZ 322. cikk (1) bekezdésének a) pontja olyan költségvetési szabályok elfogadását – például egy adott program kifizetéseinek felfüggesztését – teszi lehetővé, amelyek éppen azt hivatottak elérni, hogy a tagállam megfeleljen a vonatkozó költségvetési szabályokban lefektetett feltételeknek, amelyekkel biztosítani lehet az Unió pénzügyi érdekeinek védelmét és az adott program keretében kitűzött célok eredményes elérését.
- 78 Az ilyen költségvetési szabályok mögött húzódó logikával ellentétes lenne azonban, ha az uniós költségvetési szabályok előírhatnák, hogy a tagállamok akkor is kötelesek folytatni egy program végrehajtását, ha a Bizottság a program végrehajtásával kapcsolatban olyan szabálytalanságokat állapított meg, amelyek sértik az Unió pénzügyi érdekeit, valamint a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elvét, vagy veszélyeztetik a kitűzött célok elérését.
- 79 Ebből Magyarország szerint az következik, hogy az ilyen kötelezettség előírása nem az Unió pénzügyi érdekeinek védelmét célozza, hanem a jogállamiság elveinek valamely tagállamban történő megsértését kívánja szankcionálni, ami szerinte összeegyeztethetetlen a választott jogalappal. Ezenfelül a tagállam arra irányuló kötelezettsége, hogy teljes mértékben saját költségvetéséből finanszírozzon olyan programokat, amelyek meghatározásában csak korlátozott mozgástere van, a saját költségvetésének felhasználásához való jogát korlátozza, és olyan követelményt támaszt, amely nem az uniós költségvetést, hanem az érintett tagállam költségvetését terheli.
- 80 A második jogalapjával Magyarország azt állítja, hogy a megtámadott rendelet sérti egyrészt az EUSZ 7. cikket, másrészt az EUSZ 4. cikk (1) bekezdését és az EUSZ 5. cikk (2) bekezdését, harmadrészt pedig az EUSZ 13. cikk (2) bekezdését és az EUMSZ 269. cikket.
- 81 Először is azzal érvel, hogy az EUSZ 7. cikk az egyetlen olyan cikk, amely alapján megállapítható az EUSZ 2. cikkben foglalt értékek tagállam általi súlyos megsértésének veszélye. A megtámadott rendelet egy meghatározott területen az EUSZ 7. cikkben foglaltakkal azonos célra irányuló, párhuzamos eljárást vezet be, figyelmen kívül hagyva az EUSZ 7. cikket.
- 82 Egyrészt ugyanis a Szerződések nem írják elő, hogy az EUSZ 7. cikk végrehajtására az EUSZ 2. cikkben foglalt értékek megsértésének megállapítására és az ilyen jogsértés jogkövetkezményeinek meghatározására vonatkozó jogalkotási aktusok révén kerülhet sor.
- 83 Másrészt a megtámadott rendeletben előírt eljárás azt vonja maga után, hogy a Bíróság abban az esetben is hatáskörrel rendelkezik az e rendelet alapján elfogadott tanácsi határozatok felülvizsgálatára, és ennél fogva annak megítélésére, hogy egy tagállam megsértette-e a jogállamiság elveit, ha a jogállamisági elvek megsértésének alapjául szolgáló nemzeti szabályozás vagy gyakorlat nem tartozik az uniós jog hatálya alá, és a Bíróságnak ebből következően nincs hatásköre a vizsgálatára. A megtámadott rendelet ennél fogva – a Szerződéseket megsértve, és különösen az EUMSZ 269. cikkben előírt korlátozásokat megkerülve – nemcsak a Tanács és a Bizottság, de a Bíróság hatáskörét is kiterjeszti.

- 84 Harmadrészt a Szerződések rendszerében kizárólag az EUSZ 7. cikk teremt hatáskört az uniós intézmények számára az egyes tagállamokban a jogállamiság elvei megsértésének megvizsgálására, megállapítására és adott esetben szankcionálására.
- 85 Ehhez a rendelkezéshez hasonlóan a megtámadott rendelet előírja, hogy a Bizottságnak három elemről kell döntenie, mielőtt végrehajtási határozatra irányuló javaslatát a Tanács elé terjeszti, a Tanácsnak pedig ezt követően ugyanezen három egymásra épülő döntést kell meghoznia határozatában. Így először is a Bizottságnak a rendelet 3. és 4. cikkének megfelelően meg kell állapítania a jogállamiság elveinek megsértését. Ezt követően az említett rendelet 4. cikkének (1) bekezdésére tekintettel meg kell vizsgálni, hogy a jogsértés kellően szoros kapcsolatot mutat-e az uniós költségvetéssel, illetve az Unió pénzügyi érdekeinek védelmével. Végül ugyanezen rendelet 5. cikke alapján el kell döntenie, hogy kell-e határozatot hozni az uniós költségvetés védelmét szolgáló, szükségesnek ítélt intézkedések elfogadásáról.
- 86 Márpedig e három döntés közül az első és a harmadik az EUSZ 7. cikk hatálya alá tartozik. A jogállamiság elveinek a megtámadott rendelet 3. cikkével összefüggésben értelmezett 4. cikke (2) bekezdésében szereplő megsértésének megállapítása ugyanis lényegét illetően megegyezik az EUSZ 7. cikk (1) és (2) bekezdése alapján a Tanács és az Európai Tanács által történő megállapítással, míg a rendelet 5. cikke szerinti intézkedések elfogadása az érintett tagállam bizonyos jogainak az EUSZ 7. cikk (3) bekezdése szerinti felfüggesztésével párhuzamos lehetőség, mivel a felfüggesztés az érintett tagállamnak járó költségvetési forrásokra is irányulhat.
- 87 A megtámadott rendelet alapján elfogadható intézkedéseknek az EUSZ 2. cikkben foglalt érték sérelméhez kapcsolt jellegét támasztja alá a rendelet 5. cikkének (3) bekezdése és 6. cikkének (8) bekezdése is, amelyekből az következik, hogy az intézkedések arányosságának mérlegelése körében kellőképpen figyelembe kell venni a jogállamiság elvei megsértésének jellegét, időtartamát, súlyosságát és hatókörét, továbbá a releváns forrásokat. Ennélfogva mind a Bizottság, mind pedig a Tanács köteles az ilyen jogsértés fennállását és mértékét alaposan értékelni, noha erre az értékelésre csak az EUSZ 7. cikk alapján kerülhetne sor.
- 88 Magyarország – a Lengyel Köztársaság támogatásával – hozzáfűzi, hogy az EUSZ 7. cikk egy adott tagállammal szembeni, alkotmányos jellegű szankciós eljárásról rendelkezik. Ezt az eljárást továbbá az EU-Szerződésben a tagállamok jogalkotói hatalmuknál fogva kimerítő jelleggel határozták meg az eljárással érintett, de nem feltétlenül az uniós jog hatálya alá tartozó területek – például a tagállami hatóságok és intézmények működése – politikai vetülete miatt.
- 89 Az EUSZ 7. cikk szerinti eljárásnak a jogállamiság elveinek megsértése terén fennálló kizárólagosságát a Tanács Jogi Szolgálatának „A jogállamiság megerősítésére irányuló új uniós keret” című bizottsági közlemény Szerződésekkel való összeegyeztethetőségéről szóló, 2014. május 27-i 10296/14. sz. véleményének 18. és 24. pontja is megerősíti. Bár a megtámadott rendelet igyekszik az uniós költségvetés végrehajtásához kapcsolni a jogállamiság elvei esetleges megsértésének vizsgálatát, a rendelet tényleges célja – amint az az említett rendelet elfogadásához vezető bizottsági javaslat indokolásából kitűnik – a jogállamiság elvei érvényesülésének számonkérése, illetve szankciók alkalmazása, amennyiben megállapítást nyer, hogy egy tagállam ezen elveknek nem felel meg.
- 90 Másodszor Magyarország úgy véli, hogy a megtámadott rendelet sérti a hatáskörmegosztásnak és a hatáskör-átruházásnak az EUSZ 4. cikk (1) bekezdésében és az EUSZ 5. cikk (2) bekezdésében biztosított elvét, mivel az uniós intézmények számára olyan helyzetek és nemzeti intézmények vizsgálatát is lehetővé teszi, amelyek nem tartoznak az uniós jog hatálya alá. A rendeletből

ugyanis nem tűnik ki egyértelműen, hogy a jogállamiság elveinek megsértésére irányuló vizsgálat az uniós hatáskörbe tartozó területekre korlátozódik, a rendelet 3. és 4. cikkében rögzített egyes helyzetek pedig olyan jogsértésekre vonatkozhatnak, amelyek nem korlátozódnak ezekre a területekre.

- 91 Márpedig a hatáskörmegosztás és a hatáskör-átruházás elvére tekintettel az ilyen, az Unió hatáskörén kívüli vizsgálat csak az elsődleges jog valamely rendelkezése, például az EUSZ 7. cikk alkalmazásában és az ott meghatározott eljárás szerint lehetséges. A megtámadott rendelet azonban nem alapulhat az elsődleges jog ilyen rendelkezésén, így a rendeletet úgy kell tekinteni, mint amely eltérést vezet be az Unió és a tagállamok közötti hatáskörmegosztásnak a Szerződésekben lefektetett általános rendszerétől. Ráadásul amíg az EUSZ 7. cikk (1) és (2) bekezdése szerinti eljárás csak azokra a helyzetekre vonatkozik, amelyekben fennáll az EUSZ 2. cikkben foglalt értékek súlyos megsértésének egyértelmű veszélye, illetve ezen értékek súlyos és tartós megsértésére kerül sor, addig a megtámadott rendeletben előírt eljárás akkor is lehetséges, ha az állítólagos jogsértések nem minősülnek súlyosnak és tartósnak.
- 92 Magyarország – a Lengyel Köztársaság támogatásával – végül kifejti, hogy noha a megtámadott rendelet alapján lefolytatott vizsgálat bizonyos tekintetben kapcsolódhat az uniós költségvetéssel való hatékony és eredményes pénzgazdálkodáshoz vagy az Unió pénzügyi érdekeinek védelméhez, ez nem jelenti azt, hogy a vizsgált helyzeteket kizárólag e kapcsolat alapján szükségszerűen az uniós jog hatálya alá tartozónak kell tekinteni. Hangsúlyozza, hogy a jogállamiság megsértésének fennállására irányuló elemzésre a vizsgálat első szakaszában kerül sor, míg az uniós költségvetéssel való kapcsolat csak a második szakasz végén állapítható meg. A megtámadott rendelet következképpen lehetővé teszi annak megállapítását, hogy egy tagállam az uniós jog hatálya alá nem tartozó helyzetekben megsértette a jogállamiságot.
- 93 Harmadszor Magyarország azt állítja, hogy a megtámadott rendelet sérti az EUSZ 7. cikkben, az EUSZ 13. cikk (2) bekezdésében és az EUMSZ 269. cikkben rögzített intézményi egyensúlyt, valamint az érintett tagállamnak az első rendelkezésből eredő jogait.
- 94 A megtámadott rendelet e tekintetben – az EUSZ 7. cikktől eltérően – a jogállamiság elvei megsértésének megállapításával kapcsolatban a kezdeményezés jogát kizárólag a Bizottság számára biztosítja. A Tanács döntését illetően az EUSZ 7. cikkben foglalttól eltérő többséget ír elő. A rendelet továbbá a Parlament tekintetében csak tájékoztatási kötelezettséget ír elő az EUSZ 7. cikk (1) és (2) bekezdésében meghatározott egyetértési jogával szemben, míg az Európai Tanácsnak semmilyen hatáskört nem biztosít. Mivel a megtámadott rendelet szerinti intézkedéseket előíró tanácsi határozatot minősített többséggel kell elfogadni, az érintett tagállam eljárásjogi helyzete sérelmet szenved, különösen arra figyelemmel, hogy az EUSZ 7. cikk (2) és (3) bekezdése keretében az e rendelkezés szerinti intézkedések elfogadása az Európai Tanács egyhangú döntését feltételezi.
- 95 A megtámadott rendelet így tehát megfelel az uniós jogalkotó azon – a rendelet elfogadásához vezető bizottsági javaslat indokolásában is tükröződő – szándékának, hogy „könnyebb”, „gyorsabb” és „hatékonyabb” utat biztosítson a jogállamiság elvei megsértésének megállapítására és szankcionálására. Ezzel az említett rendelet az EUSZ 7. cikktől eltérve új hatásköröket ruház a Tanácsra, a Bizottságra és a Bíróságra, lehetővé téve többek között az utóbbi számára, hogy az EUMSZ 269. cikket megsértve a jogállamiság elveinek megsértését megállapító határozatok megalapozottságát vizsgálja. A rendelet következképpen ellentmond a Szerződéseket

megalkotó tagállamok azon kifejezett szándékának, hogy az Európai Tanács vagy a Tanács által az EUSZ 7. cikk alapján elfogadott jogi aktus elleni kereset esetében a Bíróság hatáskörét eljárási kérdésekre korlátozzák.

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

b) A Bíróság álláspontja

- 97 Első és második jogalapjával Magyarország – a Lengyel Köztársaság támogatásával – lényegében egyrészt arra hivatkozik, hogy sem az EUMSZ 322. cikk (1) bekezdésének a) pontja, sem pedig az EUM-Szerződés bármely más rendelkezése nem képezhet megfelelő jogalapot a megtámadott rendelet, és különösen annak 2–4. cikke, valamint 5. cikke (2) bekezdésének elfogadásához. Másrészt hozzáteszi, hogy az említett rendelettel bevezetett eljárás megkerüli az EUSZ 7. cikkben előírt eljárást – amely pedig kizárólagos jelleggel bír az EUSZ 2. cikkben foglalt értékek védelme szempontjából –, és sérti a Bíróság hatáskörének az EUMSZ 269. cikkben előírt korlátozását.

1) A megtámadott rendelet jogalapjáról

- 98 Előjáróban emlékeztetni kell arra, hogy az EUMSZ 322. cikk (1) bekezdésének a) pontja értelmében a Parlament és a Tanács a Számvevőszékkel folytatott konzultációt követően rendes jogalkotási eljárás keretében, rendeletekben megállapítja „azokat a költségvetési szabályokat, amelyek meghatározzák különösen a költségvetés elkészítésére és végrehajtására, valamint az elszámolások végzésére és ellenőrzésére vonatkozó eljárást”.
- 99 Ezek a szabályok pedig az uniós költségvetés végrehajtásához kapcsolódó, az EUM-Szerződés „[i]ntézményi és pénzügyi rendelkezések[re]” vonatkozó hatodik részének „Pénzügyi rendelkezések” elnevezésű II. címe alá tartozó valamennyi szempontot, tehát ezt a tágabb értelemben vett végrehajtást hivatottak szabályozni.
- 100 Azon túlmenően ugyanis, hogy az EUMSZ 322. cikk e II. címnek a „Közös rendelkezések” című 5. fejezetében szerepel, arra is rá kell mutatni, hogy erre a rendelkezésre a II. cím bevezető részében szereplő EUMSZ 310. cikk (2) és (3) bekezdése, a II. címnek „Az Unió éves költségvetése” című 3. fejezetében szereplő EUMSZ 315. cikk első és második bekezdése és EUMSZ 316. cikk első és második bekezdése, valamint a II. címnek „A költségvetés végrehajtása és a felmentés” című 4. fejezetében szereplő EUMSZ 317. cikk hivatkozik.
- 101 Az EUMSZ 310. és EUMSZ 315–317. cikk pedig mind kapcsolódik az uniós költségvetés végrehajtásához.
- 102 Az EUMSZ 310. cikk (1) bekezdése szerint ugyanis az Unió valamennyi bevételi és kiadási tételét elő kell irányozni az egyes pénzügyi évekre vonatkozóan és fel kell tüntetni a költségvetésben, a (3) bekezdése szerint pedig a költségvetésben feltüntetett kiadások végrehajtásának előfeltétele olyan kötelező erejű uniós jogi aktus elfogadása az EUMSZ 322. cikkben említett rendelettel összhangban, amely jogalapot biztosít az Unió fellépéséhez és az azzal összefüggő kiadásoknak a végrehajtásához, kivéve az említett rendeletben meghatározott eseteket. Végül az EUMSZ 310. cikk (5) bekezdése szerint a költségvetést a hatékony és eredményes

pénzgazdálkodás elveinek tiszteletben tartásával kell végrehajtani, és a tagállamoknak és az Uniónak együtt kell működniük egymással annak érdekében, hogy biztosítsák a költségvetési előirányzatoknak ezzel az alapelvvel összhangban történő felhasználását.

- 103 Az EUMSZ 315. cikk első bekezdése úgy rendelkezik, hogy ha egy pénzügyi év kezdetén a költségvetést még nem fogadták el véglegesen, az EUMSZ 322. cikk értelmében elfogadott rendeletnek megfelelően a költségvetés bármely alcímének tekintetében havonta az előző pénzügyi évre vonatkozó költségvetésben szereplő, az adott alcímre vonatkozó előirányzatok legfeljebb egytizenketted részét kitevő összeget lehet elkölteni; ennek során azonban nem lehet túllépni a költségvetési tervezet ugyanazon alcímében meghatározott előirányzat egytizenketted részét. Az EUMSZ 316. cikk az el nem költött előirányzatok következő pénzügyi évre történő átvitelére vonatkozik.
- 104 Az EUMSZ 317. cikkben többek között az szerepel, hogy a Bizottság a költségvetést a tagállamokkal együttműködve és az EUMSZ 322. cikk értelmében elfogadott rendelet rendelkezéseinek megfelelően, saját felelősségére és az előirányzatok keretein belül hajtja végre a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elveinek tiszteletben tartásával. Előírja továbbá, hogy a tagállamok együttműködnek a Bizottsággal annak érdekében, hogy biztosítsák a költségvetési előirányzatoknak a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás alapelveivel összhangban történő felhasználását, valamint hogy az EUMSZ 322. cikk értelmében elfogadott rendelet meghatározza a költségvetés végrehajtása során a tagállamokat terhelő ellenőrzési és számviteli kötelezettségeket és az ezekkel járó felelősséget.
- 105 Ebből következően azok a pénzügyi szabályok, amelyek az EUMSZ 322. cikk (1) bekezdésének a jelen ítélet 101. pontjában említett rendelkezésekkel összefüggésben értelmezett a) pontja szerint meghatározzák „különösen” a költségvetés végrehajtására, valamint az elszámolások végzésére és ellenőrzésére „vonatkozó eljárást”, nemcsak magukat a költségvetésben feltüntetett kiadások végrehajtásának módját meghatározó szabályokat foglalják magukban, hanem többek között azokat a szabályokat is, amelyek a költségvetésnek a Bizottság által, a tagállamokkal együttműködésben történő végrehajtása során a tagállamokat terhelő ellenőrzési és számviteli kötelezettségeket és az ezekkel járó felelősséget határozzák meg. Egyértelműnek tűnik, hogy ezeknek a pénzügyi szabályoknak a célja többek között annak biztosítása, hogy az uniós költségvetés végrehajtása során tiszteletben tartsák – a tagállamok is – a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elvét.
- 106 A fenti megfontolásokra tekintettel kell megvizsgálni a jelen ügyben, hogy az EUMSZ 322. cikk (1) bekezdésének a) pontja megfelelő jogalapot képezhetett-e a megtámadott rendelet elfogadására.
- 107 E tekintetben az állandó ítélkezési gyakorlat szerint az uniós jogi aktus jogalapja megválasztásának olyan objektív elemeken – köztük a jogi aktus célján és tartalmán – kell alapulnia, amelyek alkalmasak arra, hogy bírósági felülvizsgálat tárgyát képezzék (2019. december 3-i Cseh Köztársaság kontra Parlament és Tanács ítélet, C-482/17, EU:C:2019:1035, 31. pont; 2020. december 8-i Magyarország kontra Parlament és Tanács ítélet, C-620/18, EU:C:2020:1001, 38. pont; 2020. december 8-i Lengyelország kontra Parlament és Tanács ítélet, C-626/18, EU:C:2020:1000, 43. pont).
- 108 Ezenkívül a megfelelő jogalap meghatározásához figyelembe lehet venni azt a jogi háttérrel, amelybe az új szabályozás illeszkedik, többek között azért, mert a jogi háttér világossá teheti a szabályozással elérni kívánt célt (2019. december 3-i Cseh Köztársaság kontra Parlament és

Tanács ítélet, C-482/17, EU:C:2019:1035, 32. pont; 2020. december 8-i Magyarország kontra Parlament és Tanács ítélet, C-620/18, EU:C:2020:1001, 39. pont; 2020. december 8-i Lengyelország kontra Parlament és Tanács ítélet, C-626/18, EU:C:2020:1000, 44. pont).

- 109 A jelen ügyben először is azzal a kérdéssel kapcsolatban, hogy a megtámadott rendelet jogalapja a rendelet céljára tekintettel lehet-e az EUMSZ 322. cikk (1) bekezdésének a) pontja, Magyarország – a Lengyel Köztársaság támogatásával – azzal érvel, hogy a rendelet végső célja annak lehetővé tétele, hogy a Bizottság és a Tanács számonkérje a tagállamoktól a jogállamiság elveinek tiszteletben tartását, valamint hogy ezen elvek megsértése esetén az uniós költségvetés révén szankciókat alkalmazzanak, és ez a cél a megtámadott rendelet elfogadásához vezető bizottsági javaslatához fűzött indokolásból is kitűnik.
- 110 E tekintetben egyrészt a megtámadott rendelet 1. cikkében az áll, hogy a rendelet „meghatározza a jogállamiság elveinek a tagállamokban történő megsértése esetén az uniós költségvetés védelméhez szükséges szabályokat”. A rendelkezés szövegéből tehát kitűnik, hogy az említett rendelet arra irányul, hogy az uniós költségvetést olyan sérelmekkel szemben védje, amelyek a jogállamiság elveinek a tagállamokban történő megsértéséből következhetnek.
- 111 Másrészt a megtámadott rendelet 4. cikke (1) bekezdésének és 6. cikke (1) bekezdésének együttes értelmezéséből az következik, hogy az uniós költségvetés védelmét szolgáló „megfelelő intézkedések” elfogadására irányuló eljárást a Bizottság csak akkor indíthatja meg, ha azt állapítja meg, hogy alapos okkal vélheti nemcsak azt, hogy valamelyik tagállamban a jogállamiság elveinek megsértésére került sor, hanem mindenekelőtt azt is, hogy a jogállamiság elveinek megsértése kellően közvetlenül érinti az uniós költségvetéssel való hatékony és eredményes pénzgazdálkodást vagy az Unió pénzügyi érdekeinek védelmét, vagy ennek a kockázata komolyan fennáll.
- 112 Továbbá a rendelet 5. cikkének (1) és (3) bekezdéséből kitűnik, hogy ezek a megfelelő intézkedések lényegében kifizetések felfüggesztését, jogi kötelezettségvállalás teljesítésének felfüggesztését, a részletek folyósításának felfüggesztését, garantált eszközből származó gazdasági előny felfüggesztését, program vagy kötelezettségvállalás jóváhagyásának felfüggesztését, jogi kötelezettségvállalás megszüntetését, új jogi kötelezettségek vállalásának vagy új megállapodások megkötésének tilalmát, garantált kölcsönök lejárat előtti visszafizetését, garantált eszközből származó gazdasági előny csökkentését, kötelezettségvállalások csökkentését, előfinanszírozás csökkentését és a kifizetési határidők megszakítását jelentik, valamint hogy arányosnak kell lenniük, azaz arra a mértékre kell korlátozódniuk, amely a jogállamiság elveinek megsértése révén az uniós költségvetéssel való pénzgazdálkodásra vagy az Unió pénzügyi érdekeire gyakorolt tényleges vagy potenciális hatás tekintetében feltétlenül szükséges.
- 113 Ezenkívül a megtámadott rendelet 7. cikke (2) bekezdésének második albekezdése szerint a Bizottság az elfogadott intézkedések megszüntetésére tesz javaslatot a Tanácsnak abban az esetben, ha az e rendelet 4. cikkében foglalt feltételek már nem teljesülnek, és így különösen ha már nem áll fenn az uniós költségvetéssel való hatékony és eredményes pénzgazdálkodásnak vagy az Unió pénzügyi érdekeihez fűződő védelemnek az érintettsége, illetve ennek komoly kockázata, és így – amint arra a főtanácsnok indítványának 185. pontjában rámutatott – ezeket az intézkedéseket a költségvetés végrehajtására gyakorolt hatás megszűnésekor akkor is meg kell szüntetni, ha a jogállamiság elveinek megállapított megsértése továbbra is fennáll.

- 114 Márpedig a meghozható intézkedések típusai, az intézkedések megválasztására és mértékére vonatkozó szempontok, valamint az intézkedések elfogadására és megszüntetésére vonatkozó feltételek, mivel mind az uniós költségvetéssel való hatékony és eredményes pénzgazdálkodásnak vagy az Unió pénzügyi érdekeihez fűződő védelemnek az érintettségéhez, illetve annak komoly kockázatahoz kapcsolódnak, megerősítik azt a megállapítást, hogy a megtámadott rendelet célja az uniós költségvetésnek a végrehajtása során történő védelme.
- 115 Egyébiránt a megtámadott rendelet 5. cikke (2) bekezdésének az 5. cikk (4) bekezdésével és a rendelet (19) preambulumbekkezdésével összefüggésben értelmezett szövegéből kitűnik, hogy ez a rendelkezés nem arra irányul – amint arra Magyarország a Lengyel Köztársaság támogatásával hivatkozik –, hogy a jogállamiság elvének megsértése miatt tagállamokat szankcionáljanak, hanem arra, hogy a végső címzettek és a kedvezményezettek jogos érdekeit védjék abban az esetben, ha az említett rendelet alapján egy tagállammal szemben megfelelő intézkedéseket fogadnak el. Ez a rendelkezés tehát az ilyen intézkedések harmadik személyekre gyakorolt következményeit határozza meg. Következésképpen az említett rendelkezéssel nem támasztható alá az az állítás, hogy a megtámadott rendelet célja az uniós költségvetés védelme helyett önmagában véve a jogállamiság tagállamokban történő megsértésének szankcionálása.
- 116 Harmadrészt – amint arra a főtanácsnok indítványának 130. pontjában rámutatott – a megtámadott rendelet preambulumbekkezdései is megerősítik, hogy a rendelet célja – a rendelet 1. cikkében foglaltak szerint is – az uniós költségvetés védelme. A (2) és a (7)–(9) preambulumbekkezdés szerint ugyanis az Európai Tanács kinyilvánította, hogy az Unió pénzügyi érdekeit az EUSZ 2. cikkben foglalt értékekkel összhangban kell védeni; amikor a tagállamok végrehajtják az uniós költségvetést, a jogállamiság tiszteletben tartása alapvető előfeltétele az EUMSZ 317. cikkben foglalt hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elvének való megfelelésnek; a tagállamok csak akkor tudják biztosítani a hatékony és eredményes pénzgazdálkodást, ha a hatóságok a jogszabályoknak megfelelően járnak el, ha a hatóságok hatékonyan üldözik a jog megsértését, és ha a hatóságok önkényes vagy jogellenes döntései hatékony bírósági felülvizsgálatnak vethetők alá; az igazságszolgáltatás, valamint a nyomozó és vádhatóságok függetlenségére és pártatlanságára minimális biztosítékként van szükség a hatóságok olyan jogellenes és önkényes döntései ellen, amelyek sérthetik az Unió pénzügyi érdekeit. A rendelet (13) preambulumbekkezdése szerint ebben az összefüggésben „egyértelmű kapcsolat áll fenn a jogállamiság tiszteletben tartása és az uniós költségvetésnek a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elvével összhangban történő hatékony végrehajtása között”, a rendelet (15) preambulumbekkezdése szerint pedig „[a] jogállamiság elvének megsértése, különösen ha az a hatóságok megfelelő működését és a hatékony bírósági felülvizsgálatot érinti, súlyosan sértheti az Unió pénzügyi érdekeit”.
- 117 A megtámadott rendelet (14) preambulumbekkezdése pedig noha azt tartalmazza, hogy a rendeletben meghatározott mechanizmus „kiegészíti” a jogállamiságot és annak alkalmazását előmozdító eszközöket, azt is előírja, hogy ez a mechanizmus ehhez azzal járul hozzá, hogy „biztosítja az uniós költségvetés védelmét a jogállamiság elveinek az uniós költségvetéssel való hatékony és eredményes pénzgazdálkodást vagy az Unió pénzügyi érdekeinek védelmét érintő megsértésével szemben”.
- 118 Negyedrészt a megtámadott rendelet elfogadásához vezető javaslatához fűzött indokolásban a Bizottság kétségtávol jelezte, hogy arra irányuló elvárásokat fogalmaztak meg, hogy az Unió avatkozzon be a jogállamiság védelme érdekében és hozzon intézkedéseket a jogállamiság tiszteletben tartásának biztosítására. Ebben az indokolásban azonban a Bizottság a javaslatát

annak szükségességével indokolta, „hogy az Unió pénzügyi érdekeit megvédhessük annak kockázatától, hogy a jogállamiság tekintetében fennálló, általánossá vált tagállami hiányosságok pénzügyi veszteséget okoznak”.

- 119 A fenti megfontolásokra tekintettel meg kell állapítani, hogy ellentétben azzal, amit Magyarország – a Lengyel Köztársaság támogatásával – állít, a megtámadott rendelet célja az uniós költségvetésnek a jogállamiság elveinek a tagállamokban történő megsértéséből kellően közvetlenül következő érintettségével szembeni védelme, nem pedig önmagában véve a jogállamiság elvei megsértésének szankcionálása.
- 120 Márpedig ez a cél összhangban áll azzal – az EUMSZ 310. cikk (5) bekezdésében is megfogalmazott – követelménnyel, amely szerint az uniós költségvetést a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elveinek tiszteletben tartásával kell végrehajtani, és amely követelmény az EUM-Szerződés hatodik része II. címének az uniós költségvetés végrehajtására vonatkozó valamennyi rendelkezésére, így többek között az EUMSZ 322. cikk (1) bekezdésének a) pontjára is alkalmazandó.
- 121 Másodszor, azzal a kérdéssel kapcsolatban, hogy a megtámadott rendelet jogalapja a rendelet tartalmára tekintettel lehet-e az EUMSZ 322. cikk (1) bekezdésének a) pontja, Magyarország – a Lengyel Köztársaság támogatásával – lényegében azt állítja, hogy a rendelet 2–4. cikkének és 5. cikke (2) bekezdésének nem lehet ez a jogalapja. Egyrészt az EUMSZ 322. cikk (1) bekezdésének a) pontja nem teszi lehetővé sem a „jogállamiság” fogalmának, sem pedig „a jogállamiság elveinek megsértése” fogalmának meghatározását. Másrészt a jogállamiság elveinek megsértése és az uniós költségvetés közötti kapcsolat túlságosan széles kört ölel fel, és elfogadása esetén lehetővé tenné az uniós jog valamennyi területének, valamint a tagállami jogrendszerek jelentős vetületeinek az uniós költségvetéshez való kapcsolását. Harmadrészt az említett 5. cikk (2) bekezdése nem az uniós költségvetésre és annak végrehajtására, hanem a tagállamok költségvetésére vonatkozik. Negyedrészt az említett 2–4. cikk az uniós intézmények számára olyan helyzetek és nemzeti intézmények vizsgálatát is lehetővé teszi, amelyek nem tartoznak az uniós jog hatálya alá.
- 122 E tekintetben egyrészt az eljárásban részt vevő felek egyetértenek abban, hogy az olyan „feltételelességi mechanizmus”, amely az uniós költségvetésből származó finanszírozás igénybevételét bizonyos feltételek teljesítéséhez köti, az EUMSZ 322. cikk (1) bekezdésének a) pontja értelmében vett „költségvetési szabályok” fogalma alá tartozhat.
- 123 Ugyanakkor, míg Magyarország – a Lengyel Köztársaság támogatásával – úgy ítéli meg, hogy az ilyen feltételnek szorosan kapcsolódnia kell egy adott uniós program vagy fellépés céljához, illetve az uniós költségvetéssel való hatékony és eredményes pénzgazdálkodáshoz, a Parlament és a Tanács – a Belga Királyság, a Dán Királyság, a Németországi Szövetségi Köztársaság, Írország, a Spanyol Királyság, a Francia Köztársaság, a Luxemburgi Nagyhercegség, a Holland Királyság, a Finn Köztársaság, a Svéd Királyság és a Bizottság támogatásával – úgy véli, hogy az ilyen mechanizmus „horizontális feltételelességi” jellegű is lehet, abban az értelemben, hogy a szóban forgó feltétel a jogállamiságnak az EUSZ 2. cikkben foglalt értékéhez köthető, amelyet az Unió bármely tevékenységéhez kapcsolódóan tiszteletben kell tartani.
- 124 E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy az EUSZ 2. cikk szerint az Unió a tagállamok közös értékein – köztük a jogállamiságon – alapul, az EUSZ 49. cikk szerint pedig ezen értékek tiszteletben tartása az Unióhoz való csatlakozás előfeltétele minden olyan európai állam számára,

amely kéri felvételét az Unióba (lásd ebben az értelemben: 2021. december 21-i Euro Box Promotion és társai ítélet, C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 és C-840/19, EU:C:2021:1034, 160. és 161. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

- 125 Amikor ugyanis – amint ez a megtámadott rendelet (5) preambulumbekkezdésében is szerepel – egy tagjelölt ország tagállammá válik, egy olyan jogi struktúrához csatlakozik, amely azon az alapvető előfeltevésen alapul, mely szerint minden tagállam osztozik az összes többi tagállammal az Unió alapjául szolgáló, az EUSZ 2. cikkben foglalt közös értékekben, és elismeri, hogy azok oszthatóak ezen értékekkel. Ez az előfeltevés az uniós jog természetéből adódó, sajátos és alapvető jellemzői közé tartozik, amelyek az uniós jognak a tagállami jogokhoz és a nemzetközi joghoz viszonyított autonómiájából fakadnak. Ezen előfeltevés maga után vonja és igazolja a tagállamok közötti kölcsönös bizalom fennállását ezen értékek elismerése, és így az azokat végrehajtó uniós jog tiszteletben tartása tekintetében (lásd ebben az értelemben: 2014. december 18-i 2/13 [Az Uniónak az EJEE-hez történő csatlakozása] vélemény, EU:C:2014:2454, 166–168. pont; 2018. február 27-i Associação Sindical dos Juízes Portugueses ítélet, C-64/16, EU:C:2018:117, 30. pont; 2021. április 20-i Repubblica ítélet, C-896/19, EU:C:2021:311, 62. pont). Ebben a preambulumbekkezdésben az is szerepel, hogy a tagállamok jogszabályainak és gyakorlatainak továbbra is meg kell felelniük az Unió alapját képező közös értékeknek.
- 126 Ebből következően az EUSZ 2. cikkben foglalt értékek tagállam általi tiszteletben tartása a Szerződések e tagállamra való alkalmazásából eredő valamennyi jog gyakorlásának feltételét képezi (lásd: 2016. április 20-i Repubblica ítélet, C-896/19, EU:C:2021:311, 63. pont; 2021. május 18-i Asociația „Forumul Judecătorilor din România” és társai ítélet, C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 és C-397/19, EU:C:2021:393, 162. pont; 2021. december 21-i Euro Box Promotion és társai ítélet, C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 és C-840/19, EU:C:2021:1034, 162. pont). Ezen értékek tiszteletben tartása ugyanis nem redukálható olyan kötelezettséggé, amelyet a tagjelölt országnak az Unióhoz való csatlakozása érdekében kell teljesítenie, és amely alól a csatlakozását követően mentesülhet.
- 127 A tagállamok meghatározták az EUSZ 2. cikkben foglalt értékeket, és osztoznak bennük. Ezek határozzák meg az Unió mint közös jogrend identitását. Így az Uniónak a Szerződésekben előírt hatáskörein belül képesnek kell lennie arra, hogy megvédje az említett értékeket.
- 128 Ebből az következik, hogy a hatáskörmegosztás EUSZ 5. cikk (2) bekezdésében foglalt elvének és az uniós politikák összhangjának az EUMSZ 7. cikkben foglalt elvének megfelelően az Unió és az uniós jogrend alapjaihoz tartozó, az Unió és a tagállamok közös értékének minősülő jogállamiság az EUMSZ 322. cikk (1) bekezdésének a) pontja értelmében vett „kölségvetési szabályok” fogalma alá tartozó feltételeességi mechanizmus alapját képezheti.
- 129 E tekintetben rá kell mutatni egyfelől arra, hogy az uniós költségvetés az egyik legfontosabb eszköz arra, hogy az EUSZ 2. cikkben foglalt szolidaritás elvét – amely maga is az uniós jog egyik alapelve – az uniós politikák és tevékenységek során átültessék a gyakorlatba (lásd analógia útján: 2021. július 15-i Németország kontra Lengyelország ítélet, C-848/19 P, EU:C:2021:598, 38. pont), másfelől pedig arra, hogy a szolidaritás elvének az uniós költségvetés révén történő érvényesítése a tagállamok között az uniós költségvetésben szereplő közös források felelős felhasználásával kapcsolatban kialakult kölcsönös bizalmon alapul. Márpedig ez a kölcsönös bizalom – ahogyan ez a jelen ítélet 125. pontjában is szerepel – maga is az egyes tagállamok arra irányuló kötelezettségvállalásán alapul, hogy eleget tesznek az uniós jogból eredő kötelezettségeiknek, és

folyamatosan tiszteletben tartják – amint ez egyébként a megtámadott rendelet (5) preambulumbekkezdésében is olvasható – az EUSZ 2. cikkben foglalt értékeket, köztük a jogállamiság értékét.

- 130 Ezenkívül – ahogyan ez a megtámadott rendelet (13) preambulumbekkezdésében is szerepel – egyértelmű kapcsolat áll fenn a jogállamiság értékének tiszteletben tartása és az uniós költségvetésnek a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elvével összhangban történő hatékony végrehajtása, valamint az Unió pénzügyi érdekeinek védelme között.
- 131 Ezt a hatékony és eredményes pénzgazdálkodást és az uniós pénzügyi érdekeket ugyanis súlyosan veszélyeztetheti a jogállamiság elveinek valamely tagállamban történő megsértése, mivel többek között a következménnyel járhat, hogy megszűnik a biztosíték arra, hogy az uniós költségvetésből fedezett kiadások megfelelnek az uniós jog által előírt valamennyi finanszírozási feltételnek, és ennél fogva teljesítik az Unió által az ilyen kiadások finanszírozása során elérni kívánt célokat.
- 132 Ezeknek a feltételeknek és céloknak – mint az uniós jog elemeinek – a tiszteletben tartása nem garantálható teljes mértékben az uniós jog betartásának biztosítására irányuló, hatékony bírósági felülvizsgálat hiányában; pedig az ilyen, akár tagállami, akár uniós szinten, független bíróságok által gyakorolt felülvizsgálat a jogállamiság szerves részét képezi (lásd ebben az értelemben: 2021. december 21-i Euro Box Promotion és társai ítélet, C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 és C-840/19, EU:C:2021:1034, 219. és 222. pont).
- 133 A fentiekből az következik, hogy ellentétben azzal, amit Magyarország – a Lengyel Köztársaság támogatásával – állít, egy feltételelességi mechanizmus abban az esetben is az EUMSZ 322. cikk (1) bekezdésének a) pontja szerinti „költségvetési szabályok” fogalma alá tartozhat, ha az uniós költségvetésből származó finanszírozás igénybevételére vonatkozóan olyan horizontális feltételelességet vezet be, amely a jogállamiság EUSZ 2. cikkben foglalt értékének tagállam általi tiszteletben tartásához kapcsolódik, és amely az uniós költségvetés végrehajtásával függ össze.
- 134 Márpedig a megtámadott rendelet 4. cikkének (1) bekezdése ilyen horizontális feltételelességi mechanizmust hoz létre, amennyiben úgy rendelkezik, hogy megfelelő intézkedéseket kell hozni abban az esetben, ha megállapítást nyer, hogy a jogállamiság elveinek valamely tagállamban történő megsértése kellően közvetlenül érinti az uniós költségvetéssel való hatékony és eredményes pénzgazdálkodást vagy az Unió pénzügyi érdekeinek védelmét, vagy ennek a kockázata komolyan fennáll.
- 135 A rendelet 5. cikkének (1) bekezdéséből következően ugyanis ez a rendelkezés kimerítő jelleggel írja elő a jelen ítélet 112. pontjában összefoglalt, meghozható „megfelelő intézkedéseket”, amelyek mindegyike ténylegesen az uniós költségvetés végrehajtásával függ össze.
- 136 A „jogállamiság elvei [...] megsértésének” fennállására vonatkozóan a megtámadott rendelet 4. cikkének (1) bekezdésében előírt feltételt illetően a rendelet 2. cikkének a) pontja kimondja, hogy a „jogállamiság” fogalma a rendelet értelmében „az [EUSZ 2. cikkben] rögzített uniós értéként” értendő, és pontosítja, hogy ez a fogalom magában foglalja a törvényesség elvét, a jogbiztonság elvét, a végrehajtó hatalom önkényessége tilalmának elvét, a hatékony bírói jogvédelem elvét, a hatalmi ágak szétválasztásának elvét, valamint a megkülönböztetés tilalmának elvét és a törvény előtti egyenlőség elvét. Ez a rendelkezés ugyanakkor leszögezi, hogy a jogállamiságnak a megtámadott rendelet alkalmazása szempontjából meghatározott fogalmát „az [EUSZ 2. cikkben] rögzített egyéb uniós értékekre és elvekre figyelemmel kell értelmezni”. Ebből

következően ezeknek az értékeknek és elveknek a tiszteletben tartása, amennyiben azok a „jogállamiság” EUSZ 2. cikkben foglalt értékének fogalom meghatározásához tartoznak, vagy – amint az az EUSZ 2. cikk második mondatában szerepel – szorosan kapcsolódnak a jogállamiságot tiszteletben tartó társadalomhoz, megkövetelhető az olyan horizontális feltételelességi mechanizmus keretében, mint amelyet a megtámadott rendelettel vezettek be.

- 137 Ezenfelül a megtámadott rendelet 3. cikke, amely olyan eseteket említ, amelyek ezen elvek megsértésére engedhetnek következtetni, és amelyek között az összeférhetetlenség elkerülése biztosításának elmulasztása is szerepel, a rendelet alkalmazásának elősegítésére irányul, ahogyan erre indítványának 152. és 280. pontjában a főtanácsnok is rámutatott.
- 138 A megtámadott rendelet 4. cikkének (2) bekezdéséből pedig az következik, hogy ahhoz, hogy a jogállamiság elveinek megsértése a 4. cikk (1) bekezdésében létrehozott horizontális feltételelességi mechanizmus hatálya alá tartozzon, a 4. cikk (2) bekezdésének a)–h) pontjában felsorolt, hatóságoknál tapasztalt helyzetekre vagy magatartásokra kell vonatkoznia, amennyiben azok az uniós költségvetéssel való hatékony és eredményes pénzgazdálkodás vagy az Unió pénzügyi érdekeinek védelme szempontjából relevánsak.
- 139 A fentiekből az következik, hogy a megtámadott rendelet 2. cikkének a) pontja, 3. cikke, 4. cikkének (2) bekezdése és 5. cikkének (1) bekezdése a rendelet 4. cikkének (1) bekezdésével létrehozott horizontális feltételelességi mechanizmus alkotóelemeit képezik, mivel megállapítják a rendelet végrehajtásához szükséges fogalom meghatározásokat, pontosítják a rendelet hatályát, és meghatározzák azokat az intézkedéseket, amelyekhez a rendelet vezethet. Ezek a rendelkezések tehát e mechanizmus szerves részét képezik, és ezért az EUMSZ 322. cikk (1) bekezdésének a) pontja értelmében vett „költségvetési szabályok” fogalma alá tartoznak.
- 140 Másrészt ezt a megállapítást nem cáfolja Magyarországnak a Lengyel Köztársaság által támogatott azon érvelése, amely szerint a megtámadott rendelet 2–4. cikke lehetővé teszi az uniós intézmények számára, hogy a tagállamokban fennálló, az uniós jog hatálya alá nem tartozó helyzeteket vizsgáljanak.
- 141 A megtámadott rendelet 4. cikke (1) bekezdésének és 6. cikke (1) bekezdésének együttes értelmezéséből ugyanis – ahogyan ez a jelen ítélet 111. pontjában is szerepel – az következik, hogy a rendeletben előírt, az uniós költségvetés védelmét szolgáló „megfelelő intézkedések” elfogadására irányuló eljárást a Bizottság csak akkor indíthatja meg, ha azt állapítja meg, hogy alapos okkal vélheti nemcsak azt, hogy valamelyik tagállamban a jogállamiság elveinek megsértésére került sor, hanem mindenekelőtt azt is, hogy a jogállamiság elveinek megsértése kellően közvetlenül érinti az uniós költségvetéssel való hatékony és eredményes pénzgazdálkodást vagy az Unió pénzügyi érdekeinek védelmét, vagy ennek a kockázata komolyan fennáll.
- 142 Továbbá – amint ez a jelen ítélet 138. pontjában megállapítást nyert – a megtámadott rendelet 4. cikkének (2) bekezdéséből következően ahhoz, hogy a jogállamiság elveinek megsértése a 4. cikk (1) bekezdésében létrehozott horizontális feltételelességi mechanizmus hatálya alá tartozzon, a 4. cikk (2) bekezdésének a)–h) pontjában felsorolt, hatóságoknál tapasztalt helyzetekre vagy magatartásokra kell vonatkoznia, amennyiben azok az uniós költségvetéssel való hatékony és eredményes pénzgazdálkodás vagy az Unió pénzügyi érdekeinek védelme szempontjából relevánsak.

- 143 Márpedig ez a relevancia vélelmezhető a 4. cikk (2) bekezdésének a) és b) pontjában említett, az uniós költségvetést végrehajtó, valamint a pénzügyi kontrollt, monitoringot és ellenőrzést végző hatóságok tevékenységét illetően. Ami a nyomozó és a vádhatóságokat illeti, ezek megfelelő működésére a c) pont csak annyiban utal, amennyiben az az uniós jognak az uniós költségvetés végrehajtását vagy az Unió pénzügyi érdekeinek védelmét érintő megsértését érinti. Ugyanez vonatkozik az uniós jog megsértésének az e) pontban említett, a nemzeti bíróságok vagy a közigazgatási hatóságok által történő megelőzésére és szankcionálására. A d) pontban említett bírósági felülvizsgálat pedig csak annyiban érintett, amennyiben az az a)–c) pontban említett hatóságok magatartására vonatkozik. A jogosulatlanul kifizetett összegek f) pontban előírt visszafizettetése csak az uniós költségvetésből származó forrásokra vonatkozik, és ugyanez a helyzet az OLAF-fal és az Európai Ügyészséggel folytatott együttműködés g) pontban foglalt esetében is. Végül a h) pont kifejezetten a hatóságoknál tapasztalt bármely egyéb, az uniós költségvetéssel való hatékony és eredményes pénzgazdálkodás vagy az Unió pénzügyi érdekeinek védelme szempontjából releváns helyzetre vagy magatartásra vonatkozik.
- 144 Ebből következően ellentétben azzal, amit Magyarország – a Lengyel Köztársaság támogatásával – állít, egyfelől a megtámadott rendelet csak annyiban teszi lehetővé az uniós intézmények számára, hogy a tagállamokban fennálló helyzeteket vizsgáljanak, amennyiben azok az uniós költségvetéssel való hatékony és eredményes pénzgazdálkodás vagy az Unió pénzügyi érdekeinek védelme szempontjából relevánsak, másfelől pedig megfelelő intézkedések csak akkor hozhatók meg e rendelet alapján, ha megállapítást nyer, hogy az ilyen helyzetek fennállása a jogállamiság elveinek olyan megsértését vonja maga után, amely kellően közvetlenül érinti az uniós költségvetéssel való hatékony és eredményes pénzgazdálkodást vagy az Unió pénzügyi érdekeinek védelmét, vagy ennek a kockázata komolyan fennáll.
- 145 Márpedig az uniós költségvetés végrehajtása szempontjából releváns ilyen helyzetek nemcsak hogy az uniós jog hatálya alá tartoznak, hanem – amint az a jelen ítélet 133. pontjában megállapításra került – az EUMSZ 322. cikk (1) bekezdésének a) pontja értelmében vett olyan költségvetési szabály hatálya alá is tartozhatnak, amely a jogállamiság értékének tagállam általi tiszteletben tartásához kapcsolódó, horizontális feltételeességi mechanizmus formájában fogalmazódik meg.
- 146 Harmadrészt ellentétben azzal, amit Magyarország – a Lengyel Köztársaság támogatásával – állít, az a tény, hogy a jelen ítélet 133. pontjában megállapított szempontoknak megfelelő, a jogállamiság EUMSZ 2. cikkben foglalt értékének tagállam általi tiszteletben tartásához kapcsolódó és az uniós költségvetés végrehajtásával összefüggő, horizontális feltételeességi mechanizmus az EUMSZ 322. cikk (1) bekezdésének a) pontja értelmében vett azon „költségvetési szabályok” fogalma alá tartozhat, „amelyek meghatározzák különösen a költségvetés [...] végrehajtására [...] vonatkozó eljárást”, nem terjeszti ki ezt a fogalmat az uniós költségvetés megfelelő végrehajtásához szükséges mértéken túlra.
- 147 A megtámadott rendelet 4. cikkének (2) bekezdése ugyanis a rendelettel létrehozott feltételeességi mechanizmus hatályát azokra a hatóságoknál tapasztalt helyzetekre és magatartásokra korlátozza, amelyek az uniós költségvetés végrehajtásához kapcsolódnak, a 4. cikk (1) bekezdése szerint pedig a megfelelő intézkedések meghozatalát attól kell függővé tenni, hogy a jogállamiság elveinek megsértése kellően közvetlenül érinti az uniós költségvetéssel való hatékony és eredményes pénzgazdálkodást vagy az Unió pénzügyi érdekeinek védelmét, vagy ennek a kockázata komolyan fennáll. Ez utóbbi feltétel tehát megköveteli, hogy tényleges kapcsolat álljon fenn a jogállamiság elveinek megsértése és az ilyen érintettség, illetve annak komoly kockázata között.

- 148 E tekintetben hangsúlyozni kell, hogy a megtámadott rendelet 4. cikke (1) és (2) bekezdésének alkalmazására a rendelet 6. cikkének (1)–(9) bekezdésében meghatározott eljárási követelmények vonatkoznak, amelyek – ahogyan ez a rendelet (26) preambulumbekkezdésében is szerepel – azt a kötelezettséget írják elő a Bizottság számára, hogy annak vizsgálata során, hogy indokolt-e megfelelő intézkedéseket hozni, konkrét tényekre támaszkodjon, és tartsa tiszteltben az objektivitás, a megkülönböztetés tilalma, valamint a tagállamok Szerződések előtti egyenlőségének elvét.
- 149 Konkrétan a jogállamiság elvei megsértésének azonosítását és értékelését illetően a megtámadott rendelet (16) preambulumbekkezdése pontosítja, hogy ennek az értékelésnek objektívnek, pártatlannak és tisztességesnek kell lennie. Ezenfelül valamennyi, erre irányuló kötelezettség betartása a Bíróság teljes körű felülvizsgálata alá tartozik.
- 150 Negyedrészt azzal a kérdéssel kapcsolatban, hogy a megtámadott rendelet 5. cikke (2) bekezdésének lehet-e a jogalapja az EUMSZ 322. cikk (1) bekezdésének a) pontja, a jelen ítélet 115. pontjában megállapítást nyert, hogy az előbbi rendelkezés célja, hogy a végső címzettek és a kedvezményezettek jogos érdekeit védjék abban az esetben, ha az említett rendelet alapján egy tagállammal szemben megfelelő intézkedéseket fogadnak el. Ebből az következik, hogy az említett rendelkezés az uniós költségvetés védelmét szolgáló, 5. cikk szerinti intézkedésekhez kapcsolódó jogi és pénzügyi következményekre vonatkozik, amely intézkedések – ahogyan ez a jelen ítélet 112. és 135. pontjában is megállapítást nyert – maguk is az uniós költségvetés végrehajtására vonatkoznak.
- 151 Ezen túlmenően – ahogyan ez a jelen ítélet 99. pontjában megállapításra került – azok a költségvetési szabályok, amelyek az EUMSZ 322. cikk (1) bekezdésének a) pontja értelmében „meghatározzák különösen a költségvetés [...] végrehajtására [...] vonatkozó eljárást”, az uniós költségvetés végrehajtásához kapcsolódó, az EUM-Szerződés hatodik részének II. címe alá tartozó valamennyi szempontot, tehát ezt a tág értelemben vett végrehajtást hivatottak szabályozni.
- 152 Márpedig az olyan rendelkezést, mint a megtámadott rendelet 5. cikkének (2) bekezdése, amely az uniós költségvetés végrehajtására irányuló intézkedésnek minősülő, az uniós költségvetés védelmét szolgáló, 5. cikk szerinti intézkedésekhez kapcsolódó jogi és pénzügyi következményekre vonatkozik, úgy kell figyelembe venni, hogy az maga is az uniós költségvetés végrehajtásához kapcsolódik, és ezért úgy tekinthető, mint amely az uniós költségvetés végrehajtására vonatkozó eljárást határoz meg.
- 153 A fenti megfontolások összességére tekintettel a Magyarország által – a Lengyel Köztársaság támogatásával – előadott, a megtámadott rendelet jogalapjának hiányára alapított azon állításokat, miszerint a rendelet nem állapít meg az EUMSZ 322. cikk (1) bekezdésének a) pontja értelmében vett költségvetési szabályokat, el kell utasítani.
- 154 Mindemellett azon állítást – amelyet Magyarország, a Lengyel Köztársaság támogatásával, lényegében előad – is meg kell vizsgálni, hogy az uniós jogalkotó nem fogadhat el a megtámadott rendeletben foglaltakhoz hasonló költségvetési szabályokat, mivel azok az EUSZ 7. cikk és az EUMSZ 269. cikk megkerülését jelentik.

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

- 155 Először is Magyarország – a Lengyel Köztársaság támogatásával – lényegében arra hivatkozik, hogy kizárólag az EUSZ 7. cikk szerinti eljárás biztosít hatáskört az uniós intézmények számára az egyes tagállamokban az EUSZ 2. cikkben foglalt értékek megsértésének megvizsgálására, megállapítására és adott esetben szankcionálására, különösen mivel az erre irányuló hatáskör olyan területekre – köztük a tagállami hatóságok és intézmények működésére – is kiterjed, amelyek nem tartoznak az uniós jog hatálya alá, és mivel a Szerződéseket megalkotó tagállamok ennek az eljárásnak minden vetületét az EU-Szerződés keretein belül szabályozták. Mivel a Szerződések nem rendelkeznek az EUSZ 7. cikk szerinti jogalkotási hatáskör átruházásáról, sem ez a rendelkezés, sem a Szerződések más rendelkezése nem hatalmazza fel az uniós jogalkotót arra, hogy az EUSZ 7. cikk szerinti eljárással párhuzamos eljárást vezessen be az EUSZ 2. cikkben foglalt értékek megsértésének megállapítására és az abból eredő jogkövetkezmények meghatározására.
- 156 E tekintetben egyrészt emlékeztetni kell arra, hogy az EUSZ 2. cikkben foglalt, a tagállamok közös értékeinek minősülő uniós alapértékek körébe tartozik az emberi méltóság tiszteletben tartása, a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, a jogállamiság, valamint az emberi jogok tiszteletben tartásának értéke, egy olyan társadalomban, amelyet – egyebek mellett – a megkülönböztetés tilalma, az igazságosság, a szolidaritás, valamint a nők és a férfiak közötti egyenlőség jellemez.
- 157 A Charta preambuluma emlékeztet többek között arra, hogy az Unió a demokrácia és a jogállamiság elveire támaszkodik, valamint elismeri a Chartában foglalt jogokat, szabadságokat és elveket. A Charta 6., 10–13., 15., 16., 20., 21. és 23. cikke pontosítja az emberi méltóság, a szabadság, az egyenlőség, az emberi jogok tiszteletben tartása, a megkülönböztetés tilalma, valamint a nők és a férfiak közötti egyenlőség EUSZ 2. cikkben foglalt értékének tartalmát. Az uniós jog által biztosított jogok és szabadságok védelmét illetően a Charta 47. cikke, valamint az EUSZ 19. cikk biztosítja többek között a hatékony jogorvoslathoz való jogot és a törvény által megelőzően létrehozott, független és pártatlan bírósághoz való fordulás jogát.
- 158 Az EUMSZ 8. cikk, az EUMSZ 10. cikk, az EUMSZ 19. cikk (1) bekezdése, az EUMSZ 153. cikk (1) bekezdésének i) pontja és az EUMSZ 157. cikk (1) bekezdése pedig pontosítja az egyenlőség, a megkülönböztetés tilalma, valamint a férfiak és nők közötti egyenlőség értékének tartalmát, és felhatalmazza az uniós jogalkotót arra, hogy ezen értékek érvényesülésére vonatkozóan másodlagos jogi normákat fogadjon el.
- 159 Az előző két pontból az következik, hogy ellentétben azzal, amit Magyarország – a Lengyel Köztársaság támogatásával – állít, az EUSZ 7. cikk szerinti eljárásen kívül a Szerződések számos – gyakran különböző másodlagos jogi aktusokban konkretizált – rendelkezése biztosít az uniós intézmények számára hatáskört az egyes tagállamokban az EUSZ 2. cikkben foglalt értékek megsértésének megvizsgálására, megállapítására és adott esetben szankcionálására.
- 160 Konkrétan ami a jogállamiság értékét illeti, annak bizonyos vonatkozásait – amint azt egyébként Magyarország is elismeri – az EUSZ 19. cikk védelemben részesíti. Ugyanez vonatkozik a Chartának az „Igazságszolgáltatás” című VI. címében szereplő 47–50. cikkére, amely biztosítja a hatékony jogorvoslathoz és a tisztességes eljáráshoz való jogot, az ártatlanság védelmét és a védelemhez való jogot, a bűncselekmények és büntetések törvényességének és arányosságának elveit, valamint a kétszeres eljárás alá vonás és a kétszeres büntetés tilalmát.

- 161 Közelebbről a Bíróság kimondta, hogy az EUSZ 2. cikkben foglalt jogállamiság értékét konkretizáló EUSZ 19. cikk az (1) bekezdésének második albekezdésében arra kötelezi a tagállamokat, hogy megteremtsék azokat a jogorvoslati lehetőségeket és eljárásokat, amelyek az uniós jog által szabályozott területeken a jogalanyok hatékony bírói jogvédelemhez való joga tiszteletben tartásának biztosításához szükségesek (lásd ebben az értelemben: 2021. március 2-i A. B. és társai [A legfelsőbb bíróság bírának kinevezése – Jogorvoslat] ítélet, C-824/18, EU:C:2021:153, 108. és 109. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat). Márpedig ennek a követelménynek a tiszteletben tartását a Bíróság – különösen a Bizottság által az EUMSZ 258. cikk alapján benyújtott, kötelezettségszegés megállapítása iránti kereset esetén – felülvizsgálhatja (lásd ebben az értelemben: 2019. június 24-i Bizottság kontra Lengyelország [A legfelsőbb bíróság függetlensége] ítélet, C-619/18, EU:C:2019:531, 58. és 59. pont; 2019. november 5-i Bizottság kontra Lengyelország [A rendes bíróságok függetlensége] ítélet, C-192/18, EU:C:2019:924, 106. és 107. pont).
- 162 A Bíróság ezenkívül kimondta, hogy az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének a Charta 47. cikkével összefüggésben értelmezett második albekezdése egyértelmű és pontos eredménykötelmet ír elő a tagállamok számára, amelyhez nem kapcsolódik semmilyen feltétel azon függetlenséget illetően, amelynek az uniós jog értelmezésére és alkalmazására hivatott bíróságokat jellemeznie kell, és így a nemzeti bíróságnak a nemzeti jog bármely olyan rendelkezésének alkalmazását, amely sérti az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdését – szükség esetén e rendelkezésnek a Bíróságtól előzetes döntéshozatali eljárás keretében kapott értelmezését követően – mellőznie kell (lásd ebben az értelemben: 2021. március 2-i A. B. és társai [A legfelsőbb bíróság bírának kinevezése – Jogorvoslat] ítélet, C-824/18, EU:C:2021:153, 142–146. pont).
- 163 A jelen ítélet 159–162. pontjában szereplő megfontolásokból tehát az következik, hogy el kell utasítani Magyarország arra vonatkozó érvelését, amely szerint a jogállamiság értékét az Unió csak az EUSZ 7. cikk szerinti eljárás keretében védheti.
- 164 Másrészt Magyarországnak – a Lengyel Köztársaság támogatásával – előadott, arra vonatkozó állításait illetően, hogy kizárólag az EUSZ 7. cikk szerinti eljárás teszi lehetővé az uniós intézmények számára, hogy az uniós jog hatálya alá nem tartozó területeken – ideértve a tagállami hatóságok és intézmények működését is – ellenőrizzék a jogállamiság tagállamok általi tiszteletben tartását, elegendő emlékeztetni arra, hogy a megtámadott rendelet nem hatalmazza fel sem a Bizottságot, sem a Tanácsot arra, hogy ebből a szempontból tagállami hatóság olyan magatartását, vagy tagállami hatóságnak betudható olyan helyzetet ellenőrizzenek, amely nem függ össze az uniós költségvetés végrehajtásával, és ezért nem tartozik az uniós jog hatálya alá.
- 165 Amint ugyanis a jelen ítélet 141–145. pontjában már megállapításra került, egyfelől a megtámadott rendelet csak annyiban teszi lehetővé az uniós intézmények számára, hogy a tagállamokban fennálló helyzeteket vizsgáljanak, amennyiben azok az uniós költségvetéssel való hatékony és eredményes pénzgazdálkodás vagy az Unió pénzügyi érdekeinek védelme szempontjából relevánsak, másfelől pedig a rendelet alapján csak akkor lehet megfelelő intézkedéseket hozni, ha megállapítást nyer, hogy az ilyen helyzetek fennállása jogállamisági elv olyan megsértését vonja maga után, amely közvetlenül érinti az uniós költségvetéssel való hatékony és eredményes pénzgazdálkodást vagy az Unió pénzügyi érdekeinek védelmét, vagy ennek a kockázata komolyan fennáll.
- 166 Másodszor, azzal az állítással kapcsolatban, miszerint a megtámadott rendelet gyakorlatilag megkerüli az EUSZ 7. cikk szerinti eljárást és kiterjeszti a Bíróságnak az EUMSZ 269. cikkben rögzített hatásköreit, Magyarország – a Lengyel Köztársaság támogatásával – lényegében arra

hivatkozik, hogy a rendelettel bevezetett eljárás meghatározott esetekben konkretizálja az EUSZ 7. cikk szerinti eljárást, és ezáltal olyan párhuzamos eljárást vezet be, amely alapos vizsgálatot követően lehetővé teszi annak megállapítását, hogy a tagállamok megsértették a jogállamiság elveit. Az említett rendelet lehetővé teszi, hogy a jogállamiság elveinek megsértéséhez az EUSZ 7. cikkben foglaltakkal azonos jogkövetkezmények fűződjenek, holott sem ez a rendelkezés, sem a Szerződések bármely más rendelkezése nem hatalmazza fel erre az uniós jogalkotót. A rendelet ezáltal sérti az EUSZ 7. cikkben, az EUSZ 13. cikk (2) bekezdésében, valamint az EUMSZ 269. cikkben rögzített intézményi egyensúlyt, mivel új hatásköröket ruház a Tanácsra, a Bizottságra és a Bíróságra.

- 167 E tekintetben egyrészt rá kell mutatni arra, hogy az uniós jogalkotó az EUSZ 7. cikk megsértése nélkül nem vezethet be olyan, az e rendelkezésben előírttal párhuzamos eljárást, amelynek az EUSZ 7. cikkben foglaltakhoz képest lényegében ugyanaz a tárgya, ugyanarra a célra irányul, és ugyanazon intézkedések meghozatalát teszi lehetővé, és emellett az említett rendelkezésben foglaltakhoz képest más intézmények közreműködését vagy eltérő anyagi jogi és eljárásjogi feltételeket ír elő.
- 168 Az uniós jogalkotó azonban – amennyiben erre jogalapja van – másodlagos jogi aktusban az EUSZ 2. cikkben foglalt értékekre, köztük a jogállamiságra vonatkozó egyéb eljárásokat is bevezethet, feltéve hogy ezek az eljárások mind céljukat, mind tárgyukat tekintve különböznek az EUSZ 7. cikk szerinti eljárástól (lásd analógia útján: 1979. február 7-i Franciaország kontra Bizottság ítélet, 15/76 és 16/76, EU:C:1979:29, 26. pont; 1996. július 11-i An Taisce és WWF UK kontra Bizottság végzés, C-325/94 P, EU:C:1996:293, 25. pont; 2001. január 11-i Görögország kontra Bizottság ítélet, C-247/98, EU:C:2001:4, 13. pont).
- 169 A jelen ügyben az EUSZ 7. cikk szerinti eljárás, illetve a megtámadott rendelet szerinti eljárás céljait illetően az EUSZ 7. cikk (2)–(4) bekezdéséből az következik, hogy az EUSZ 7. cikk szerinti eljárás többek között lehetővé teszi a Tanács számára, hogy amennyiben az Európai Tanács megállapította, hogy egy tagállam súlyosan és tartósan megsérti a 2. cikkben említett értékeket, felfüggeszse a tagállamnak a Szerződések alkalmazásából származó egyes jogait, beleértve a tagállam kormányának képviselőjét a Tanácsban megillető szavazati jogokat, és a Tanács a későbbiekben úgy határozhat, hogy a meghozott intézkedéseket megváltoztatja vagy visszavonja, amennyiben az elrendelésükhöz vezető körülményekben változás következett be.
- 170 Az EUSZ 7. cikk szerinti eljárás célja tehát, hogy lehetővé tegye a Tanács számára az EUSZ 2. cikkben foglalt értékek súlyos és tartós megsértésének szankcionálását, különösen annak érdekében, hogy az érintett tagállamot felszólítsa ezen értékek megsértésének megszüntetésére.
- 171 Ezzel szemben – amint ez a jelen ítélet 110–120. pontjából is kitűnik – a megtámadott rendelet alapján elfogadható intézkedések jellegéből, valamint az intézkedések elfogadására és megszüntetésére vonatkozó feltételekből az következik, hogy a rendelettel bevezetett eljárás célja – a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás EUMSZ 310. cikk (5) bekezdésében és EUMSZ 317. cikk első bekezdésében foglalt elvének megfelelően – az uniós költségvetés védelmének biztosítása a jogállamiság elveinek valamely tagállamban történő megsértése esetén, nem pedig a jogállamiság elvei megsértésének az uniós költségvetésen keresztül történő szankcionálása.
- 172 Ebből következően a megtámadott rendelet szerinti eljárás célja eltér az EUSZ 7. cikk szerinti eljárás céljától.

- 173 A két eljárás tárgyát illetően meg kell állapítani, hogy az EUSZ 7. cikk szerinti eljárás alkalmazási köre az EUSZ 2. cikkben foglalt valamennyi értékre vonatkozik, míg a megtámadott rendelettel bevezetett eljárás csak ezen értékek egyikére, nevezetesen a jogállamiságra vonatkozik.
- 174 Ezen túlmenően az EUSZ 7. cikk az EUSZ 2. cikkben foglalt értékek bármely, súlyos és tartós megsértésének megállapítását lehetővé teszi, míg a megtámadott rendelet csak akkor engedi megvizsgálni a rendelet 2. cikkének a) pontjában említett jogállamisági elvek megsértését, ha alapos okkal feltételezhető, hogy az költségvetési hatással jár.
- 175 A két eljárás megindításának feltételeit illetően meg kell állapítani, hogy az EUSZ 7. cikk szerinti eljárás az EUSZ 7. cikk (1) bekezdése értelmében akkor indítható meg, ha fennáll az egyértelmű veszélye annak, hogy egy tagállam súlyosan megsérti az EUSZ 2. cikkben említett értékeket; a kezdeményezés joga a tagállamok egyharmadát, a Parlamentet, illetve a Bizottságot illeti meg; a szükséges feltétel kezdetben ezen értékek súlyos megsértésének egyértelmű veszélye, majd az érintett tagállamnak a Szerződések alkalmazásából származó egyes jogainak az EUSZ 7. cikk (2) és (3) bekezdése alapján történő felfüggesztése esetén ezen értékek érintett tagállam általi súlyos és tartós megsértése. Ezzel szemben a megtámadott rendelettel bevezetett eljárást kizárólag a Bizottság indíthatja meg abban az esetben, ha alapos okkal vélheti nemcsak azt, hogy valamelyik tagállamban a jogállamiság elveinek megsértésére került sor, hanem mindenekelőtt azt is, hogy a jogállamiság elveinek megsértése kellően közvetlenül érinti az uniós költségvetéssel való hatékony és eredményes pénzgazdálkodást vagy az Unió pénzügyi érdekeinek védelmét, vagy ennek a kockázata komolyan fennáll.
- 176 Továbbá az EUSZ 7. cikk szerinti intézkedések elfogadásának egyetlen anyagi jogi feltétele, hogy az Európai Tanács megállapítsa, hogy a tagállam súlyosan és tartósan megsérti az EUSZ 2. cikkben említett értékeket. Ezzel szemben – amint ez a jelen ítélet 147. pontjában is megállapításra került – a megtámadott rendelet 4. cikkének (1) és (2) bekezdése értelmében a rendelet szerinti intézkedéseket csak két feltétel teljesülése esetén lehet meghozni. Egyfelől megállapítást kell nyernie, hogy a jogállamiság elveinek valamely tagállamban történő megsértése a 4. cikk (2) bekezdésében felsorolt, hatóságoknál tapasztalt helyzetek és magatartások közül legalább egyet érint, amennyiben az az uniós költségvetéssel való hatékony és eredményes pénzgazdálkodás vagy az Unió pénzügyi érdekeinek védelme szempontjából releváns. Másfelől azt is bizonyítani kell, hogy a jogállamiság elveinek megsértése kellően közvetlenül érinti az uniós költségvetéssel való hatékony és eredményes pénzgazdálkodást vagy az Unió pénzügyi érdekeinek védelmét, vagy ennek a kockázata komolyan fennáll, így ez a feltétel tehát magában foglalja, hogy tényleges kapcsolat áll fenn a jogállamiság elveinek megsértése és az ilyen érintettség, illetve annak komoly kockázata között.
- 177 Az EUSZ 7. cikk (3) bekezdése alapján elfogadható intézkedések jellegét illetően megállapítható, hogy ezek az intézkedések „a kérdéses tagállamnak a Szerződések alkalmazásából származó egyes jogai” felfüggesztését jelentik, „beleértve az e tagállam kormányának képviselőjét a Tanácsban megillető szavazati jogokat”, és ezért a kérdéses tagállamnak a Szerződések alkalmazásából származó bármely jogára vonatkozhatnak. Ezzel szemben a megtámadott rendelet alapján elfogadható intézkedések a rendelet 5. cikkének (1) bekezdésében felsorolt, a jelen ítélet 112. pontjában összefoglalt intézkedésekre korlátozódnak, amelyek mindegyike költségvetési jellegű intézkedés.
- 178 Végezetül az EUSZ 7. cikk az elfogadott intézkedések megváltoztatását és visszavonását csak arra az esetre vonatkozóan helyezi kilátásba, amikor az intézkedések elfogadásához vezető körülményekben változás következett be. Ezzel szemben a megtámadott rendelet 7. cikke

(2) bekezdésének második és harmadik albekezdése az elfogadott intézkedések megszüntetését és módosítását az intézkedések elfogadásának a rendelet 4. cikkében foglalt feltételeitől teszi függővé. Következésképpen ezeknek az intézkedéseknek a megszüntetésére vagy módosítására nemcsak abban az esetben kerülhet sor, ha – legalábbis részben – az érintett tagállamban felhagynak a jogállamiság elveinek megsértésével, hanem mindenekelőtt abban az esetben is, ha a jogállamiság elveinek megsértése – bár továbbra is fennáll – már nincs kihatással az uniós költségvetésre. Ez az eset különösen akkor következhet be, ha a jogállamiság elveinek megsértése már nem érint legalább egyet a 4. cikk (2) bekezdésében felsorolt, hatóságoknál tapasztalt helyzetek vagy magatartások közül, ha ezek a helyzetek vagy magatartások már nem relevánsak az uniós költségvetéssel való hatékony és eredményes pénzgazdálkodás vagy az Unió pénzügyi érdekeinek védelme szempontjából, ha a jogállamiság elveinek megsértése már nem érinti az uniós költségvetéssel való hatékony és eredményes pénzgazdálkodást vagy az Unió pénzügyi érdekeinek védelmét, vagy ennek a komoly kockázata már nem áll fenn, vagy ha már nem kellően közvetlen a kapcsolat a jogállamiság elveinek megsértése és az ilyen érintettség, illetve annak komoly kockázata között.

- 179 A fenti megfontolásokra tekintettel meg kell állapítani, hogy az EUSZ 7. cikk szerinti eljárás és a megtámadott rendelettel bevezetett eljárás célja eltérő és a tárgyak is egyértelműen különböző.
- 180 Ebből következően ellentétben azzal, amit Magyarország – a Lengyel Köztársaság támogatásával – állít, a megtámadott rendeletről nem állapítható meg, hogy az az EUSZ 7. cikket megkerülő, párhuzamos eljárást vezet be.
- 181 Másrészt a Lengyel Köztársaság által támogatott Magyarország azon érvelését illetően, amely szerint a megtámadott rendelet sérti az EUSZ 7. cikkben és az EUSZ 13. cikk (2) bekezdésében rögzített intézményi egyensúlyt, egyfelől a jelen ítélet előző két pontjában megállapítást nyert, hogy az EUSZ 7. cikk szerinti eljárás és a megtámadott rendelettel bevezetett eljárás eltérő célra irányul és a tárgyak is egyértelműen különböző, ennélfogva nem tekinthető úgy, hogy a megtámadott rendelet az EUSZ 7. cikket megkerülő, párhuzamos eljárást vezet be.
- 182 Ilyen körülmények között nem állíthatja Magyarország – a Lengyel Köztársaság támogatásával – megalapozottan, hogy a megtámadott rendelet sérti az EUSZ 7. cikkben rögzített intézményi egyensúlyt.
- 183 Másfelől az EUSZ 13. cikk (2) bekezdésében foglalt követelményeket illetően, amelynek értelmében „[a]z egyes intézmények a Szerződésekben rájuk ruházott hatáskörök határain belül, az ott meghatározott eljárások, feltételek és célok szerint járnak el”, a megtámadott rendelet 6. cikkéből kitűnik, hogy ezt az eljárást a Bizottság folytatja le, a Tanács pedig adott esetben a Bizottság javaslata alapján megfelelő intézkedések meghozatalára irányuló végrehajtási határozatot fogad el; megjegyzendő továbbá, hogy a rendelet (26) preambulumbekkezdésében foglalt, Európai Tanácsra vonatkozó utalás ellenére a rendelet 6. cikke nem ruház szerepet az Európai Tanácsra a rendelettel bevezetett eljárásban.
- 184 E tekintetben először is az EUMSZ 317. cikk első bekezdésének megfelelően a Bizottság az uniós költségvetést a tagállamokkal együttműködve, saját felelősségére, a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elveinek tiszteletben tartásával hajtja végre, így a megtámadott rendelettel bevezetett eljárásban betöltött szerepe összhangban áll az e rendelkezésben ráruházott hatáskörrel.

- 185 Továbbá a Tanács közreműködése – amint arra utóbbi jogosan hivatkozott – az EUMSZ 322. cikk (1) bekezdésének a) pontján és az EUMSZ 291. cikk (2) bekezdésén alapulhat, így az nem sérti a Bizottságot az EUMSZ 317. cikk első bekezdése alapján megillető hatáskört.
- 186 Egyfelől ugyanis – amint ez a jelen ítélet 99. pontjában is megállapításra került – azok a költségvetési szabályok, amelyek az EUMSZ 322. cikk (1) bekezdésének a) pontja értelmében „meghatározzák különösen a költségvetés [...] végrehajtására [...] vonatkozó eljárást”, az uniós költségvetés végrehajtásához kapcsolódó, az EUM-Szerződés hatodik részének II. címe alá tartozó valamennyi szempontot, tehát ezt a tágabb értelemben vett végrehajtást hivatottak szabályozni.
- 187 Így tehát a megtámadott rendelettel bevezetett horizontális feltételeességi mechanizmus a költségvetés-végrehajtás olyan koncepciójához tartozik, amely túlmutat az EUMSZ 317. cikk első bekezdése szerint a Bizottság által a tagállamokkal együttműködve gyakorolt hatáskörbe tartozó költségvetés-végrehajtásnak a költségvetési rendelet 2. cikkének 7. pontjában a költségvetési előirányzatok kezelésével, monitoringjával, kontrolljával és ellenőrzésével kapcsolatos tevékenységek végzéseként meghatározott fogalmán.
- 188 Másfelől az EUMSZ 291. cikk (2) bekezdése különleges és kellően indokolt esetekben lehetővé teszi a végrehajtási hatáskörök Tanácsra ruházását, ha a kötelező erejű uniós jogi aktus végrehajtásának egységes feltételek szerint kell történnie. E tekintetben a megtámadott rendelet 6. cikkének (9)–(11) bekezdéséből kitűnik, hogy a Tanács által a rendelet alapján elfogadható intézkedések végrehajtási határozatok, a rendelet (20) preambulumbekkezdésében foglaltak szerint pedig ezeket a végrehajtási hatásköröket a rendelet végrehajtására vonatkozó egységes feltételek biztosítása érdekében, az ilyen intézkedések pénzügyi hatásainak jelentőségére tekintettel a Tanácsra kell ruházni.
- 189 Ezek a tényezők elegendőek annak megállapításához, hogy a megtámadott rendelet 5. cikkének (1) bekezdésében foglalt megfelelő intézkedések elfogadására irányuló hatáskör Tanács számára történő biztosítása kellően indokolt.
- 190 Végül az Európai Tanácsnak a megtámadott rendelet 6. cikkében bevezetett eljárással összefüggő hatáskörének hiánya összhangban áll az EUSZ 15. cikk (1) bekezdésében ráruházott hatáskörökkel, amelynek értelmében az Európai Tanács adja az Uniónak a fejlődéséhez szükséges ösztönzést, és meghatározza annak általános politikai irányait és prioritásait, de nem lát el jogalkotási feladatokat.
- 191 Noha igaz, hogy a megtámadott rendelet (26) preambulumbekkezdése szerint az Európai Tanács a rendelet 6. cikke alapján lefolytatott eljárás alá vont tagállam kérésére megtárgyalhatja azt a kérdést, hogy az eljárás során tiszteletben tartották-e az objektivitást, a megkülönböztetés tilalma és a tagállamok Szerződések előtti egyenlőségének elvét, elegendő rámutatni arra, hogy az Európai Tanács ilyen kivételes jellegű beavatkozása sem a rendelet 6. cikkében, sem pedig más rendelkezésében nem szerepel. Ilyen feltételek mellett, tekintettel arra, hogy az uniós jogi aktusok preambulumának nincs kötelező ereje (lásd ebben az értelemben: 2019. december 19-i Puppink és társai kontra Bizottság ítélet, C-418/18 P, EU:C:2019:1113, 76. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat), a (26) preambulumbekkezdésre nem lehet hivatkozni sem a megtámadott rendeletben foglalt rendelkezésektől való eltérés, sem e rendelkezéseknek a szövegükkel ellentétes értelmezése céljából.

- 192 Harmadrészt amennyiben Magyarország – a Lengyel Köztársaság támogatásával – arra hivatkozik, hogy a Bíróságnak a megtámadott rendelet 6. cikkének (10) bekezdése alapján hozott tanácsi határozat bírósági felülvizsgálata keretében értékelnie kell a jogállamisági elvek tagállam általi megsértésének fennállását, és úgy véli, hogy az így ráruházott hatáskör az EUSZ 13. cikk (2) bekezdése és az EUMSZ 269. cikk megsértésének minősül, rá kell mutatni arra, hogy ez utóbbi cikk – megfogalmazása szerint – csak az Európai Tanács, illetve a Tanács által az EUSZ 7. cikk alapján elfogadott jogi aktus jogszerűségének felülvizsgálatára vonatkozik.
- 193 Ilyen körülmények között – a jelen ítélet 179. és 180. pontjában tett megállapításokra tekintettel – az a jogszerűségi felülvizsgálat, amelyre a Bíróságot különösen az EUMSZ 263. cikk alapján indított megsemmisítés iránti keresettel összefüggésben, a megtámadott rendelet 6. cikkének (10) bekezdése alapján hozott tanácsi határozatokkal kapcsolatban felkérhetik, nem tartozik az EUMSZ 269. cikk hatálya alá, és ezért nem vonatkoznak rá az ott előírt különös szabályok.
- 194 Ebből következően a megtámadott rendelet nem ruház semmilyen új hatáskört a Bíróságra.
- 195 Végül a jelen ítélet 165. pontjában már megállapításra került, hogy egyfelől a megtámadott rendelet csak annyiban teszi lehetővé az uniós intézmények számára, hogy a tagállamokban fennálló helyzeteket vizsgáljanak, amennyiben azok az uniós költségvetéssel való hatékony és eredményes pénzgazdálkodás vagy az Unió pénzügyi érdekeinek védelme szempontjából relevánsak, másfelől pedig csak akkor lehet a rendelet alapján megfelelő intézkedéseket hozni, ha megállapítást nyer, hogy az ilyen helyzetek fennállása jogállamisági elv olyan megsértését vonja maga után, amely kellően közvetlenül érinti az uniós költségvetéssel való hatékony és eredményes pénzgazdálkodást vagy az Unió pénzügyi érdekeinek védelmét, vagy ennek a kockázata komolyan fennáll.
- 196 Márpedig mivel ezek a helyzetek az uniós költségvetés végrehajtásával függnek össze, és így az uniós jog hatálya alá tartoznak, Magyarország – a Lengyel Köztársaság támogatásával – nem hivatkozhat arra, hogy a Bíróság nem rendelkezik hatáskörrel a megtámadott rendelet 6. cikkének (10) bekezdése alapján hozott határozatokban szereplő tanácsi megállapítások vizsgálatára.
- 197 Ebből következően a Magyarország által – a Lengyel Köztársaság támogatásával – előadott, az EUSZ 7. cikk és az EUMSZ 269. cikk megkerülésére alapított állításokat mint megalapozatlanokat el kell utasítani.
- 198 A fenti megfontolásokból az következik, hogy az első és a második jogalapot mint megalapozatlant el kell utasítani.

2. A jogbiztonság elvének megsértésére alapított, harmadik jogalapról

a) A felek érvei

- 199 A harmadik jogalappal Magyarország – a Lengyel Köztársaság támogatásával – azzal érvel, hogy a megtámadott rendelet sérti az uniós jog általános elveként elismert jogbiztonság és normavilágosság elvét, mivel a tagállamokban nincs egységes meghatározás az e rendeletben szereplő azon fogalmakra, amelyek alapján megállapítható, hogy egy tagállam megsértette a jogállamiság elveit. Úgy véli különösen, hogy a „jogállamiság” fogalmának a rendelet 2. cikkének

- a) pontjában foglalt meghatározása súlyos fogalmi bizonytalanságokat és következetlenségeket mutat, amelyek veszélyeztethetik az uniós értékek értelmezését, és a rendeletnek ezen értékekkel ellentétes alkalmazásához vezethetnek.
- 200 Először is Magyarország szerint a jogállamiság olyan eszményként, vagy legfeljebb olyan tájékozási pontként szolgálhat, amely soha nem érhető el teljesen, és amelynek betartását viszonylagosan kell megítélni, mivel egyetlen ország sem állíthatja joggal, hogy tökéletesen eleget tesz neki. Ez a modern demokráciákat jellemző eszmény összetett fejlődési út révén alakult, formálódott az évszázadok során, és – ahogyan ez a Velencei Bizottság „Jogállamiságról szóló jelentés” című, 2011. március 28-i 512/2009. sz. elemzéséből is kitűnik – olyan összetett koncepcióhoz vezetett, amelyre nem lehet pontos definíciót adni, és amelynek lényege folyamatosan fejlődik.
- 201 A jogállamiságnak ez a koncepciója a Velencei Bizottság „jogállamisági ellenőrzőlistát” felállító, 2016. március 18-i 711/2013. sz. elemzéséből is következik, amelyre egyébként a megtámadott rendelet (16) preambulumbekkezdése is hivatkozik. Az elemzés 12. és 18. pontja szerint ugyanis a „jogállamiság” fogalmának központi elemei nem határozzák meg ezt a fogalmat, és maguk is elméleti kategóriák, elvek, amelyek további elvekre bonthatók. Az említett elemzés 29. és 30. pontjából továbbá kitűnik, hogy a jogállamiságnak az elemzésben meghatározott kritériumai nem kimerítő jellegűek, és nem alakíthatók át szabályokká.
- 202 E tekintetben Magyarország emlékeztet arra, hogy az EUSZ 4. cikk (2) bekezdése értelmében az Uniónak tiszteletben kell tartania a tagállamok nemzeti identitását, amelynek politikai és alkotmányos berendezkedésük is részét képezi. Márpedig a rendelettel létrehozott mechanizmus nem egyeztethető össze ezzel az alapvető biztosítékkal, mivel a rendelet szerinti eljárás akkor is lehetővé teszi a tagállami szabályozás vagy gyakorlat vizsgálatát, ha az nem tartozik az uniós jog hatálya alá.
- 203 A „jogállamiság” fogalmát érintő koncepcionális bizonytalanságot tovább mélyíti, hogy a Bizottság képviselői számos alkalommal utaltak arra, hogy a Bizottság éves jogállamisági jelentésében szereplő megállapításokat a megtámadott rendelet alkalmazása során felhasználnák, jóllehet a rendelet nem tartalmaz utalást a jelentésre. A Bizottság az említett jelentésben másfelől olyan területeken vizsgálta a jogállamisági követelmények érvényesülését, amelyek sem a megtámadott rendeletben a jogállamiság elveivel kapcsolatban használt fogalmaknak, sem a jelen ítélet 201. pontjában említett elemzésben a Velencei Bizottság által összeállított jogállamisági ellenőrzőlistának nem felelnek meg.
- 204 Magyarország úgy véli, hogy a Bizottságnak a jogállamiság fogalmi elemeiről alkotott felfogása eltér a Velencei Bizottság által képviselt felfogástól, illetve attól a felfogástól, amelyből a megtámadott rendeletben szereplő fogalmak erednek, így a rendelet ezen intézmény általi alkalmazása olyan mértékben kiszámíthatatlanná válhat, ami önmagában is a jogállamiság egyik szempontjaként értelmezett jogbiztonság elvének sérelmét jelenti.
- 205 Másodszor Magyarország – a Lengyel Köztársaság támogatásával – úgy véli, hogy az uniós jogalkotó a megtámadott rendelet 2. cikkének a) pontjában sikertelenül próbálta meghatározni a „jogállamiság” fogalmi elemeit. Ez a rendelkezés ugyanis csupán átvesz olyan, az EUSZ 2. cikkben foglaltakhoz hasonló, azonos absztrakciós szinten megjelenő elemeket, mint például az alapvető jogok tiszteletben tartása, a megkülönböztetés tilalma és a hatékony bírói jogvédelem elve, amelyeket a Szerződések külön is garantálnak. Ez a körülmény így tehát megerősíti azt, hogy az EUSZ 2. cikkben meghatározott értékek ösztönzik az Unión belüli politikai együttműködést, de

önálló jogi tartalommal nem rendelkeznek. Az uniós jogalkotó azzal, hogy egy szektorális rendeletben meghatározza a jogállamiság fogalmát, és ezzel lehetővé teszi, hogy más másodlagos uniós jogi aktusok ezt a fogalmat eltérően használják, lerontja a jogállamiság mint közös uniós érték fogalmának a tagállamok közössége által az EUSZ 2. cikk alapján adott értelmezését.

- 206 A megtámadott rendelet továbbá, miután 2. cikkének a) pontjában definiálja a „jogállam” fogalmát, a 3. cikkében példálózó jelleggel felsorolja „a jogállamiság elveinek megsértése” eseteit, amelyek valójában csak érintőlegesen kapcsolódnak e fogalom meghatározásához. Ugyanígy nem határozható meg egyértelműen, milyen kapcsolatban áll egymással az említett rendelet 4. cikkének (2) bekezdése – amely meghatározza azokat a helyzeteket és magatartásokat, amelyeket a jogállamiság elveinek megsértése érint – és a „jogállamiság”, valamint „a jogállamiság elvei” fogalma. Így a jogállamiság elveinek megsértésére vonatkozóan a megtámadott rendelet 3. cikkében példálózó jelleggel felsorolt eseteket a rendelet 2. cikkének a) pontjában szereplő „jogállamiság” fogalmának meghatározásával együttesen vizsgálva nem zárható ki, hogy az uniós költségvetési források megfelelő kezelésével összefüggésben nem álló helyzeteket szankcionálnak.
- 207 Magyarország – a Lengyel Köztársaság támogatásával – arra hivatkozik, hogy a hatóságok jogon alapuló, nem önkényes, bíróság előtt megtámadható eljárása a jogállamiság fogalmi elemeinek felel meg. Úgy véli azonban, hogy a megtámadott rendelet 3. cikkének b) pontjában szereplő „pénzügyi és emberi erőforrásoknak a [...] hatóságok megfelelő működését befolyásoló megvonása”, „az összeférhetetlenség elkerülése biztosításának elmulasztása” vagy „a jogellenes döntések megelőzésének elmulasztása” már csak olyan távoli és indirekt összefüggést mutat a „jogállamiság” fogalmával, hogy emiatt elveszik a norma célja és tartalma közötti kapcsolat. Márpedig ha az uniós jogalkotó ilyen, lényegét tekintve adminisztratív jellegű mulasztásokat kívánt volna szankcionálni az uniós költségvetés érintettsége miatt, akkor azt e fogalom alkalmazása nélkül is megtehetette volna.
- 208 Harmadszor Magyarország rámutat arra, hogy a Parlament által 2015-ben készített, *„The General Principles of EU Administrative Procedural Law”* (Az Európai Unió közigazgatási eljárási jogi alapelvei) című elemzésből kitűnik, hogy a „jogállamiság” fogalma olyan általános, hogy pontos tartalma csak egyes részelemek révén azonosítható; ilyen részelem például a jogbiztonság elve, amely megköveteli, hogy a jogszabályok egyértelműek, pontosak és hatásukat illetően előre láthatók legyenek annak érdekében, hogy az érintettek az uniós joggal kapcsolatos helyzetekben és jogviszonyokban eligazodhassanak. Ezeknek a követelményeknek tehát akkor is teljesülniük kell, ha a jogállamiság megsértése esetén szankciós mechanizmust vezetnek be.
- 209 Márpedig a „jogállamiság” fogalma és a „jogállamiság elvei” közötti diszkrepancián túlmenően a megtámadott rendelet a 3. cikkében, valamint a 4. cikkének (2) bekezdésében olyan kifejezésekre utal, amelyek nincsenek kellően pontosan meghatározva ahhoz, hogy előre látható legyen, milyen feltételek esetén állapítható meg a jogállamiság elveinek megsértése. Ez vonatkozik a „hatóságok megfelelő működésére”, a „hatóságok [...] független bíróságok általi hatékony bírósági felülvizsgálatára”, az „OLAF-fal [...] folytatott hatékony és kellő időben történő együttműködésre”, és „a hatóságoknál tapasztalt egyéb [...] releváns helyzetekre vagy magatartásokra”. A Bizottság és a Tanács így tehát olyan széles mérlegelési jogkört kap, amely nem egyeztethető össze egy potenciálisan szankciót eredményező eljárással.
- 210 Az uniós bíróságok állandó ítélkezési gyakorlata értelmében az uniós jognak biztosnak, alkalmazásának pedig a jogalanyok számára kiszámíthatónak kell lennie, és e követelménynek még szigorúbban kell érvényesülnie a pénzügyi következményekkel járó szabályok esetén annak

érdekében, hogy az érintettek pontosan megismerhessék a rájuk rótt kötelezettségek mértékét. Ez a követelmény kiterjed a szankciós eljárásokban alkalmazott bizonyítási eszközök és módszerek kiszámíthatóságára is.

- 211 Magyarország kifejti, hogy a jogbiztonság elvével kétségtől nem ellentétes az, hogy a jogszabály általánosságban és elvontan szabályozzon egy kérdést, a jogszabály alkalmazása során pedig a bíróságok feladata annak értelmezése. Úgy véli azonban, hogy a tagállamok nemzeti identitásának „védelmére” irányuló kötelezettségre tekintettel fontos, hogy a jogállamiságot és a jogállamiság elveit az egyes tagállamokban eltérően lehessen értékelni, annál is inkább, mivel az uniós intézmények sem mindig egyformán ítélik meg a különböző jogi helyzeteket. Márpedig a jogállamiságnak és a jogbiztonságnak alapvető eleme, hogy a jogszabályok olyan módon legyenek megfogalmazva, hogy a hasonló jogi helyzetek hasonló elbírálásban részesüljenek. A megtámadott rendelet fogalmi hiányosságai, illetve a „jogállamiság” fogalma pontos meghatározásának lehetetlensége miatt nem teljesíti a jogalkalmazás egységességének alapvető feltételét.
- 212 Magyarország példaként említi, hogy a Bizottság az éves jogállamisági jelentéseiben nem tekintette visszásságnak azt, hogy egyes tagállamokban az ügyészséget a végrehajtó hatalom utasíthatja, holott a Bíróság az európai elfogatóparancs végrehajtásával kapcsolatos ügyekben súlyos aggályoknak adott hangot e tekintetben. Nehéz lenne tehát megállapítani, hogy hasonló esetekben teljesül-e a vádhatóságok megfelelő működésének követelménye. Az OLAF-fal való együttműködés megkövetelt mértékét illetően Magyarország mindenekelőtt azt veti fel, hogy lehet-e annak fokmérője az OLAF ajánlásai alapján történt vádemelés, továbbá hogy a megtámadott rendeletnek való megfelelés érdekében százalékos arányt kellene-e elvárni arra nézve, hogy hány ügyben emelnek vádat, és végül, hogy ennek az aránynak az eléréséhez az ügyészség egyedi ügyekben történő utasíthatósága szükséges-e, jóllehet az ilyen utasítások léte kérdéseket vetne fel a büntetőeljárások pártatlanságával és törvényességével, valamint az ügyészség függetlenségével kapcsolatban. Magyarország arra is rámutat, hogy az OLAF ajánlásai alapján történt elítélésekre vonatkozó arányszám előírása kétségbe vonná az igazságszolgáltatás függetlenségét. Ezen aggályok miatt Magyarország attól tart, hogy ellentmondás állhat fenn a Bizottság által a megtámadott rendelettel létrehozott mechanizmus keretében vizsgált feltételek és a Bíróság, illetve a nemzeti alkotmányos rendelkezések oldaláról elvárt alapvető követelmények között.
- 213 Negyedszer Magyarország – a Lengyel Köztársaság támogatásával – arra hivatkozik, hogy a megtámadott rendelet bizonyos rendelkezései sértik a jogbiztonság elvét, és ennek a rendelet egészének megsemmisítését kell eredményeznie.
- 214 Egyrészt a megtámadott rendelet 4. cikkének (1) bekezdése azáltal, hogy az uniós költségvetés érintettségének „kockázata” esetén is megengedi intézkedések elfogadását, bizonytalan tartalmú és nem bizonyított esetekben is lehetővé teszi a szankcionálást. Az uniós költségvetés konkrét érintettségének hiányában ugyanis a szankciók alkalmazása önkényes és sérti a jogbiztonság elvét, mivel a Bizottság részéről lehetetlen objektíven, szakmai és ténybeli alapokon megállapítani, hogy az intézkedések meghozatalának feltételei fennállnak-e. Ezekben az esetekben az intézkedések igazolhatóságának egyedüli objektív szempontja csak a jogállamiság elve megsértésének súlya és jellege lehet, ami pedig a rendelet jogalapjával nem összeegyeztethető.
- 215 Másrészt az, hogy a megtámadott rendelet 4. cikke (2) bekezdésének h) pontja az a)–g) pontban említett eseteken kívül a közelebbiről nem meghatározott, „a hatóságoknál tapasztalt egyéb [...] releváns helyzetek vagy magatartások” fennállása esetén is lehetővé teszi intézkedések elfogadását, ellentétes a jogbiztonság elvével, amely szerint a szankciók elfogadását kilátásba

helyező normának pontosan és kimerítő jelleggel fel kell sorolnia a szankcionálható magatartásokat. A h) pont egyetlen sajátossága a rendelet 4. cikke (1) bekezdésének tartalmához képest annak előírása, hogy a kifogásolt helyzet vagy magatartás a „hatóságoknak” tudható be, ez a rendelkezés azonban – a rendelet más rendelkezéseivel ellentétben – nem pontosítja a releváns „hatóságok” jellegét. Ez a fogalom tehát egy adott tevékenységi területért hivatalos felelősséggel rendelkező emberek bármely csoportjára vonatkozhat, mivel az állandó ítélkezési gyakorlat szerint az egyes uniós jogi aktusokban szereplő „hatóság” fogalmát tágan kell értelmezni.

- 216 Továbbá a megtámadott rendelet német, angol és francia nyelvű változatának összehasonlításából nem tűnik ki egyértelműen, hogy „a hatóságoknál tapasztalt egyéb [...] helyzetek vagy magatartások” (*„andere Umstände oder Verhaltensweisen von Behörden”, „other situations or conduct of authorities” és „autres situations ou comportements des autorités”*) kifejezésben a „helyzetek” szó a „hatóságok” szóhoz kapcsolódik-e. Kétségtelen, hogy első pillantásra az *„Umstände von Behörden”, „situations des autorités”, illetve „situation of authorities”* kifejezés nem tűnik értelmezhetőnek, a rendelkezés magyar nyelvű változata viszont összekapcsolja a „helyzet” szót a „hatóságok” szóval, és ezért az említett rendelkezés nem felel meg a normavilágosság követelményének.
- 217 Magyarország ebből azt a következtetést vonja le, hogy a megtámadott rendelet 4. cikke (2) bekezdésének h) pontja értelmetlenné teszi a rendelkezés a)–g) pontjában szereplő felsorolást azzal, hogy nem kimerítő jellegűvé alakítja, ez pedig összeegyeztethetetlen a jogbiztonság elvével.
- 218 Harmadrészt a megtámadott rendelet 5. cikke (3) bekezdésének harmadik mondata azáltal, hogy csupán azt írja elő, hogy az elfogadandó intézkedéseknek figyelembe kell venniük a jogállamiság elvei megsértésének jellegét, időtartamát, súlyosságát és hatókörét, de nem határozza meg pontosan az intézkedések típusát és mértékét, szintén sérti a jogbiztonság elvét. A rendelkezés ugyanis semmilyen konkrét szempontot nem állapít meg arra nézve, hogy milyen intézkedés tekinthető indokoltnak, szükségesnek vagy arányosnak, és azt sem határozza meg, hogy a jogállamiság elvei megsértésének milyen típusa milyen jellegű és mértékű szankciós intézkedések megállapítására adhat alapot.
- 219 Negyedrészt Magyarország szerint a megtámadott rendelet 5. cikke (3) bekezdésének utolsó mondata annak előírásával, hogy az elfogadandó intézkedéseknek „lehetőség szerint” az elvek megsértése által érintett uniós fellépéseket kell célozniuk, nem biztosítja a közvetlen kapcsolat fennállását a jogállamiság elveinek megállapított megsértése és az uniós költségvetés védelmét szolgáló intézkedések elfogadása között. Ez a rendelkezés így módon lehetővé teszi, hogy olyan uniós programmal kapcsolatban is elfogadjanak intézkedéseket, amely semmilyen tényleges kapcsolatban nem áll a jogállamiság elveinek megállapított megsértésével, ez pedig az arányosság elve mellett a jogbiztonság elvét is sérti. Ezek megsértése egyúttal megerősíti, hogy a megtámadott rendelet nem az uniós költségvetés védelmét szolgáló, hanem jogállamisági szankciós eszköz, amely nem tartozik az EUMSZ 322. cikk (1) bekezdésének a) pontjában foglalt jogalaphoz.
- 220 Ötödrészt a megtámadott rendelet 6. cikkének (3) és (8) bekezdése annak lehetővé tételével, hogy a Bizottság az általa végzendő értékelés egyes szakaszaiban figyelembe vegye „a rendelkezésre álló forrásokból származó releváns információkat, ideértve az uniós intézmények, egyéb releváns nemzetközi szervezetek és egyéb elismert intézmények határozatait, következtetéseit és ajánlásait is”, az ennek kapcsán megengedhető információforrások tekintetében nem ad kellően pontos meghatározást, mivel nem derül ki, hogy a Bizottságnak milyen alapon kell vizsgálnia és értékelnie a jogállamiság elvei megsértésének fennállását, illetve kockázatát.

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

b) A Bíróság álláspontja

- 222 A harmadik jogalapban Magyarország – a Lengyel Köztársaság támogatásával – egyrészt lényegében azzal érvel, hogy a „jogállamiság” fogalma az egyes tagállamok nemzeti identitásának tiszteletben tartására irányuló kötelezettség miatt nem határozható meg pontosan és nem értelmezhető egységesen. A megtámadott rendelet 2. cikkének a) pontjában az EUSZ 2. cikkben foglaltakhoz hasonló, azonos absztrakciós szinten megjelenő értékek szerepelnek, amelyeket a Szerződések külön is garantálnak, megerősítve ezzel, hogy ezek az értékek politikai és nem jogi jellegűek. Az uniós jogalkotó továbbá azzal, hogy egy szektoriális rendeletben meghatározza a „jogállamiság” fogalmát, lerontja ennek a fogalomnak mint közös uniós értéknek az értelmezését. Másrészt a megtámadott rendelet 2. cikkének a) pontja, 3. cikke és 4. cikkének (2) bekezdése közötti kapcsolat nem határozható meg egyértelműen, és ezek együttes alkalmazása nem zárja ki, hogy az uniós költségvetési forrásokkal való hatékony és eredményes pénzgazdálkodással vagy az Unió pénzügyi érdekeinek védelmével összefüggésben nem álló helyzeteket szankcionáljanak. Ugyanígy a rendelet 3. cikkének b) pontjában használt kifejezések is csak távoli összefüggést mutatnak a „jogállamiság” fogalmával, és emiatt elveszik a norma célja és tartalma közötti kapcsolat. Harmadrészt az említett rendelet 3. cikke és 4. cikkének (2) bekezdése továbbá túlságosan pontatlan kifejezésekre utal ahhoz, hogy előre látható legyen, milyen feltételek alapján állapítható meg a jogállamiság elveinek megsértése. A Bizottság és a Tanács ezért túlzott mérlegelési mozgástérrel rendelkezik az – akár szankciók kiszabásához is vezető – eljárásban. Negyedrészt a rendelet 4. cikkének (1) bekezdésében használt „kockázat” fogalma olyan vélelmet állít fel, amely alapján jogi szempontból nem állapítható meg kapcsolat a jogállamiság és az uniós költségvetés vagy az uniós pénzügyi érdekek érintettsége között, és amely tehát lehetővé teszi szankciók kiszabását olyan helyzetekben, amikor az érintettség nem bizonyított. Ezenfelül a megtámadott rendelet 4. cikke (2) bekezdése h) pontjának megfogalmazása nem egyértelmű, a (2) bekezdésben szereplő felsorolás pedig annak ellenére nem kimerítő jellegű, hogy szankciók elfogadásának alapját képezi. Ötödrészt a rendelet 5. cikke (3) bekezdésének harmadik mondata nem határozza meg kellőképpen az elfogadható intézkedések jellegét és mértékét. Hatodrészt a rendelkezés negyedik mondatában szereplő „lehetőség szerint” kifejezés megakasztja a kapcsolatot a jogállamisági elvek megállapított megsértése és a védelmi intézkedések elfogadása között. Hetedrészt a rendelet 6. cikkének (3) és (8) bekezdése nem határozza meg kellően pontosan azokat az információforrásokat, amelyekre a Bizottság támaszkodhat.
- 223 A Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint a jogbiztonság elve megköveteli egyfelől azt, hogy a jogszabályok egyértelműek és pontosak legyenek, másfelől pedig azt, hogy alkalmazásuk előre látható legyen a jogalanyok számára, különösen olyankor, amikor kedvezőtlen következményeik lehetnek. Az említett elv megköveteli különösen azt, hogy a szabályozás lehetővé tegye az érdekeltek számára az ennek alapján őket terhelő kötelezettség terjedelmének pontos ismeretét, és hogy ez utóbbiak egyértelműen megismerhessék jogaikat és kötelezettségeiket, és ezeknek megfelelően járjanak el (2021. április 29-i Banco de Portugal és társai ítélet, C-504/19, EU:C:2021:335, 51. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 224 Ugyanakkor ezek a követelmények nem értelmezhetők sem annak kizárásaként, hogy az uniós jogalkotó egy általa elfogadott norma keretében elvont jogi fogalmat használjon, sem pedig annak előírásaként, hogy az ilyen elvont szabályban fel kell sorolni azokat a különböző konkrét eseteket,

ahol az alkalmazást nyerhet, mivel a jogalkotó nem tudja előre meghatározni az összes ilyen esetet (lásd analógia útján: 2017. július 20-i Marco Tronchetti Provera és társai ítélet, C-206/16, EU:C:2017:572, 39. és 40. pont).

- 225 Következésképpen az, hogy egy jogalkotási aktus mérlegelési jogkörrel ruházza fel a végrehajtásáért felelős hatóságokat, önmagában nem ütközik az előreláthatóság követelményébe, feltéve hogy a mérlegelési jogkör terjedelmét és gyakorlásának módját az adott jogszerű célra tekintettel kellő pontossággal határozzák meg ahhoz, hogy megfelelő védelmet biztosítson az önkényes eljárással szemben (lásd ebben az értelemben: 2010. június 17-i Lafarge kontra Bizottság ítélet, C-413/08 P, EU:C:2010:346, 94. pont; 2013. július 18-i Schindler Holding és társai kontra Bizottság ítélet, C-501/11 P, EU:C:2013:522, 57. pont).
- 226 Ezekre a megfontolásokra tekintettel kell értékelni a jogbiztonság elvének megsértésére alapított jogalapja alátámasztása érdekében Magyarország által – a Lengyel Köztársaság támogatásával – hivatkozott érveket, először is mindenekelőtt az arra irányuló érvet vizsgálva, hogy a „jogállamiság” fogalma az egyes tagállamok nemzeti identitásának védelmére irányuló kötelezettség miatt nem határozható meg pontosan és nem értelmezhető egységesen, továbbá azt az érvet, hogy a jogállamiságnak a megtámadott rendelet 2. cikkének a) pontjában meghatározott fogalma az EUSZ 2. cikkben foglalt egyéb értékeket is magában foglal, amelyek mind politikai és nem jogi jellegűek, végül azt az érvet, hogy ez a rendelkezés lerontja a „jogállamiság” mint közös uniós érték fogalmának értelmezését.
- 227 E tekintetben egyrészt a megtámadott rendelet 2. cikkének a) pontja nem törekszik e fogalom kimerítő meghatározására, hanem csupán meghatároz – kizárólag a rendelet alkalmazásában – több olyan elvet, amelyet ez a fogalom magában foglal, és amely az uniós jogalkotó szerint a rendelet céljára – vagyis az uniós költségvetés védelmének biztosítására – tekintettel leginkább releváns.
- 228 Másrészt – ahogyan ez a jelen ítélet 136. pontjában is szerepel – a „jogállamiságnak” a megtámadott rendelet 2. cikkének a) pontjában szereplő fogalmát az „[EUSZ] 2. cikkben rögzített értéként” kell értelmezni, ez a fogalom pedig magában foglalja az említett 2. cikk a) pontjában említett elveket. Ebből következően ez a rendelkezés nem rontja le a „jogállamiság” fogalmának az EUSZ 2. cikkből eredő közös uniós értéként való értelmezését.
- 229 Harmadrészt ellentétben azzal, amit Magyarország – a Lengyel Köztársaság támogatásával – állít, a megtámadott rendelet 2. cikkének a) pontjában foglalt elvek nem terjednek túl a „jogállamiság” fogalmának keretein. Konkrétan az alapvető jogok védelmét ez a rendelkezés csupán példaként említi a hatékony bírói jogvédelem elvéhez kapcsolódó követelményekre, amely elvet az EUSZ 19. cikk is biztosítja, és amelyről Magyarország maga is elismeri, hogy e fogalom részét képezi. Ugyanez vonatkozik a megkülönböztetés tilalmának elvére történő utalásra is. Ugyanis bár az EUSZ 2. cikk külön említi a jogállamiságot mint közös tagállami értéket, illetve a megkülönböztetés tilalmának elvét, meg kell állapítani, hogy az a tagállam, amelynek társadalmát a megkülönböztetés jellemzi, nem tekinthető a jogállamiság mint ilyen közös érték tiszteletben tartását biztosító tagállamnak.
- 230 Ezt a megállapítást az a tény is megerősíti, hogy a jelen ítélet 201. pontjában említett és a megtámadott rendelet (16) preambulumbekkezdésében hivatkozott elemzésében a Velencei Bizottság rámutatott többek között arra, hogy a „jogállamiság” fogalma olyan biztonságos és kiszámítható jogon alapul, amelyben mindenkit megillet az a jog, hogy a döntéshozók méltósággal, egyenlően, észszerűen és a hatályos jognak megfelelően kezeljék, valamint hogy

jogorvoslati lehetőséget biztosítsanak számára arra, hogy független és pártatlan bíróság előtt, tisztességes eljárás keretében vitassa a döntéseket. Márpedig a rendelet 2. cikkének a) pontja pontosan tükrözi ezeket a jellemzőket.

- 231 Negyedrészt a jogállamiság tiszteletben tartására irányuló kötelezettség, amelynek megsértése a megtámadott rendelet 2. cikkének a) pontjában foglalt elvekkel összefüggésben értelmezett 4. cikkének (1) bekezdésében létrehozott horizontális feltételelességi mechanizmus hatálya alá tartozhat, a tagállamok számára az uniós tagságukból fakadó, az EUSZ 2. cikk alapján fennálló követelmények sajátos kifejeződését jelenti. Ez a kötelezettség ugyanis olyan eredménykötelemnek minősül, amely – amint ez a jelen ítélet 124–127. pontjában is szerepel – közvetlenül a tagállamok egymással, valamint az Unióval szemben vállalt kötelezettségeiből ered.
- 232 E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy az EUSZ 2. cikk nem egyszerűen politikai iránymutatások vagy szándékok kinyilvánítása, hanem olyan értékek összefoglalása, amelyek – ahogyan ez a jelen ítélet 127. pontjában is szerepel – az Unió mint közös jogrend identitásának részét képezik, és amelyek a tagállamokra nézve jogilag kötelező erejű kötelezettségeket tartalmazó elvekben testesülnek meg.
- 233 Márpedig, noha az Unió – ahogyan ez az EUSZ 4. cikk (2) bekezdésében szerepel – tiszteletben tartja a tagállamok alapvető politikai és alkotmányos berendezkedésének elválaszthatatlan részét képező nemzeti identitását, és így a tagállamok a jogállamiság elveinek érvényesítése terén bizonyos mérlegelési mozgástérrel rendelkeznek, ebből egyáltalán nem következik, hogy ez az eredménykötelem tagállamonként eltérő lehet.
- 234 A tagállamok ugyanis amellet, hogy az Unió által tiszteletben tartott, az alapvető politikai és alkotmányos berendezkedésük elválaszthatatlan részét képező, önálló nemzeti identitással rendelkeznek, a „jogállamiság” fogalmát is magukévá teszik, amelyben a saját alkotmányos hagyományaikból eredő közös értéként osztoznak, és amelynek folyamatos tiszteletben tartására vállaltak kötelezettséget.
- 235 Következésképpen – annak ellenére, hogy a Bizottságnak és a Tanácsnak a megtámadott rendelet alapján lefolytatott egyes eljárások sajátos körülményeit és összefüggéseit kellőképpen figyelembe véve, és különösen az adott tagállam jogrendszerének sajátosságait, valamint a tagállamot a jogállamiság elveinek érvényesítése terén megillető mérlegelési mozgásteret tekintetbe véve kell kialakítania értékelését – ez a követelmény egyáltalán nem összeegyeztethetetlen az egységes értékelési szempontok alkalmazásával.
- 236 Továbbá bár igaz, hogy a megtámadott rendelet 2. cikkének a) pontja nem részletezi a felsorolt jogállamisági elveket, a rendelet (3) preambulumbekkezdése emlékeztet arra, hogy a törvényesség, a jogbiztonság, a végrehajtó hatalom önkényességének tilalma, a hatékony bírói jogvédelem és a hatalmi ágak szétválasztásának e rendelkezésben foglalt elve a Bíróság széles körű ítélkezési gyakorlatának tárgyát képezte. Ugyanez vonatkozik a törvény előtti egyenlőségnek és a megkülönböztetés tilalmának ugyanitt szereplő elvére, amint az többek között a 2021. június 3-i Magyarország kontra Parlament ítélet (C-650/18, EU:C:2021:426) 94. és 98. pontjából, valamint a 2021. szeptember 2-i État belge (Tartózkodási jog családon belüli erőszak esetén) ítélet (C-930/19, EU:C:2021:657) 57. és 58. pontjából is kitűnik.
- 237 A jogállamiság ezen, a Bíróság ítélkezési gyakorlatában az uniós Szerződések alapján kifejtett elveit tehát az uniós jogrend elismeri és pontosan meghatározza, és azok a tagállamok által saját jogrendjükben is elismert és alkalmazott közös értékekből erednek.

- 238 Ezenkívül a megtámadott rendelet (8)–(10) és (12) preambulumbekkezdése ismerteti az ezekből az elvekből eredő főbb követelményeket. Ezek többek között megvilágítják a rendelet 3. cikkében szereplő azon eseteket, amelyek a jogállamiság elveinek megsértésére engedhetnek következtetni, valamint a rendelet 4. cikkének (2) bekezdésében szereplő, hatóságoknál tapasztalt, a jogállamiság elveinek megsértését érintő helyzeteket vagy magatartásokat, amelyek a rendelet 4. cikkének (1) bekezdése értelmében megfelelő intézkedések elfogadását tehetik indokolttá.
- 239 Végül a Bizottság és a Tanács megállapításaira a megtámadott rendelet 6. cikkének (1)–(9) bekezdésében meghatározott eljárási követelmények vonatkoznak. Ezek a követelmények – ahogyan ez a rendelet (26) preambulumbekkezdésében is szerepel – különösen a Bizottság azon kötelezettségére vonatkoznak, hogy konkrét bizonyítékokra támaszkodjon, és tiszteletben tartsa az objektivitás, a megkülönböztetés tilalma és a tagállamok Szerződések előtti egyenlőségének elvét, amikor e rendelkezés alapján eljárást folytat le. Ami a jogállamiság elvei megsértésének azonosítását és értékelését illeti, az említett követelményeket a rendelet (16) preambulumbekkezdésének tükrében kell értelmezni, amely szerint ennek az értékelésnek objektívnek, pártatlannak és tisztességesnek kell lennie.
- 240 Ilyen körülmények között Magyarország nem hivatkozhat arra, hogy a tagállamok nem tudják kellő pontossággal meghatározni a megtámadott rendelet 2. cikkének a) pontjában felsorolt egyes elvek lényeges tartalmát és az azokból eredő követelményeket, illetve hogy ezek az elvek kizárólag politikai jellegűek, amelyek tiszteletben tartásának ellenőrzését nem lehet tisztán jogi szempontból értékelni.
- 241 Másodszor Magyarország – a Lengyel Köztársaság támogatásával – arra hivatkozik, hogy a megtámadott rendelet 2. cikkének a) pontja, 3. cikke és 4. cikkének (2) bekezdése közötti kapcsolat nem határozható meg egyértelműen, hogy ezeknek a rendelkezéseknek az együttes alkalmazása nem zárja ki, hogy az uniós költségvetési forrásokkal való hatékony és eredményes pénzgazdálkodással összefüggésben nem álló helyzeteket szankcionáljanak, és hogy a rendelet 3. cikkének b) pontjában szereplő fogalmak csak távoli kapcsolatban állnak a „jogállamiság” fogalmával.
- 242 E tekintetben mindenekelőtt a jelen ítélet 136–138. és 147. pontjában megállapítást nyert, hogy a megtámadott rendelet 2. cikkének a) pontja ezt a fogalmat kizárólag a rendelet alkalmazásában úgy határozza meg, mint amely magában foglalja a törvényesség elvét, a jogbiztonság elvét, a végrehajtó hatalom önkényessége tilalmának elvét, a hatékony bírói jogvédelem elvét, a hatalmi ágak szétválasztásának elvét, a megkülönböztetés tilalmának elvét és a törvény előtti egyenlőség elvét; hogy a rendelet 3. cikke azoknak az eseteknek a megnevezésével, amelyek a jogállamiság elveinek megsértésére engedhetnek következtetni, a rendelet alkalmazását hivatott megkönnyíteni; továbbá hogy a rendelet 4. cikkének (2) bekezdése rendelkezik a 4. cikk (1) bekezdésében létrehozott horizontális feltételeességi mechanizmus alkalmazási köréről, valamint megköveteli, hogy a jogállamisági elvek megsértésének az a)–h) pontban felsorolt, hatóságoknál tapasztalt helyzetekre vagy magatartásokra kell vonatkoznia, amennyiben azok az uniós költségvetéssel való hatékony és eredményes pénzgazdálkodás vagy az Unió pénzügyi érdekeinek védelme szempontjából relevánsak.
- 243 A fentiekből az következik, hogy a megtámadott rendelet 2. cikkének a) pontja, 3. cikke és 4. cikkének (2) bekezdése közötti kapcsolat a jogbiztonság elvére tekintettel kellően pontosan meghatározott.

- 244 Továbbá ellentétben azzal, amit Magyarország – a Lengyel Köztársaság támogatásával – állít, e rendelkezések együttes alkalmazása egyáltalán nem veti fel annak veszélyét, hogy az uniós költségvetési forrásokkal való hatékony és eredményes pénzgazdálkodással összefüggésben nem álló helyzetek a megtámadott rendelet 4. cikke alapján hozott intézkedések tárgyát képezhessék. A rendelet 4. cikkének (2) bekezdése ugyanis – ahogyan ez a jelen ítélet 147. pontjában is szerepel – a horizontális feltételelességi mechanizmus hatályát azokra a tagállami hatóságoknál tapasztalt helyzetekre és magatartásokra korlátozza, amelyek az uniós költségvetéssel való hatékony és eredményes pénzgazdálkodás vagy az Unió pénzügyi érdekeinek védelme szempontjából relevánsak, és (1) bekezdésében megköveteli, hogy minden esetben tényleges kapcsolat álljon fenn a jogállamiság elveinek megsértése és az uniós költségvetéssel való hatékony és eredményes pénzgazdálkodás vagy az Unió pénzügyi érdekei védelmének érintettsége, illetve annak komoly kockázata között.
- 245 Végül nem fogadhatók el a Magyarország által – a Lengyel Köztársaság támogatásával – arra vonatkozóan előadott állítások, hogy a megtámadott rendelet 3. cikkének b) pontjában szereplő „pénzügyi és emberi erőforrásoknak a[...] hatóságok megfelelő működését befolyásoló megvonás[ának meg nem előzése]”, „az összeférhetetlenség elkerülése biztosításának elmulasztása” vagy „a jogellenes döntések megelőzésének elmulasztása” már csak távoli és indirekt összefüggést mutat a „jogállamiság” fogalmával. Az ilyen helyzetek ugyanis – amint az az említett rendelet (9) és (10) preambulumbekkezdéséből is következik – a végrehajtó hatalom önkényességének tilalmára, illetve a hatékony bírói jogvédelemre irányuló elv figyelmen kívül hagyásához vezethetnek (lásd ebben az értelemben: 2021. május 18-i Asociația „Forumul Judecătorilor din România” és társai ítélet, C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 és C-397/19, EU:C:2021:393, 210–214. pont; 2021. december 21-i Euro Box Promotion és társai ítélet, C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 és C-840/19, EU:C:2021:1034, 195–213. pont).
- 246 Harmadszor, Magyarország – a Lengyel Köztársaság támogatásával – azt állítja, hogy a megtámadott rendelet nem egyeztethető össze a jogbiztonság elvével, mivel 3. cikkében, valamint 4. cikkének (2) bekezdésében túlságosan pontatlan kifejezések szerepelnek – mint például „[a] hatóságok megfelelő működése”, „a hatóságok [...] független bíróságok általi hatékony bírósági felülvizsgálata”, „az OLAF-fal [...] folytatott hatékony és kellő időben történő együttműködés”, és „a hatóságoknál tapasztalt egyéb [...] releváns helyzetek vagy magatartások” – ahhoz, hogy előre látható legyen, milyen körülmények esetén állapítható meg a jogállamiság elveinek megsértése, és mivel e tekintetben túlzott mérlegelési jogkört biztosít a Bizottságnak és a Tanácsnak.
- 247 Magyarország – a Lengyel Köztársaság támogatásával – konkrétan a megtámadott rendelet 4. cikke (2) bekezdésének h) pontját illetően arra is hivatkozik, hogy ez a rendelkezés ellentétes a jogbiztonság elvének követelményeivel. Ugyanis míg a szankciót megállapító normának pontosan és kimerítő jelleggel kell meghatároznia az elítélendő magatartást, ez a rendelkezés nem felel meg ennek a követelménynek, mivel – anélkül, hogy meghatározná azokat – előírja, hogy „hatóságoknál tapasztalt egyéb [...] helyzetek vagy magatartások” intézkedés meghozatalát tehetik indokolttá. A rendelkezés szövegéből továbbá nem állapítható meg, hogy a „helyzetek” kifejezés a „hatóságok” fogalmához kapcsolódik-e. Végül a „hatóságok” fogalmának pontatlansága jogbizonytalanságot eredményez.
- 248 E tekintetben egyrészt ami a megtámadott rendelet 3. cikkének b) pontjában és 4. cikke (2) bekezdésének a)–c) pontjában említett, az uniós költségvetést végrehajtó, a pénzügyi kontrollt, monitoringot és ellenőrzést végző hatóságok, köztük a bűnüldöző hatóságok, valamint a nyomozó és a vádhatóságok „megfelelő működését” illeti, a rendelet (8) és (9) preambulumbekkezdéséből következően ez a kifejezés a hatóságok arra vonatkozó képességére

utal, hogy az uniós költségvetéssel való hatékony és eredményes pénzgazdálkodás vagy az Unió pénzügyi érdekeinek védelme szempontjából releváns feladataikat szabályosan, hatékonyan és eredményesen látják el.

- 249 Másrészt az uniós költségvetést végrehajtó hatóságok, a pénzügyi kontrollt, monitoringot és ellenőrzést végző hatóságok, illetve a nyomozó és a vádhatóságok intézkedéseinek vagy mulasztásainak a megtámadott rendelet 4. cikke (2) bekezdésének d) pontjában említett „független bíróságok általi hatékony bírósági felülvizsgálata” fogalmát nemcsak a rendelet (8)–(10) és (12) preambulumbekkezdése határozza meg, hanem az – ahogyan ez a jelen ítélet 132., 161. és 162. pontjában is szerepel – a Bíróságnak az EUSZ 19. cikk és a Charta 47. cikke kapcsán kialakított, széles körű ítélkezési gyakorlatának is tárgyát képezte.
- 250 Harmadrészt „az OLAF-fal [...] folytatott hatékony és kellő időben történő együttműködést” illetően meg kell állapítani, hogy az erre irányuló együttműködési követelmény az uniós pénzügyi szabályozásból következik. A költségvetési rendelet 63. cikke (2) bekezdésének d) pontja ugyanis arra kötelezi a tagállamokat, hogy a költségvetés végrehajtásával kapcsolatos feladatok elvégzése során tegyenek meg minden, az Unió pénzügyi érdekeinek védelméhez szükséges jogalkotási, szabályozási és igazgatási intézkedést, és különösen arra kötelezi őket, hogy e rendelettel és az ágazatspecifikus szabályokkal összhangban együttműködjenek az OLAF-fal.
- 251 Ezt az együttműködési követelményt többek között a költségvetési rendelet 129. cikke határozza meg részletesen, és az kiterjed arra a kötelezettségre is, hogy az OLAF számára biztosítsák a hatásköre hiánytalan gyakorlásához szükséges jogokat és hozzáférést – köztük a helyszíni ellenőrzések és vizsgálatok lefolytatásához való jogot – a 883/2013 rendelettel összhangban. A költségvetési rendelet 131. cikkének (1) bekezdéséből továbbá az következik, hogy amennyiben az odaítélési eljárás során csalás történt, az illetékes személy haladéktalanul értesíti az OLAF-ot. Végül a megkövetelt együttműködésre vonatkozó további részletes szabályok vezethetők le az említett rendelet 57. cikkéből, 91. cikkének (2) bekezdéséből, 132. cikkének (2) bekezdéséből, 187. cikke (3) bekezdése b) pontjának ii. alpontjából és 220. cikke (5) bekezdésének c) pontjából, valamint a 883/2013 rendeletből.
- 252 Negyedrészt a megtámadott rendelet 4. cikke (2) bekezdésének h) pontjában szereplő „a hatóságoknál tapasztalt egyéb [...] helyzetek vagy magatartások” kifejezést a rendelet 4. cikke (2) bekezdésének a)–g) pontjára, valamint 4. cikkének (1) bekezdésére tekintettel kell értelmezni.
- 253 E tekintetben a megtámadott rendelet 4. cikke (1) bekezdésének és 4. cikke (2) bekezdése h) pontjának együttes értelmezéséből az következik, hogy megfelelő intézkedéseket kell hozni abban az esetben, ha megállapítást nyer, hogy a rendelet 2. cikkének a) pontjában meghatározott elvek valamelyikének megsértésére került sor, és ez egy tagállami hatóságnak betudható helyzetet, illetve tagállami hatóság magatartását érinti, amennyiben ez a helyzet, illetve magatartás az uniós költségvetéssel való hatékony és eredményes pénzgazdálkodás vagy az Unió pénzügyi érdekeinek védelme szempontjából releváns, és ezen elvek megsértése kellően közvetlenül érinti az uniós költségvetéssel való hatékony és eredményes pénzgazdálkodást vagy az Unió pénzügyi érdekeinek védelmét, vagy ennek a kockázata komolyan fennáll.
- 254 Márpedig a megtámadott rendelet 4. cikke (2) bekezdésének a) pontjának alkalmazását nemcsak az előző pontban említett kritériumok összessége határolja körül, de a jelen ítélet 239. pontjában ismertetett eljárási követelmények is vonatkoznak rá.

- 255 Nem állapítható tehát meg, hogy a megtámadott rendelet 4. cikke (2) bekezdésének h) pontjában említett, „hatóságoknál tapasztalt egyéb [...] helyzetek vagy magatartások” elvont és általános megfogalmazással történő meghatározásuk miatt azt a következményt vonják maguk után, hogy a jogállamisági elvek megsértésének a rendelet 4. cikkének (2) bekezdésében szereplő felsorolása nem kimerítő jellegű.
- 256 Egyébiránt a megtámadott rendelet 4. cikkének (2) bekezdése azzal, hogy az a)–g) pontjában bizonyos hatóságokat – köztük „az uniós költségvetést [...] végrehajtó hatóságokat”, „a pénzügyi kontrollt, monitoringot és ellenőrzést végző hatóságokat”, illetve „a nyomozó és a vádhatóságokat” – említ, információt ad arról, hogy mely hatóságokra vonatkozik a rendelet h) pontja.
- 257 Ráadásul a „kormányzati szerv” fogalmának a megtámadott rendelet 2. cikkének b) pontjában szereplő meghatározásából az a következtetés vonható le, hogy az a kormányzat bármely szintjén elhelyezkedő hatóságra vonatkozik, ideértve a nemzeti, regionális és helyi hatóságokat, valamint a közjogi szerveket, vagy akár az olyan, magánjog alapján működő szerveket, amelyek közfeladatot látnak el, és amelyeknek a tagállam megfelelő pénzügyi garanciát nyújt. Ezt a megállapítást a rendelet (3), (8), (9), (15) és (19) preambulumbekkezdése, valamint 3. cikkének b) pontja is megerősíti, amelyek kizárólag „hatóságokra”, „bűnüldöző hatóságokra” és „nemzeti hatóságokra” vonatkoznak.
- 258 Végül – ahogyan ez a jelen ítélet 164. pontjában is szerepel – a „helyzetek” kifejezés az ilyen hatóságnak betudható helyzetekre vonatkozik.
- 259 A fenti megfontolásokra tekintettel így Magyarország nem állíthatja, hogy a megtámadott rendelet 3. cikkében és 4. cikkének (2) bekezdésében szereplő, általa kifogásolt kifejezések nem teszik lehetővé a tagállamok számára, hogy azok tartalmát vagy jelentését kellő bizonyossággal meghatározzák annak előreláthatósága érdekében, hogy milyen körülmények esetén állapítható meg az említett rendelet értelmében a jogállamiság elveinek megsértése.
- 260 Ötödrészt a fenti megállapításokra tekintettel, amelyek szerint a jelen ítélet 246. pontjában említett kifejezések megfelelnek a jogbiztonság elvéből eredő követelményeknek, valamint a jelen ítélet 171. és 239. pontjában kifejtett indokokra is figyelemmel, a Magyarország által – a Lengyel Köztársaság támogatásával – azzal kapcsolatban előterjesztett kifogásokat, hogy ezek a kifejezések túlságosan széles mérlegelési jogkört biztosítanak a Bizottságnak és a Tanácsnak, mint megalapozatlanokat el kell utasítani.
- 261 Negyedszer Magyarország – a Lengyel Köztársaság támogatásával – azt állítja, hogy a megtámadott rendelet 4. cikkének (1) bekezdésében szereplő „kockázat” fogalma sérti a jogbiztonság elvét, mivel bizonytalan tartalmú és nem bizonyított esetekben is lehetővé teszi önkényes szankciók kiszabását. Ez a fogalom ugyanis egy vélelem felállítását eredményezi, mivel jogi szempontból nem állapítható meg kapcsolat a jogállamiság és az uniós költségvetés vagy az uniós pénzügyi érdekek érintettsége között, és mert lehetetlen objektíven, szakmai és ténybeli alapokon megállapítani, hogy a rendelkezés alkalmazásának feltételei fennállnak-e.
- 262 E tekintetben – amint arra a főtanácsnok indítványának 311. pontjában rámutatott – összeegyeztethetetlen lenne az uniós költségvetéssel való hatékony és eredményes pénzgazdálkodás követelményeivel és az Unió pénzügyi érdekeinek védelmével, ha a megfelelő intézkedések meghozatalát azokra az esetekre korlátoznák, amelyekben már bizonyítást nyert az uniós költségvetéssel való hatékony és eredményes pénzgazdálkodás vagy az Unió pénzügyi

érdekeinek érintettsége. Ezzel a korlátozással ugyanis kizárnák a megfelelő intézkedések meghozatalát azokban az esetekben, amikor az érintettség ugyan még nem bizonyított, de észszerűen előre látható, mivel a bekövetkezésének nagy a valószínűsége. Az említett korlátozás ennél fogva veszélyeztethetné a megtámadott rendelet célját, amely – ahogyan ez a jelen ítélet 119. pontjában is szerepel – az uniós költségvetésnek a jogállamiság elveinek a tagállamokban történő megsértéséből következő érintettségével szembeni védelmére irányul.

- 263 Ami a „hatékony és eredményes pénzgazdálkodás” és „az Unió pénzügyi érdekeinek védelme” fogalmát illeti, az előbbi az EUMSZ 317. cikk első bekezdése is említi, és a költségvetési rendelet 2. cikkének 59. pontja a költségvetésnek a gazdaságosság, a hatékonyság és az eredményesség elvével összhangban való végrehajtásaként határozza meg, az utóbbi fogalom pedig az EUMSZ 325. cikk hatálya alá is tartozik, és a költségvetési rendelet 63. cikkének (2) bekezdése szerint minden, a költségvetés végrehajtása során a szabálytalanságok és a csalás megelőzésére, felderítésére és korrigálására irányuló jogalkotási, szabályozási és igazgatási intézkedésre vonatkozik.
- 264 Megjegyzendő továbbá, hogy a 883/2013 rendelet 2. cikkének 1. pontja „az Unió pénzügyi érdekei” fogalmát a következőképpen határozza meg: „az [...] Unió költségvetésének, az intézmények, szervek, hivatalok és ügynökségek költségvetésének, valamint az ezek által irányított és ellenőrzött költségvetéseknek a hatálya alá tartozó bevételek, kiadások és eszközök”. A költségvetési rendelet 135. cikkének (1), (3) és (4) bekezdése pedig úgy rendelkezik, hogy az Unió pénzügyi érdekeinek védelme érdekében a Bizottság korai felismerési és kizárási rendszert hoz létre és működtet.
- 265 A Bíróság továbbá megállapította, hogy „az Unió pénzügyi érdekeinek” EUMSZ 325. cikk (1) bekezdése értelmében vett fogalma nemcsak az uniós költségvetés rendelkezésére bocsátott bevételeket foglalja magában, hanem az uniós költségvetés által fedezett kiadásokat is (2021. december 21-i Euro Box Promotion és társai ítélet, C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 és C-840/19, EU:C:2021:1034, 183. pont). Ez a fogalom tehát nem csupán az ebben a rendelkezésben említett, a szabálytalanságok és csalás elleni küzdelemmel összefüggő intézkedések szempontjából releváns, hanem az uniós költségvetéssel való hatékony és eredményes pénzgazdálkodás szempontjából is, mivel az Unió pénzügyi érdekeinek védelme az uniós költségvetéssel való hatékony és eredményes pénzgazdálkodáshoz is hozzájárul.
- 266 A megtámadott rendelet 4. cikkének (1) bekezdésében említett érintettség megelőzése tehát kiegészítése az ilyen érintettség korrekciójának, ami szorosan hozzátartozik mind a „hatékony és eredményes pénzgazdálkodás”, mind pedig az „Unió pénzügyi érdekeinek védelme” fogalmához, és ezért azt az uniós pénzügyi szabályozás állandó horizontális követelményének kell tekinteni.
- 267 Végül ez a rendelkezés azt a követelményt támasztja, hogy a jogállamisági elvek megállapított megsértésének „komoly” kockázatot kell jelentenie az uniós költségvetéssel való hatékony és eredményes pénzgazdálkodásra vagy az Unió pénzügyi érdekeire, következésképpen bizonyítani kell, hogy ez a kockázat a megtámadott rendelet 4. cikkének (2) bekezdésében említett, hatóságoknál tapasztalt helyzetekkel vagy magatartásokkal összefüggésben nagy valószínűséggel bekövetkezik, a megfelelő intézkedéseket pedig egyébként csak akkor lehet meghozni, ha kellően közvetlen, azaz tényleges kapcsolat áll fenn egy jogállamisági elv megsértése és ezen komoly kockázat között. Ezen túlmenően a megfelelő intézkedések meghozatala során tiszteletben kell tartani a jelen ítélet 239. pontjában ismertetett eljárási követelményeket is.

- 268 Ebből következően Magyarországnak a Lengyel Köztársaság által támogatott azon érvelését, amely szerint a megtámadott rendelet 4. cikkének (1) bekezdésében szereplő „kockázat” fogalma bizonytalan tartalmú és nem bizonyított esetekben is lehetővé teszi önkényes szankciók kiszabását, mint megalapozatlant el kell utasítani.
- 269 Ötödször, azzal az érveléssel kapcsolatban, amely szerint a megtámadott rendelet 5. cikke (3) bekezdésének harmadik mondata nem határozza meg megfelelően az uniós költségvetés védelmére irányuló, a rendelet 4. cikkének (1) bekezdése alapján elfogadható intézkedések jellegét és mértékét, emlékeztetni kell egyrészt arra, hogy a rendelet 5. cikkének (1) bekezdése – ahogyan ez a jelen ítélet 135. pontjában is szerepel – kimerítően felsorolja a meghozható védelmi intézkedéseket.
- 270 Másrészt az ilyen védelmi intézkedés meghozatalának indokoltsága és szükségessége a megtámadott rendelet 4. cikkében foglalt feltételek fennállásából ered.
- 271 Harmadrészt, az adott helyzetben meghozandó intézkedés(ek) és azok mértékének meghatározásához alkalmazandó szempontokat illetően a rendelet 5. cikke (3) bekezdésének első, második és harmadik mondata pontosítja, hogy a meghozott intézkedéseknek arányosaknak kell lenniük, a jogállamiság elveinek megsértése által az uniós költségvetéssel való hatékony és eredményes pénzgazdálkodásra vagy az Unió pénzügyi érdekeire gyakorolt tényleges vagy potenciális hatás figyelembevételével kell meghatározni őket, valamint a jogállamiság elvei megsértésének jellegét, időtartamát, súlyosságát és hatókörét is kellőképpen figyelembe kell venni. Ebből következően a meghozott intézkedéseknek szigorúan arányosaknak kell lenniük a jogállamiság elveinek megállapított megsértése által az uniós költségvetésre vagy az Unió pénzügyi érdekeire gyakorolt hatással.
- 272 A fentiekből az következik, hogy az arra vonatkozó érvelést, miszerint a megtámadott rendelet 5. cikke (3) bekezdésének harmadik mondata nem határozza meg kellőképpen az elfogadható intézkedések jellegét és mértékét, mint megalapozatlant el kell utasítani.
- 273 Hatodszor, a Magyarország által – a Lengyel Köztársaság támogatásával – előadott azon érveket illetően, amelyek szerint a megtámadott rendelet 5. cikke (3) bekezdésének negyedik mondatában szereplő „lehetőség szerint” kifejezés sérti a jogbiztonság elvét, mivel megakasztja a kapcsolatot a jogállamisági elvek megállapított megsértése és az elfogadott védelmi intézkedések között, ezzel pedig befolyásolja az intézkedések arányosságát és szankciós jelleget kölcsönöz számukra, mindenekelőtt hangsúlyozni kell, hogy ez a kifejezés nem teszi lehetővé a rendelet 5. cikkének (1) bekezdése alapján meghozható intézkedések oly módon történő kiigazítását, hogy a jogállamisági elvek megállapított megsértése által az uniós költségvetésre vagy az Unió pénzügyi érdekeire gyakorolt hatás mértékét túllépják vagy az alatt maradjanak.
- 274 Ugyanis – ahogyan ez a jelen ítélet 271. pontjában is szerepel – a rendelet 5. cikke (3) bekezdésének első, második és harmadik mondatából az következik, hogy a meghozott intézkedéseknek szigorúan arányosaknak kell lenniük a jogállamisági elvek megállapított megsértésének az uniós költségvetésre vagy az Unió pénzügyi érdekeire gyakorolt hatásával, függetlenül attól, hogy az intézkedések ténylegesen az elvek megsértése által érintett uniós fellépéseket célozzák-e.
- 275 A „lehetőség szerint” kifejezés továbbá csak akkor teszi lehetővé a jogállamisági elvek megsértése által nem érintett uniós fellépésekkel kapcsolatos intézkedések elfogadását, ha a jogállamisági elvek megsértése által érintett uniós fellépések a megtámadott rendelet 1. cikkében

meghatározott, az uniós költségvetés egészének védelmére irányuló cél elérésére tekintettel (már) nem, vagy csak nem megfelelő módon célozhatók meg, és ezért az említett cél eléréséhez ilyen intézkedésekre van szükség.

- 276 Tehát csak másodlagos, következésképpen kivételes jelleggel, a Bizottság által megfelelően bizonyítandó körülmények között lehetséges, hogy a meghozott intézkedések a jogállamisági elvek megsértése által nem érintett uniós fellépéseket célozzanak.
- 277 Ezért a megtámadott rendelet 5. cikke (3) bekezdésének negyedik mondata csak abban az esetben biztosít a Bizottság és a Tanács számára mérlegelési mozgásteret azzal kapcsolatban, hogy a meghozandó intézkedés melyik fellépésre vonatkozzon, ha ez elengedhetetlen az uniós költségvetés egészének védelme szempontjából. Ezen túlmenően a rendelet 6. cikke (7) és (8) bekezdésének megfelelően a Bizottságnak értékelnie kell többek között a tervezett intézkedések arányosságát, és lehetőséget kell biztosítania az érintett tagállamnak arra, hogy benyújtsa észrevételeit a tervezett intézkedésekkel, és különösen azok arányosságával kapcsolatban, ezeket a követelményeket pedig – ahogyan ez a jelen ítélet 239. pontjában is szerepel – a rendelet (26) preambulumbekkezdésére tekintettel kell értelmezni.
- 278 Ebből következően a megtámadott rendelet 5. cikke (3) bekezdésének negyedik mondata értelmében vett „lehetőség szerint” kifejezés nem akasztja meg a kapcsolatot a jogállamiság elvének megállapított megsértése és az uniós költségvetés vagy az Unió pénzügyi érdekei védelmének ebből eredő érintettsége, illetve annak komoly kockázata között, mivel ez a kifejezés csak akkor teszi lehetővé, hogy az intézkedések a jogállamisági elvek megsértése által nem érintett uniós fellépéseket célozzanak, ha a rendeletnek az uniós költségvetés egészének védelmére irányuló célja más módon nem érhető el. Ebből az is következik, hogy a rendelet szigorú eljárási követelményekkel bástyázza körül ezt a lehetőséget, és az említett kifejezés nem mentesíti a Bizottságot és a Tanácsot azon kötelezettsége alól, hogy szigorúan tiszteletben tartsa az elfogadott intézkedéseknek a jogállamisági elvek megállapított megsértése által az uniós költségvetésre gyakorolt hatással összefüggő arányosságát.
- 279 Ilyen körülmények között ez a rendelkezés nem eredményezi azt, hogy az uniós költségvetés védelmére irányuló intézkedések a jogállamiság megsértésének szankcionálására irányuló intézkedéssé válnának, és ezért mint megalapozatlant el kell utasítani az arra alapított érvelést, hogy a megtámadott rendelet 5. cikke (3) bekezdésének negyedik mondatában szereplő „lehetőség szerint” kifejezés – a jogbiztonság elvét sértve – megakasztja a kapcsolatot a jogállamisági elvek megállapított megsértése és az elfogadott intézkedések között.
- 280 Hetedszer azzal az érveléssel kapcsolatban, amely szerint a megtámadott rendelet 6. cikkének (3) és (8) bekezdése nem határozza meg kellő pontossággal azokat az információforrásokat, amelyekre a Bizottság támaszkodhat, mivel nem ismerteti, hogy a Bizottságnak milyen alapon kell vizsgálnia és értékelnie a jogállamisági elvek megsértésének fennállását, emlékeztetni kell arra, hogy az említett rendelkezés értelmében a Bizottság annak vizsgálatakor, hogy a rendelet 4. cikkében foglalt feltételek teljesülnek-e, illetve az elrendelendő intézkedések arányosságának értékelésekor figyelembe veszi a rendelkezésre álló forrásokból származó releváns információkat, ideértve az uniós intézmények, egyéb releváns nemzetközi szervezetek és egyéb elismert intézmények határozatait, következtetéseit és ajánlásait is.
- 281 E tekintetben a megtámadott rendelet 4. cikke (1) bekezdésének megfelelően a Bizottság feladata annak megállapítása, hogy a rendelet 4. cikkében foglalt feltételek teljesülnek.

- 282 Továbbá a rendelet 6. cikkének (1) bekezdése szerint a Bizottság az érintett tagállamnak küldött írásbeli értesítésben köteles megjelölni az arra vonatkozó megállapításai alapjául szolgáló ténybeli elemeket és konkrét indokokat, hogy alapos oka van úgy megítélni, hogy ezek a feltételek teljesülnek.
- 283 Ebből következően a Bizottság köteles a tényeket a megtámadott rendelet 4. cikkében meghatározott feltételekre tekintettel gondosan értékelni. Ugyanez vonatkozik – a rendelet 6. cikkének (7)–(9) bekezdésével összhangban – az intézkedések arányosságára vonatkozóan a rendelet 5. cikkének (3) bekezdésében előírt követelményre is.
- 284 A rendelet (16) és (26) preambulumbekkezdésében egyébiránt az áll, hogy a Bizottságnak alapos, objektív, pártatlan és tisztességes minőségi értékelést kell végeznie, amelynek tiszteletben kell tartania az objektivitás, a megkülönböztetés tilalma és a tagállamok Szerződések előtti egyenlőségének elvét, és azt részrehajlásmentes és tényeken alapuló megközelítés alapján kell lefolytatni.
- 285 Ebből következően a Bizottság – az uniós bíróság felülvizsgálata mellett – köteles meggyőződni arról, hogy az általa felhasznált információk relevánsak és az információforrásai megbízhatóak. Ezek a rendelkezések nem tulajdonítanak konkrét vagy feltétlen bizonyító erőt az ott említett és a megtámadott rendelet (16) preambulumbekkezdésében felsorolt információforrásoknak, és nem fűznek hozzájuk meghatározott joghatást sem, így tehát nem mentesítik a Bizottságot arra irányuló kötelezettsége alól, hogy a tények gondos, az előző pontban ismertetett követelményeknek teljes mértékben megfelelő értékelését végezze el.
- 286 Ezzel kapcsolatban a megtámadott rendelet (16) preambulumbekkezdése egyértelművé teszi, hogy a rendelkezésre álló forrásokból és elismert intézményektől származó releváns információk közé többek között a következők tartoznak: a Bíróság ítéletei, a Számvevőszék jelentései, a Bizottság éves jogállamisági jelentése és a Bizottság által készített uniós igazságügyi eredménytábla, az OLAF, az Európai Ügyészség és az Európai Unió Alapjogi Ügynöksége jelentései, valamint a releváns nemzetközi szervezetek és hálózatok – beleértve az Európa Tanács szerveit, mint például a GRECO-t és a Velencei Bizottságot, valamint az Európai Unió Legfelsőbb Bíróságai Elnökeinek Hálózatát és az Igazságszolgáltatási Tanácsok Európai Hálózatát – következtetései és ajánlásai, különösen a Velencei Bizottság jogállamisági ellenőrzőlistája.
- 287 A Bizottság tehát továbbra is felelős az általa felhasznált információkért és forrásainak megbízhatóságáért. Az érintett tagállam továbbá a megtámadott rendelet 6. cikkének (1)–(9) bekezdésében előírt eljárás során rendelkezik azzal a lehetőséggel, hogy észrevételeket tegyen azokra az információkra vonatkozóan, amelyeket a Bizottság a megfelelő intézkedések elfogadására irányuló javaslatához kíván felhasználni. Következésképpen minden egyes figyelembe vett információ bizonyító erejét vitathatja, a Bizottság által tett megállapítások megalapozottsága pedig minden esetben az uniós bíróság felülvizsgálatának tárgyát képezheti a rendelet alapján hozott tanácsi határozat ellen benyújtott kereset keretében.
- 288 A Bizottságnak pedig attól kezdve, hogy megindította a megtámadott rendelet 6. cikkének (1) bekezdése szerinti eljárást, az érintett tagállamot rendszeres időközönként, ezen eljárás teljes időtartama alatt, konkrétan tájékoztatnia kell azokról a rendelkezésre álló forrásokból származó releváns információkról, amelyekre a Bizottság a megfelelő intézkedésekről szóló végrehajtási határozatra irányuló, a Tanácsnak benyújtandó javaslatot alapítani szándékozik.
- 289 Ebből következően a harmadik jogalapot mint megalapozatlant el kell utasítani.

- 290 A fenti megfontolások összességére tekintettel a megtámadott rendelet teljes egészében történő megsemmisítése iránti elsődleges kereseti kérelmet el kell utasítani.

B. A megtámadott rendelet részleges megsemmisítésére irányuló másodlagos kereseti kérelemről

1. A megtámadott rendelet 4. cikke (1) bekezdésének megsemmisítésére irányuló kereseti kérelemről

a) A felek érvei

- 291 A megtámadott rendelet 4. cikke (1) bekezdésének megsemmisítésére irányuló másodlagos kereseti kérelmének alátámasztására felhozott, negyedik jogalappal Magyarország – a Lengyel Köztársaság támogatásával – lényegében azt állítja, hogy ez a rendelkezés aránytalan, valamint – ahogyan ezt a harmadik jogalap keretében is kifejtette – sérti a jogbiztonság és a normavilágosság elvét, mivel nemcsak az uniós költségvetésnek vagy az Unió pénzügyi érdekei védelmének kellően közvetlen érintettsége esetén teszi lehetővé az uniós költségvetés védelmét szolgáló intézkedések elfogadását, hanem akkor is, ha csupán az érintettség komoly kockázata áll fenn.
- 292 A Parlament és a Tanács – amelyet a Belga Királyság, a Dán Királyság, a Németországi Szövetségi Köztársaság, Írország, a Spanyol Királyság, a Francia Köztársaság, a Luxemburgi Nagyhercegség, a Holland Királyság, a Finn Köztársaság, a Svéd Királyság és a Bizottság támogat – elsődlegesen a negyedik jogalap elfogadhatatlanságára hivatkozik, másodlagosan pedig érdemben vitatja ezt az érvelést.

b) A Bíróság álláspontja

- 293 Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint egy uniós jogi aktus részleges megsemmisítése csak abban az esetben lehetséges, ha a megsemmisíteni kért elemek elválaszthatóak a jogi aktus többi részétől. Ez a követelmény nem teljesül, ha a jogi aktus részleges megsemmisítése folytán a jogi aktus lényeges tartalma megváltozik, amit objektív szempont, nem pedig a vitatott jogi aktust elfogadó hatóság politikai akaratával összefüggő szubjektív szempont alapján kell értékelni (2012. december 6-i Bizottság kontra Verhuizingen Coppens ítélet, C-441/11 P, EU:C:2012:778, 38. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 294 E tekintetben a Parlament és a Tanács jogosan hivatkozik arra, hogy a megtámadott rendelet 4. cikke (1) bekezdésének megsemmisítése megváltoztatná a rendelet lényeges tartalmát, mivel ez a rendelkezés részletesen meghatározza a rendelet 5. cikkének (1) bekezdésében felsorolt intézkedések elfogadásához szükséges feltételeket, és ebben az értelemben a rendelettel bevezetett horizontális feltételelességi mechanizmus központi elemét képezi. A megsemmisíteni kért rendelkezés nélkül ugyanis a rendelet már nem teljesítené az 1. cikkében megfogalmazott, arra irányuló célt, hogy meghatározza „a jogállamiság elveinek a tagállamokban történő megsértése esetén az uniós költségvetés védelméhez szükséges szabályokat”.
- 295 Ebből az következik, hogy a megtámadott rendelet 4. cikke (1) bekezdésének megsemmisítésére irányuló kereseti kérelmet mint elfogadhatatlant el kell utasítani, és ezért a kereseti kérelem alátámasztására felhozott negyedik jogalap megalapozottságát nem szükséges megvizsgálni.

2. A megtámadott rendelet 4. cikke (2) bekezdése h) pontjának megsemmisítésére irányuló kereseti kérelemről

a) A felek érvei

- 296 A megtámadott rendelet 4. cikke (2) bekezdése h) pontjának megsemmisítésére irányuló másodlagos kereseti kérelmének alátámasztására felhozott, ötödik jogalappal Magyarország – a Lengyel Köztársaság támogatásával – azt állítja, hogy ez a rendelkezés ellentmond annak a követelménynek, hogy a jogi normának pontosan meg kell határoznia az általa szankcionálni rendelt magatartásokat és helyzeteket. A rendelettel létrehozott, horizontális feltételeességi mechanizmussal érintett helyzetek pontos és kimerítő felsorolásának hiánya sérti a jogbiztonság elvét, valamint az EUSZ 7. cikket.
- 297 Először is Magyarország rámutat arra, hogy a Tanács Jogi Szolgálat a 13593/18. sz. jogi véleményében ismertette, hogy a feltételeességi mechanizmust előíró rendelkezésekben pontosan meg kell jelölni a finanszírozásban való részesüléshez szükséges feltételeket, amelyeknek megfelelő mértékben kapcsolódniuk kell a finanszírozás által elérni kívánt célhoz, olyan módon, hogy a feltételek teljesítésének hiányában a finanszírozás összeegyeztethetlenné váljon a hatékony és eredményes pénzgazdálkodással. Következésképpen a megtámadott rendelet, mivel nem kimerítő jelleggel sorolja fel azokat az eseteket, amelyekben a rendelettel létrehozott feltételeességi mechanizmus alkalmazható, nem biztosítja az uniós költségvetés és az Unió pénzügyi érdekeinek védelmével való kellően közvetlen kapcsolat fennállását.
- 298 Másodszor Magyarország a megtámadott rendelet 4. cikke (2) bekezdése h) pontjának „rendkívül általános” megfogalmazásából azt vezeti le, hogy sérül az egyértelműség, a pontosság és az előreláthatóság követelménye, és ebből következően a jogbiztonság elve, mivel ez a rendelkezés nem sorolja fel pontosan és kimerítően azokat a helyzeteket, amelyekben a rendelet alapján megfelelő intézkedések hozhatók. Ez a rendelkezés ugyanis – különösen az egyes nyelvi változatokra tekintettel – homályos, többértelmű, parttalan, továbbá nem értelmezhető és nem alkalmazható egységes módon. Mindez magában hordozza a tagállamok Szerződésük előtti egyenlőségére vonatkozó elv megsértésének komoly veszélyét.
- 299 A Parlament és a Tanács – amelyet a Belga Királyság, a Dán Királyság, a Németországi Szövetségi Köztársaság, Írország, a Spanyol Királyság, a Francia Köztársaság, a Luxemburgi Nagyhercegség, a Holland Királyság, a Finn Köztársaság, a Svéd Királyság és a Bizottság támogat – vitatja ezt az érvelést.

b) A Bíróság álláspontja

- 300 Először is, a jelen ítélet 244. és 253. pontjából az következik, hogy Magyarország állításával ellentétben a megtámadott rendelet 4. cikke (2) bekezdésének h) pontjában egyáltalán nem csorbul az arra irányuló követelmény, hogy mindig kellően közvetlen kapcsolatnak kell fennállnia a jogállamiság elveinek megsértése és az uniós költségvetéssel való hatékony és eredményes pénzgazdálkodás vagy az Unió pénzügyi érdekei védelmének érintettsége, illetve annak komoly kockázata között.

- 301 Ezenfelül a jelen ítélet 255. és 259. pontjában foglaltakból kitűnik, hogy ez a rendelkezés egyfelől nem vonja maga után azt a következményt, hogy azoknak a hatóságoknak tapasztalt helyzeteknek és magatartásoknak a felsorolása, amelyekre a jogállamisági elvek megsértésének a rendelet 4. cikkének (2) bekezdésében foglalt esetei vonatkoznak, nem kimerítő jellegű felsorolás, másfelől pedig kellően pontos ahhoz, hogy megfeleljen a jogbiztonság elvének.
- 302 Másodszor, a megtámadott rendelet céljával és az EUSZ 7. cikk szerinti eljárás állítólagos megkerülésével kapcsolatos érveket illetően elegendő a jelen ítélet 98–196. pontjában elvégzett elemzésre utalni.
- 303 Harmadszor, ami a megtámadott rendelet 4. cikke (2) bekezdése h) pontjának pontatlan megfogalmazására és belső ellentmondásosságára vonatkozó állításokat illeti, elegendő a jelen ítélet 252–258. pontjában elvégzett elemzésre utalni.
- 304 Következésképpen az ötödik jogalapot mint megalapozatlant el kell utasítani, és ezért a megtámadott rendelet 4. cikke (2) bekezdése h) pontjának megsemmisítésére irányuló kereseti kérelmet is el kell utasítani.

3. A megtámadott rendelet 5. cikke (2) bekezdésének megsemmisítésére irányuló kereseti kérelemről

a) A felek érvei

- 305 A megtámadott rendelet 5. cikke (2) bekezdésének megsemmisítésére irányuló másodlagos kereseti kérelmének alátámasztására felhozott, hatodik jogalappal Magyarország – a Lengyel Köztársaság támogatásával – azt állítja, hogy ez a rendelkezés, a rendelet jogalapját és az állami költségvetési hiányra vonatkozó uniós jogi rendelkezéseket figyelmen kívül hagyva, az érintett tagállamok költségvetését terhelő korlátozásokat ír elő, mivel előírja, hogy ha a tagállammal szemben megfelelő intézkedéseket hoznak, akkor a tagállam nem mentesül azon kötelezettsége alól, hogy folytassa az érintett programok végfelhasználók felé történő finanszírozását.
- 306 E tekintetben Magyarország rámutat arra, hogy a 2020/2093 és a 2020/2094 rendeletben előírt uniós támogatásokat meghatározóan vagy akár kizárólagosan az uniós prioritások mentén kialakított programok alapján nyújtják. Márpedig ha a megtámadott rendelet alapján elfogadott intézkedésekkel részben vagy egészben fel kellene függeszteni a támogatásokat, akkor az érintett tagállam kénytelen lenne e rendelkezés értelmében teljes mértékben finanszírozni ezeket a programokat.
- 307 A megtámadott rendelet 5. cikkének (2) bekezdése ezzel korlátozza a tagállamnak a saját költségvetése felhasználásához való jogát, kiszámíthatatlanná teszi a gazdaságpolitikája tervezését, és felvetheti annak kockázatát, hogy a tagállam kénytelen lesz megsérteni az állami költségvetési hiányra vonatkozó uniós jogi rendelkezéseket. Ezek a körülmények pedig további szankciók kiszabásához és az érintett tagállam strukturális eladósodásához vezethetnek, különösen, ha az kisebb költségvetéssel rendelkezik, és ezáltal a tagállamok Szerződések előtti egyenlőségére vonatkozó elv megsértését eredményezik.
- 308 A megtámadott rendelet 5. cikkének (2) bekezdése továbbá kétségbe vonja a rendelet kapcsán elfogadott jogalap megfelelőségét, mivel e rendelkezés nem az Unió, hanem az érintett tagállamok költségvetésére vonatkozóan fogalmaz meg követelményeket, megerősítve azt, hogy

az uniós költségvetés védelmét szolgáló, az említett rendelet alapján elfogadható intézkedések arra irányulnak, hogy a jogállamiság megsértése miatt szankciókat alkalmazzanak e tagállamokkal szemben.

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

b) A Bíróság álláspontja

- 310 A hatodik jogalapban Magyarország – a Lengyel Köztársaság támogatásával – lényegében arra hivatkozik, hogy a megtámadott rendelet 5. cikkének (2) bekezdése az érintett tagállamok költségvetését terhelő korlátozásokat ír elő, ami mindenekelőtt összeegyeztethetetlen a rendelet jogalapjával, továbbá sérti az állami költségvetési hiányra vonatkozó uniós jogi rendelkezéseket, végül pedig a tagállamok Szerződések előtti egyenlőségére vonatkozó elvbe ütközik.
- 311 E tekintetben először is azt a kifogást, hogy a megtámadott rendelet 5. cikkének (2) bekezdése összeegyeztethetetlen a rendelet jogalapjával, a jelen ítélet 150–152. pontjában már ismertetett okoknál fogva el kell utasítani.
- 312 Másodszor, az állami költségvetési hiányra vonatkozó uniós jogi rendelkezések állítólagos megsértésére alapított kifogást illetően meg kell állapítani, hogy a megtámadott rendelet 5. cikkének (2) bekezdése csupán azt mondja ki, hogy a rendelet szerinti intézkedések elrendelése nem módosítja az említett kormányzati szervek, illetve tagállamok már fennálló, különösen „az alkalmazandó ágazatspecifikus vagy költségvetési szabályokból” eredő kötelezettségeit, mivel az ilyen intézkedések nem minősülhetnek olyan oknak, amely alapján mentesülhetnek az említett kötelezettségek alól. Ebből következően ez a rendelkezés nem ír elő új kötelezettséget a tagállamok számára.
- 313 Márpedig – ahogyan arra a főtanácsnok indítványának 324. és 325. pontjában rámutatott – noha a megtámadott rendelet 5. cikkének (2) bekezdéséből következően a tagállamoknak viselniük kell a rendelet alapján előírt intézkedésekből eredő költségeket, ez nem érinti a tagállamok arra irányuló lehetőségét, hogy az uniós jogból eredő kötelezettségeik keretein belül meghatározzák azokat az eszközöket, amelyek révén elérik az állami költségvetési hiányra vonatkozóan a Szerződésekben rögzített célkitűzéseket.
- 314 Így tehát ennek a rendelkezésnek az érintett tagállamok költségvetésére gyakorolt hatása nem különbözik attól a hatástól, amely az uniós jogból eredő egyéb kötelezettségekből következhet.
- 315 Továbbá bár a tagállamok a költségvetésük megállapítása során figyelembe vehetik azokat az uniós költségvetésből származó finanszírozásokat, amelyekre igényt tarthatnak abban az esetben, ha a finanszírozások megszerzésére vonatkozó feltételek láthatóan teljesülnek, ugyanakkor ha ezt követően megállapítást nyer, hogy a feltételek (már) nem teljesülnek, és ezért az érintett finanszírozásokat nem fizetik ki, vagy pénzügyi korrekciót alkalmaznak, akkor a tagállam nem hivatkozhat az állami költségvetési hiányra vonatkozó kötelezettségeire annak érdekében, hogy kivonja magát az említett feltételek alkalmazása alól. Ezért a tagállam azt sem állíthatja, hogy e feltételek alkalmazása kiszámíthatatlanná teszi számára a gazdaságpolitikai tervezést.

- 316 Harmadszor, a tagállamok Szerződések előtti egyenlőségére vonatkozó elv állítólagos megsértését illetően a megtámadott rendelet 5. cikkének (3) bekezdéséből az következik, hogy a rendelet alapján hozott megfelelő intézkedéseknek szigorúan arányosaknak kell lenniük a jogállamisági elvek megállapított megsértésének az uniós költségvetésre vagy az Unió pénzügyi érdekeire gyakorolt hatásával, és ez az arányossági követelmény valamennyi tagállamra egyformán érvényes. Ezen túlmenően a rendelet 6. cikke (7) és (8) bekezdésének megfelelően a Bizottságnak értékelnie kell többek között az elrendelendő intézkedések arányosságát, és lehetőséget kell biztosítania minden érintett tagállamnak arra, hogy benyújtsa az észrevételeit a tervezett intézkedésekkel, és különösen azok arányosságával kapcsolatban. Mivel ezt a rendelkezést a rendelet (26) preambulumbekzdésére tekintettel kell értelmezni, ebből következően a Bizottságnak az értékelése során konkrét bizonyítékokra kell támaszkodnia, és tiszteletben kell tartania az objektivitást, a megkülönböztetés tilalma és a tagállamok Szerződések előtti egyenlőségének elvét.
- 317 Ezek a különböző követelmények tehát azt jelentik, hogy egyenként, objektíven és gondosan elemezni kell minden egyes olyan helyzetet, amely a megtámadott rendelet szerinti eljárás tárgyát képezi, valamint adott esetben – az arányosság elvének szigorú tiszteletben tartása mellett – az ilyen helyzet miatt, az uniós költségvetés és az Unió pénzügyi érdekeinek a jogállamisági elvek megsértésének hatásaival szembeni hatékony védelme érdekében szükségessé vált, megfelelő intézkedéseket, biztosítva egyúttal a tagállamok Szerződések előtti egyenlőségére vonatkozó elv tiszteletben tartását is. Ilyen körülmények között megalapozatlan Magyarország arra vonatkozó állítása, hogy a megtámadott rendelet 5. cikke (2) bekezdésének alkalmazása ezen elv megsértését jelenti.
- 318 A fenti megfontolásokra tekintettel a hatodik jogalapot mint megalapozatlant el kell utasítani, és ezért a megtámadott rendelet 5. cikke (2) bekezdésének megsemmisítésére irányuló kereseti kérelmet is el kell utasítani.

4. A megtámadott rendelet 5. cikke (3) bekezdése harmadik mondatának megsemmisítésére irányuló kereseti kérelemről

a) A felek érvei

- 319 A megtámadott rendelet 5. cikke (3) bekezdése harmadik mondatának megsemmisítésére irányuló másodlagos kereseti kérelme alátámasztására felhozott, hetedik jogalappal Magyarország – a Lengyel Köztársaság támogatásával – azzal érvel, hogy a tagállamokkal szemben meghozható intézkedések arányosságának értékelésére vonatkozóan ebben a rendelkezésben előírt szempontok nincsenek semmilyen összefüggésben az uniós költségvetéssel, illetve az Unió pénzügyi érdekeivel, és a jogállamisági elvek megsértésének szankcionálására irányulnak.
- 320 Az említett rendelkezésben foglaltak szerint ugyanis az elfogadandó intézkedések meghatározásakor kellőképpen figyelembe kell venni a jogállamiság elvei megsértésének jellegét, időtartamát, súlyosságát és hatókörét. A megtámadott rendelet (18) preambulumbekzdése pontosítja, hogy az arányosság erre irányuló vizsgálata során figyelembe kell venni a helyzet súlyosságát, a releváns magatartás kezdete óta eltelt időt, a magatartás fennállásának időtartamát és esetleges ismételt előfordulását, az érintett tagállamnak a jogállamiság elvei megsértésének megszüntetésére irányuló szándékát és a megszüntetésben való együttműködésének mértékét, valamint az uniós költségvetéssel való hatékony és eredményes pénzgazdálkodásra vagy az Unió pénzügyi érdekeire gyakorolt hatásokat.

- 321 Magyarország úgy véli, hogy ezek a szempontok – a megtámadott rendelet jogalapját és az EUSZ 7. cikket sértve – megkérdőjelezzik a jogállamiság elveinek megállapított megsértése és annak az uniós költségvetéssel való hatékony és eredményes pénzgazdálkodásra vagy az Unió pénzügyi érdekeire gyakorolt konkrét hatása közötti összefüggést.
- 322 Egyrészt a megtámadott rendelet 5. cikke (3) bekezdésének és (18) preambulumbekkezdésének együttes értelmezéséből az következik, hogy a Bizottságnak és a Tanácsnak figyelembe kell vennie a „jogállamiság elvei megsértésének alanya” által tanúsított szándékot. E tekintetben a rendelet nem határozza meg a jogállamiság elvei megsértésének alanyát, a rendelet 3. és 4. cikkében részletezett esetek olyan helyzetekre és magatartásokra utalnak, amelyek vélelmezetten az érintett tagállam egészének vagy egyes szerveinek tudhatók be. Márpedig Magyarország szerint ez utóbbiak nem rendelkeznek akaratképesességgel, így nem tisztázott, hogy a megfelelő intézkedések meghatározásakor milyen módon kell figyelembe venni a cselekményre irányuló „elkövetési” szándékot.
- 323 Az erre irányuló szándék figyelembevétele továbbá az intézkedés jellegére is szükségszerűen kihat. Amennyiben egy intézkedés arányosságát akár csak részben is az annak alapjául szolgáló jogsértéshez köthető szándék határozza meg, az szankciós jelleget kölcsönöz az intézkedésnek, amely így nem az uniós költségvetést ért sérelem helyreállítására vagy az Unió pénzügyi érdekeinek védelmére irányul. A szándék e figyelembevétele tehát egyértelműen jelzi, hogy a megtámadott rendelet elsődleges célja és tárgya nem felel meg jogalapjának.
- 324 Másrészt ezt a megállapítást alátámasztja a jogállamiság elve megsértése időtartamának és súlyosságának, valamint annak a figyelembevétele, hogy az érintett tagállam milyen mértékben működik együtt a jogállamisági elvek megsértésének megszüntetésében, mivel ezek a szempontok ugyancsak nem állnak összefüggésben az uniós költségvetéssel való hatékony és eredményes pénzgazdálkodásnak vagy az Unió pénzügyi érdekei védelmének érintettségével.
- 325 Harmadrészt a megtámadott rendelet rendszertani értelmezéséből következően tekintettel arra, hogy a jogállamiság elveinek megsértése által az uniós költségvetéssel való hatékony és eredményes pénzgazdálkodásra vagy az Unió pénzügyi érdekeire gyakorolt tényleges vagy potenciális hatás figyelembevételének az intézményekre háruló kötelezettségét a rendelet 5. cikke (3) bekezdésének második mondata már tartalmazza, a harmadik mondata a hatás más formáinak figyelembevételére irányul.
- 326 Magyarország úgy véli, hogy ebből mindenekelőtt az következik, hogy a rendelet 5. cikke (3) bekezdésének harmadik mondata nem felel meg a meghozott intézkedések és az Unió költségvetésének vagy pénzügyi érdekeinek védelme közötti kellően közvetlen kapcsolat fennállására vonatkozó követelménynek. Továbbá az ebben a rendelkezésben meghatározott szempontok figyelembevétele a jogállamiság megsértésének alapos értékelését feltételezi a Bizottság és a Tanács részéről, amelyre pedig csak az EUSZ 7. cikk szerinti eljárás keretében kerülhet sor. Végül az említett rendelkezés alkalmazása ahhoz vezet, hogy a meghozott intézkedések – a tagállamokkal szemben egyébként kizárólag az EUSZ 7. cikk (3) bekezdése alapján kiszabható – szankciók jellegét öltik.
- 327 A Parlament és a Tanács – amelyet a Belga Királyság, a Dán Királyság, a Németországi Szövetségi Köztársaság, Írország, a Spanyol Királyság, a Francia Köztársaság, a Luxemburgi Nagyhercegség, a Holland Királyság, a Finn Köztársaság, a Svéd Királyság és a Bizottság támogat – vitatja ezt az érvelést.

b) A Bíróság álláspontja

- 328 A hetedik jogalapban Magyarország – a Lengyel Köztársaság támogatásával – lényegében arra hivatkozik, hogy a megtámadott rendeletnek a (18) preambulumbekkezdésével összefüggésben értelmezett 5. cikke (3) bekezdésének harmadik mondata összeegyeztethetetlen a rendelet jogalapjával, továbbá sérti az EUSZ 7. cikket és a jogbiztonság elvét is, mivel a megfelelő intézkedések elfogadását illetően ebben a mondatban felsorolt, jogállamisági elvek megsértésére vonatkozó szempontok nincsenek összefüggésben az uniós költségvetéssel, illetve az Unió pénzügyi érdekeivel.
- 329 E tekintetben – ahogyan ez a jelen ítélet 271. pontjában megállapítást nyert – a megtámadott rendelet 5. cikke (3) bekezdésének első, második és harmadik mondatából az következik, hogy a meghozott intézkedéseknek szigorúan arányosaknak kell lenniük a jogállamiság elveinek megállapított megsértése által az uniós költségvetésre vagy az Unió pénzügyi érdekeire gyakorolt hatással.
- 330 A rendelkezés első mondata szerint ugyanis a meghozott intézkedéseknek „arányosaknak” kell lenniük, a második mondata szerint az intézkedéseket a jogállamiság elveinek megsértése által az uniós költségvetéssel való hatékony és eredményes pénzgazdálkodásra vagy az Unió pénzügyi érdekeire gyakorolt „tényleges vagy potenciális hatás figyelembevételével kell meghatározni”, a harmadik mondata szerint pedig a jogállamiság elvei megsértésének jellegét, időtartamát, súlyosságát és hatókörét „kellőképpen figyelembe kell venni”.
- 331 Amint arra a főtanácsnok az indítványának 177. és 178. pontjában rámutatott, a mondatok sorrendjéből, valamint a bennük szereplő kifejezésekből az következik, hogy az elfogadandó intézkedések arányosságát döntő módon a jogállamisági elvek megsértése által az uniós költségvetéssel való hatékony és eredményes pénzgazdálkodásra, illetve az Unió pénzügyi érdekeire gyakorolt „hatás” szempontja biztosítja. A jogállamisági elvek megsértésének jellegére, időtartamára, súlyosságára és hatókörére vonatkozó szempontokat csak az említett hatás mértékének meghatározása szempontjából lehet „kellőképpen figyelembe venni”, ez a hatás pedig attól függően változó lehet, hogy mi jellemzi a jogállamisági elvek megállapított megsértését, amire éppen ezeknek a szempontoknak az alkalmazása világít rá.
- 332 Kétségtelen, hogy a megtámadott rendelet (18) preambulumbekkezdésében ugyanazok a szempontok szerepelnek, mint a rendelet 5. cikke (3) bekezdésének második és harmadik mondatában, ám eltérő sorrendben. E preambulumbekkezdés alapján azonban nem lehet ezt a rendelkezést a szövegével és a felépítésével összeegyeztethetetlen módon értelmezni, mivel az uniós jogi aktusok preambulumanak – a Bíróságnak a jelen ítélet 191. pontjában ismertetett állandó ítélkezési gyakorlata szerint – nincs kötelező ereje, és ezért nem lehet rá hivatkozni az adott jogi aktusban foglalt rendelkezésektől való eltérés, illetve e rendelkezéseknek a szövegükkel nyilvánvalóan ellentétes értelmezése céljából. Továbbá amennyiben az említett preambulumbekkezdés „a[z érintett tagállam] szándék[át]” is említi, nem az érintett tagállamnak a jogállamisági elvek megsértésére irányuló szándékára utal, hanem „a jogállamiság elvei [megállapított] megsértésének megszüntetésére” irányuló szándékára. Márpedig ez a szándék, csakúgy mint az ebben a preambulumbekkezdésben szintén említett, a tagállam által ezzel kapcsolatban tanúsított „együttműködés [...] mértéke” többek között a jogállamisági elvek megsértése időtartamának és hatókörének a rendelet 5. cikke (3) bekezdésének harmadik mondatában szereplő szempontok értelmében vett megállapításánál, következésképpen pedig

– az előző pontban foglaltakkal összhangban – a jogállamisági elvek megsértése által az uniós költségvetéssel való hatékony és eredményes pénzgazdálkodásra vagy az Unió pénzügyi érdekeire gyakorolt hatás értékelésénél lehet releváns.

- 333 Ebből következően ellentétben azzal, amit Magyarország – a Lengyel Köztársaság támogatásával – állít, noha a megtámadott rendelet 5. cikke (3) bekezdésének harmadik mondatában szereplő szempontok a Bizottság és a Tanács részéről a jogállamisági elvek megsértésére vonatkozó jellemzők alapos értékelését feltételezik, ugyanakkor összefüggésben állnak az uniós költségvetéssel való hatékony és eredményes pénzgazdálkodással és az Unió pénzügyi érdekeinek védelmével, ezért nem tekinthetők úgy, mint amelyek miatt a rendelet alapján hozott megfelelő intézkedések a jogállamisági elvek megsértéséhez kapcsolódó szankció jellegét öltenék.
- 334 Ilyen körülmények között a hetedik jogalapot mint megalapozatlant el kell utasítani, és ezért a megtámadott rendelet 5. cikke (3) bekezdése harmadik mondatának megsemmisítésére irányuló kereseti kérelmet is el kell utasítani.

5. A megtámadott rendelet 5. cikke (3) bekezdése negyedik mondatának megsemmisítésére irányuló kereseti kérelemről

a) A felek érvei

- 335 A megtámadott rendelet 5. cikke (3) bekezdése negyedik mondatának megsemmisítésére irányuló másodlagos kereseti kérelme alátámasztására felhozott, nyolcadik jogalappal Magyarország – a Lengyel Köztársaság támogatásával – azt állítja, hogy ez a rendelkezés sérti az arányosság és a jogbiztonság elvét, amennyiben azt írja elő, hogy a meghozható intézkedéseknek csupán „lehetőség szerint” kell a jogállamisági elvek megsértése által érintett uniós fellépéseket célzniuk.
- 336 Az említett rendelkezés szövegéből ugyanis az következik, hogy ezek az intézkedések a jogállamiság elveinek megsértése által nem érintett uniós fellépéseket is célozhatnak, és így ilyen intézkedéseket anélkül is el lehet fogadni, hogy közvetlen kapcsolat állna fenn a jogállamiság elveinek megsértése és az intézkedésekkel érintett uniós fellépés között. Márpedig a jogbiztonság elve szigorúan megköveteli, hogy a pénzügyi következményekkel járó szabályok alkalmazása biztos és kiszámítható legyen, ami a jogállamisági elvek megsértése és a megtámadott rendelet alapján hozott intézkedések közötti tényleges kapcsolat hiányában nem valósul meg.
- 337 A tényleges kapcsolat hiánya miatt az arányosság elve is sérül. Ugyanis feltéve, hogy a megtámadott rendelet célja az uniós költségvetés védelméhez szükséges szabályok meghatározása a jogállamiság elveinek valamely tagállamban történő megsértése esetén, az ennek eléréséhez szükséges mértéken túlmegegy a rendelet 5. cikke (3) bekezdésének negyedik mondata azzal, hogy teret hagy a jogállamiság elveinek megsértése által nem érintett uniós programokkal kapcsolatos intézkedések meghozatalának.
- 338 A Parlament és a Tanács – amelyet a Belga Királyság, a Dán Királyság, a Németországi Szövetségi Köztársaság, Írország, a Spanyol Királyság, a Francia Köztársaság, a Luxemburgi Nagyhercegség, a Holland Királyság, a Finn Köztársaság, a Svéd Királyság és a Bizottság támogat – vitatja ezt az érvelést.

b) A Bíróság álláspontja

- 339 A nyolcadik jogalapban Magyarország – a Lengyel Köztársaság támogatásával – arra hivatkozik, hogy a megtámadott rendelet 5. cikke (3) bekezdésének negyedik mondata sérti az arányosság és a jogbiztonság elvét, mivel a „lehetőség szerint” kifejezés alkalmazása lehetővé teszi, hogy az intézkedések olyan fellépéseket és programokat célozzanak, amelyek semmilyen kapcsolatban nem állnak a jogállamiság elveinek megállapított megsértésével.
- 340 E tekintetben egyfelől az arányosság elvének állítólagos megsértését illetően emlékeztetni kell arra, hogy a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint ezen elv – amely az uniós jog egyik általános elvét képezi – megköveteli, hogy az uniós intézmények jogi aktusai alkalmasak legyenek a szóban forgó szabályozás által kitűzött jogszerű célok elérésére, és ne haladják meg az e célok eléréséhez szükséges mértéket, beleértve, hogy amennyiben választás kínálkozik több alkalmas intézkedés között, a kevésbé korlátozó intézkedéshez kell fordulni, és az okozott hátrányok a kitűzött célokhoz képest nem lehetnek aránytalanul nagyok (2017. szeptember 6-i Szlovákia és Magyarország kontra Tanács ítélet, C-643/15 és C-647/15, EU:C:2017:631, 206. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 341 A jelen ügyben elegendő rámutatni arra, hogy – ahogyan ez a jelen ítélet 273–279. pontjában is megállapítást nyert – először is a megtámadott rendelet 5. cikke (3) bekezdésének negyedik mondatában szereplő „lehetőség szerint” kifejezés nem teszi lehetővé a rendelet 5. cikkének (1) bekezdése alapján hozható intézkedések oly módon történő kiigazítását, hogy a jogállamisági elvek megállapított megsértése által az uniós költségvetésre gyakorolt hatás mértékét túllépják vagy az alatt maradjanak, továbbá hogy a rendelet az uniós költségvetés egészének védelmére irányul, végül hogy ez a kifejezés csak kivételes jelleggel teszi lehetővé a jogállamisági elvek megsértése által nem érintett uniós fellépések számításba vételét, abban az esetben, ha a jogállamisági elvek megsértése által érintett uniós fellépések a megtámadott rendeletnek az uniós költségvetés egészének védelmére irányuló céljának elérésére tekintettel (már) nem, vagy csak nem megfelelő módon célozhatók meg, és ezért az említett cél eléréséhez ilyen lépésre van szükség.
- 342 Ebből következően az arra irányuló érvelést, hogy a „lehetőség szerint” kifejezés használata miatt a megtámadott rendelet 5. cikke (3) bekezdésének negyedik mondata túllépi az említett cél eléréséhez szükséges mértéket, mint megalapozatlant el kell utasítani.
- 343 Másfelől a jogbiztonság elvének állítólagos megsértését illetően először is a jelen ítélet 269–272. pontjában foglalt megállapításokból az következik, hogy a megtámadott rendelet alapján hozható intézkedések típusát a rendelet 5. cikkének (1) bekezdése határozza meg, az intézkedések mértékét pedig a rendelet 5. cikkének (3) bekezdése értelmében szigorúan a jogállamiság elveinek megállapított megsértése által az uniós költségvetésre gyakorolt hatás figyelembevételével kell meghatározni.
- 344 Továbbá a jelen ítélet 273–279. pontjában foglaltak szerint a megtámadott rendelet 5. cikke (3) bekezdésének negyedik mondatában szereplő „lehetőség szerint” kifejezés nem akasztja meg a kapcsolatot a jogállamiság elveinek megsértése és az uniós költségvetés vagy az Unió pénzügyi érdekei védelmének érintettsége, illetve annak komoly kockázata között. Ezenkívül e kifejezés alkalmazása kivételes jelleggel és szigorúan csak az elengedhetetlenül szükséges mértékben teszi lehetővé az uniós költségvetés védelmét szolgáló intézkedések alkalmazását a jogállamisági elvek megsértése által nem érintett uniós fellépésekre, abban az esetben, ha a rendeletnek az uniós költségvetés egészének vagy az Unió pénzügyi érdekeinek védelmére irányuló célja más módon

nem érhető el. A rendelet 6. cikke továbbá szigorú eljárási követelményekkel bástyázza körül ezt a lehetőséget, és nem mentesíti a Bizottságot és a Tanácsot azon kötelezettsége alól, hogy – a jogállamiság elveinek megállapított megsértése által az uniós költségvetésre vagy az Unió pénzügyi érdekeinek védelmére gyakorolt hatás figyelembevételével – szigorúan tiszteletben tartsa az elfogadott intézkedések arányosságára vonatkozó követelményt.

- 345 Végül mivel a megtámadott rendelet meghatározza az elfogadható intézkedések jellegét és mértékét; mivel a Bizottság és a Tanács számára csak annyiban biztosít lehetőséget arra, hogy az intézkedésekkel a jogállamisági elvek megsértése által nem érintett uniós fellépéseket célozzanak, amennyiben ez az uniós költségvetés egésze és az Unió pénzügyi érdekei védelmének biztosításához szükséges; és mivel ez a lehetőség mindemellett szigorúan körül van bástyázva, többek között az arányosság elvével, nem állapítható meg, hogy a megtámadott rendelet 5. cikke (3) bekezdésének negyedik mondata sérti az arányosság és a jogbiztonság elvét.
- 346 Következésképpen a nyolcadik jogalapot mint megalapozatlant el kell utasítani, és ezért a megtámadott rendelet 5. cikke (3) bekezdése negyedik mondatának megsemmisítésére irányuló kereseti kérelmet is el kell utasítani.

6. A megtámadott rendelet 6. cikke (3) és (8) bekezdésének megsemmisítésére irányuló kereseti kérelemről

a) A felek érvei

- 347 A megtámadott rendelet 6. cikke (3) és (8) bekezdésének megsemmisítésére irányuló másodlagos kereseti kérelme alátámasztására felhozott, kilencedik jogalappal Magyarország – a Lengyel Köztársaság támogatásával – arra hivatkozik, hogy a megtámadott rendelet 6. cikkének (3) bekezdése sérti a jogbiztonság elvét azáltal, hogy lehetővé teszi a Bizottság számára, hogy a rendelet 4. cikkében foglalt feltételek értékelésekor figyelembe vegye „a rendelkezésre álló forrásokból származó releváns információkat, ideértve az uniós intézmények, egyéb releváns nemzetközi szervezetek és egyéb elismert intézmények határozatait, következtetéseit és ajánlásait is”. Ugyanez vonatkozik a rendelet 6. cikkének (8) bekezdésére, amely az elrendelendő intézkedések arányosságának értékelésével kapcsolatban az említett 6. cikk (3) bekezdésére utal.
- 348 A megtámadott rendelet 6. cikkének (3) és (8) bekezdése ugyanis nem határozza meg kellő pontossággal a hivatkozott releváns információforrásokat, mivel a rendelkezésből nem derül ki, hogy a Bizottságnak milyen alapon kell értékelnie a jogállamisági elvek megsértésének fennállását.
- 349 Különösen a megtámadott rendelet 6. cikkének (3) bekezdésében szereplő „rendelkezésre álló forrásokból származó releváns információk” kifejezést figyelembe véve nem zárható ki, hogy a Bizottság az értékelését olyan személyek vagy szervezetek egyedi véleményére alapozza, akik vagy amelyek objektivitása nem bizonyított, vagy hogy az értékelését az Unió keretein kívüli nemzetközi szervezetek által kiadott, jogi kötőerővel nem bíró ajánlások teljesítésének elmaradására építse. Márpedig az ilyen, eltérő természetű ajánlások nem tekinthetők a jogállamiság területén fennálló általános hiányosság megbízható indikátorainak.

- 350 A megtámadott rendelet 6. cikkének (3) és (8) bekezdése azt sem ismerteti, hogy a Bizottságnak milyen módon kell szintetizálnia ezeket a forrásokat. Figyelemmel a Bizottság számára e rendelkezések által biztosított széles mérlegelési mozgástérre, bármilyen általa felhasznált, nem kötelező erejű dokumentum – még akkor is, ha önkényes kiválasztáson alapul – a jogállamisági elvek megsértésére vonatkozó bizonyítási eszközként szolgálhat.
- 351 A Parlament és a Tanács – amelyet a Belga Királyság, a Dán Királyság, a Németországi Szövetségi Köztársaság, Írország, a Spanyol Királyság, a Francia Köztársaság, a Luxemburgi Nagyhercegség, a Holland Királyság, a Finn Köztársaság, a Svéd Királyság és a Bizottság támogat – vitatja ezt az érvelést.

b) A Bíróság álláspontja

- 352 A kilencedik jogalapban Magyarország – a Lengyel Köztársaság támogatásával – mindenekelőtt arra hivatkozik, hogy a megtámadott rendelet 6. cikkének (3) és (8) bekezdése pontatlan megfogalmazása miatt nem felel meg a jogbiztonság elvéből eredő követelménynek, továbbá lehetővé teszi a Bizottság számára, hogy értékelését olyan véleményekre alapítsa, amelyek objektivitása nem biztosított, illetve az Unió keretein kívül kiadott, nem kötelező erejű ajánlásokra építse, végül pedig nem határozza meg közelebbről, hogy a Bizottságnak milyen módon kell szintetizálnia a figyelembe vett információkat, illetve milyen módon kell értékelnie, hogy a megtámadott rendelet céljára tekintettel azok mennyiben relevánsak.
- 353 E tekintetben először is emlékeztetni kell arra, hogy Magyarország állításával ellentétben a megtámadott rendelet nem önmagában véve a jogállamiság megsértésének szankcionálására irányul, hanem – ahogyan ez a jelen ítélet 98–152. pontjában is szerepel – az uniós költségvetés védelmének biztosítására, így semmiképpen nem adható hely annak az érvelésnek, amely szerint a rendeletnek meg kell felelnie a szankciós intézkedésekre állítólagosan alkalmazandó követelményeknek.
- 354 Másodszor azzal a kérdéssel kapcsolatban, hogy a megtámadott rendelet 6. cikkének (3) és (8) bekezdése lehetővé teszi-e a Bizottság számára, hogy értékelését olyan véleményekre alapozza, amelyek objektivitása kétségesnek tekinthető, illetve az Unió keretein kívül kiadott, nem kötelező erejű ajánlásokra építse, mindenekelőtt rá kell mutatni arra, hogy ez a rendelkezés nem „véleményekre”, hanem „határozatokra, következtetésekre és ajánlásokra”, valamint „iránymutatásokra” utal.
- 355 Mindenesetre Magyarország nem hivatkozik egyetlen olyan konkrét bizonyítékra sem, amely kétségbe vonná a rendelet (16) preambulumbekkezdésében megnevezett szervek és intézmények objektivitását, ezért nincs ok arra következtetni, hogy ezek olyan véleményeket készítenének, amelyek objektivitása kétségesnek tekinthető.
- 356 A megtámadott rendelet 6. cikkének (3) és (8) bekezdése továbbá azt írja elő, hogy a Bizottság a rendelet 4. cikkében foglalt feltételek és az elfogadandó megfelelő intézkedések arányosságának értékelésekor az ebből a szempontból „releváns” információkat vegye figyelembe, ami szükségszerűen feltételezi, hogy ezek az információk összefüggésben állnak a rendelet 2. cikkének a) pontjában említett elvekkel, amelyek az EUSZ 2. cikkben foglalt, a tagállamok közös értékének minősülő jogállamiság körébe tartoznak.

- 357 Végül a Bizottság által figyelembe vehető ajánlások nem kötelező jellegét illetően a jelen ítélet 285. pontjában megállapításra került, hogy a megtámadott rendelet 6. cikkének (3) és (8) bekezdése nem tulajdonít konkrét vagy feltétlen bizonyító erőt az ott említett és a rendelet (16) preambulumbekkezdésében felsorolt információforrásoknak, és nem fűz hozzájuk meghatározott joghatást sem, így tehát nem mentesíti a Bizottságot arra irányuló kötelezettsége alól, hogy a tények gondos, a jelen ítélet 284. pontjában ismertetett követelményeknek teljes mértékben megfelelő értékelését végezze el.
- 358 Ezenkívül, mivel – ahogyan ez a jelen ítélet 287. pontjában is szerepel – a Bizottság köteles meggyőződni arról, hogy az általa felhasznált információk relevánsak és az információforrásai megbízhatóak, az érintett tagállam a megtámadott rendelet 6. cikkének (1)–(9) bekezdésében előírt eljárás során benyújthatja az ezen információkra vonatkozó észrevételeit, és így a Bizottság által figyelembe vett minden egyes információ bizonyító erejét vitathatja, a Bizottság által tett megállapítások megalapozottsága pedig adott esetben az uniós bíróság felülvizsgálatának tárgyát képezheti.
- 359 Harmadszor az arra vonatkozó érveket illetően, hogy a megtámadott rendelet 6. cikkének (3) és (8) bekezdése nem határozza meg közelebbről, hogy a Bizottságnak milyen módon kell szintetizálnia a figyelembe vett információkat, illetve milyen módon kell értékelnie ezen információk alapján a jogállamisági elvek megsértésének súlyosságát, valamint annak az uniós költségvetéssel való hatékony és eredményes pénzgazdálkodásnak, illetve az Unió pénzügyi érdekeinek védelmével fennálló kapcsolatát, a jelen ítélet 357. és 358. pontjában az áll, hogy a Bizottság köteles a tényeket gondosan értékelni és tiszteletben tartani a rendelet alapján hozott intézkedések arányosságának a rendelet 5. cikkének (3) bekezdésében biztosított követelményét, a rendelet alapján hozott tanácsi határozat érvényességét pedig az uniós bíróság felülvizsgálhatja.
- 360 Következésképpen a kilencedik jogalapot mint megalapozatlant el kell utasítani, és ezért a megtámadott rendelet 6. cikke (3) és (8) bekezdésének megsemmisítésére irányuló kereseti kérelmet is el kell utasítani.
- 361 A fenti megfontolások összességére tekintettel a keresetet teljes egészében el kell utasítani.

VI. A költségekről

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

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

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

Lenaerts	Bay Larsen	Arabadjiev
Prechal	Jürimäe	Lycourgos
Regan	Rodin	Jarukaitis
Jääskinen	Ziemele	Passer
Ilešič	Bonichot	Safjan
Biltgen	Xuereb	Piçarra
Rossi	Kumin	Wahl
Gratsias	Arastey Sahún	Gavalec
	Csehi	

Kihirdetve Luxembourgban, a 2022. február 16-i nyilvános ülésen.

A. Calot Escobar
hivatalvezető

K. Lenaerts
elnök