



Határozatok Tára

A BÍRÓSÁG 2/13. SZ. VÉLEMÉNYE (teljes ülés)
2014. december 18.

Tartalomjegyzék

| | | |
|-------|--|----|
| I – | A vélemény iránti kérelem | 4 |
| II – | Az intézményi háttér, valamint az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény | 5 |
| | A – Az Európa Tanács | 5 |
| | B – Az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény | 6 |
| | 1. Az EJEE „Jogok és szabadságok” című I. fejezete és anyagi jogi rendelkezései | 6 |
| | 2. Az EJEE II. fejezete és az ellenőrzési mechanizmusok | 7 |
| | a) Az EJEB | 7 |
| | b) A Miniszteri Bizottság működése az EJEB ítéletei végrehajtásának ellenőrzésére vonatkozó hatásköreinek gyakorlása során | 8 |
| | 3. Az EJEE „Vegyes rendelkezések” című III. fejezete | 9 |
| | 4. Az EJEE-hez csatolt jegyzőkönyvek | 9 |
| III – | Az Unió és az EJEE közötti kapcsolatok | 10 |
| IV – | A csatlakozási folyamat | 12 |
| V – | A megállapodástervezet | 12 |
| | A – A tulajdonképpeni csatlakozást szabályozó rendelkezések | 13 |
| | B – Egyéb rendelkezések | 14 |
| VI – | A Bizottság által a vélemény iránti kérelmében megfogalmazott értékelések | 17 |
| | A – Az elfogadhatóságról | 17 |
| | B – Az ügy érdeméről | 17 |
| | 1. A 8. EU-jegyzőkönyv 1. cikkének a) pontja | 17 |

| | |
|--|----|
| 2. A 8. EU-jegyzőkönyv 1. cikkének b) pontja | 18 |
| 3. Az EUSZ 6. cikk (2) bekezdésének második mondata és a 8. EU-jegyzőkönyv 2. cikkének első mondata | 19 |
| 4. A 8. EU-jegyzőkönyv 1. cikkének b) pontja és 2. cikkének első mondata | 20 |
| 5. A 8. EU-jegyzőkönyv 2. cikkének második mondata | 24 |
| 6. A 8. EU-jegyzőkönyv 3. cikke | 24 |
| VII – A Bírósághoz előterjesztett főbb észrevételek összefoglalása | 25 |
| A – A vélemény iránti kérelem elfogadhatóságáról | 25 |
| B – Az ügy érdeméről | 26 |
| 1. A 8. EU-jegyzőkönyv 1. cikkének a) pontja | 26 |
| 2. A 8. EU-jegyzőkönyv 1. cikkének b) pontja | 26 |
| 3. Az EUSZ 6. cikk (2) bekezdése és a 8. EU-jegyzőkönyv 2. cikkének első mondata | 27 |
| 4. A 8. EU-jegyzőkönyv 1. cikkének b) pontja és 2. cikkének első mondata | 28 |
| 5. A 8. EU-jegyzőkönyv 2. cikkének második mondata | 31 |
| 6. A 8. EU-jegyzőkönyv 3. cikke | 31 |
| VIII – A Bíróság állásfoglalása | 31 |
| A – Az elfogadhatóságról | 31 |
| B – Az ügy érdeméről | 32 |
| 1. Előzetes megfontolások | 32 |
| 2. A tervezett megállapodásnak az elsődleges uniós joggal való összeegyeztethetőségéről .. | 35 |
| a) Az uniós jog sajátos jellemzőiről és autonómiájáról | 35 |
| b) Az EUMSZ 344. cikkről | 38 |
| c) Az alperesi pertársaság mechanizmusáról | 39 |
| d) A Bíróság előzetes bevonására irányuló eljárásról | 41 |
| e) Az uniós jognak a KKBP területén végzett bírósági felülvizsgálat tekintetében fennálló sajátos jellemzőiről | 42 |

„Az EUMSZ 218. cikk (11) bekezdése alapján kiadott vélemény — Nemzetközi megállapodás tervezete — Az Európai Uniónak az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményhez történő csatlakozása — Az említett tervezetnek az EU- és az EUM-Szerződéssel való összeegyeztethetősége”

A 2/13. sz. vélemény iránti eljárásban,

a Bírósághoz az EUMSZ 218. cikk (11) bekezdése alapján benyújtott vélemény iránti kérelem tárgyában, amelyet az Európai Bizottság 2013. július 4-én terjesztett elő,

A BÍRÓSÁG (teljes ülés),

tagjai: V. Skouris elnök, K. Lenaerts elnökhelyettes, A. Tizzano (előadó), R. Silva de Lapuerta, M. Ilešič, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, A. Ó Caoimh, J.-C. Bonichot, C. Vajda és S. Rodin tanácselnökök, Juhász E., A. Borg Barthet, J. Malenovský, E. Levits, A. Arabadjiev, C. Toader, M. Safjan, D. Šváby, M. Berger, A. Prechal, E. Jarašiūnas, C. G. Fernlund, J. L. da Cruz Vilaça és F. Biltgen bírák,

főtanácsnok: J. Kokott,

hivatalvezetők: A. Calot Escobar és M.-A. Gaudissart egységvezető,

tekintettel az írásbeli szakaszra és a 2014. május 5-i és 6-i tárgyalásra,

figyelembe véve a következők által előterjesztett észrevételeket:

- az Európai Bizottság képviseletében L. Romero Requena, H. Krämer, C. Ladenburger és B. Smulders, meghatalmazotti minőségben,
- a belga kormány képviseletében M. Jacobs és C. Pochet, meghatalmazotti minőségben,
- a bolgár kormány képviseletében E. Petranova és D. Drambozova, meghatalmazotti minőségben,
- a cseh kormány képviseletében M. Smolek, E. Ruffer és J. Králová, meghatalmazotti minőségben,
- a dán kormány képviseletében C. Thorning és M. Wolff, meghatalmazotti minőségben,
- a német kormány képviseletében T. Henze és J. Kemper, meghatalmazotti minőségben,
- az észt kormány képviseletében K. Kraavi-Käerdi, meghatalmazotti minőségben,
- Írország képviseletében E. Creedon, A. Joyce és E. McPhillips, meghatalmazotti minőségben, segítőjük: E. Regan SC, C. Toland BL és C. Daly Advisory Council,
- a görög kormány képviseletében A. Samoni-Rantou, E.-M. Mamouna és K. Boskovits, meghatalmazotti minőségben,
- a spanyol kormány képviseletében A. Sampol Pucurull és N. Díaz Abad, meghatalmazotti minőségben,
- a francia kormány képviseletében E. Belliard, N. Rouam, G. de Bergues és D. Colas, meghatalmazotti minőségben,
- az olasz kormány képviseletében G. Albenzio avvocato dello Stato,

- a ciprusi kormány képviselőjében K. Lykourgos, K. Kompos és N. Kyriakou, meghatalmazotti minőségben,
- a lett kormány képviselőjében I. Kalniņš és D. Pelše, meghatalmazotti minőségben,
- a litván kormány képviselőjében D. Kriaučiūnas, R. Krasuckaitė és A. Svinkūnaitė, meghatalmazotti minőségben,
- a magyar kormány képviselőjében Fehér M. Z., meghatalmazotti minőségben,
- a holland kormány képviselőjében M. K. Bulterman és J. Langer, meghatalmazotti minőségben,
- az osztrák kormány képviselőjében A. Posch és C. Pesendorfer, meghatalmazotti minőségben,
- a lengyel kormány képviselőjében B. Majczyna, meghatalmazotti minőségben,
- a portugál kormány képviselőjében L. Inez Fernandes és M.L. Duarte, meghatalmazotti minőségben,
- a román kormány képviselőjében R.H. Radu, V. Angelescu és A.-G. Văcaru, meghatalmazotti minőségben,
- a szlovák kormány képviselőjében B. Ricziová, meghatalmazotti minőségben,
- a finn kormány képviselőjében J. Heliskoski és H. Leppo, meghatalmazotti minőségben,
- a svéd kormány képviselőjében A. Falk és M. Rhodin, meghatalmazotti minőségben,
- az Egyesült Királyság Kormánya képviselőjében S. Behzadi-Spencer, meghatalmazotti minőségben, segítője: D. Beard QC,
- az Európai Parlament képviselőjében R. Passos, P. Schonard és E. Waldherr, meghatalmazotti minőségben,
- az Európai Unió Tanácsa képviselőjében H. Legal, F. Naert, T. Blanchet és P. Plaza García, meghatalmazotti minőségben,

a főtanácsnok meghallgatását követően,

kiadta a következő

Véleményt

I – A vélemény iránti kérelem

1. Az Európai Bizottság által az Európai Unió Bíróságához előterjesztett vélemény iránti kérelem szövege a következő:

„Összeegyeztethető-e a Szerződésekkel az Európai Uniónak az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló[1950. november 4-én Rómában aláírt] egyezményhez [a továbbiakban: EJE] történő csatlakozására irányuló megállapodástervezet?”

2. A Bizottság a kérelméhez csatolva megküldte a Bíróságnak:
- az Európai Uniónak az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló egyezményhez történő csatlakozására irányuló megállapodás átdolgozott tervezetét (a továbbiakban: a megállapodástervezet);
 - a csatlakozásra irányuló megállapodás aláírásakor az Európai Unió által teendő nyilatkozat tervezetét (a továbbiakban: nyilatkozattervezet);
 - az Uniót érintő ügyekben hozott ítéletek és a békés rendezés feltételei végrehajtásának ellenőrzésére vonatkozó miniszteri bizottsági szabályzatot kiegészítő szabályzattervezetet (a továbbiakban: a 18. szabály tervezete);
 - az Európai Unió és X [nem európai uniós tagállam] közötti egyetértési megállapodás tervezetét, és
 - az Európai Uniónak az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló egyezményhez történő csatlakozására irányuló megállapodáshoz fűzött magyarázó jelentés tervezetét (a továbbiakban: a magyarázó jelentés tervezete, a fent említett egyéb dokumentumokkal együtt: a csatlakozási dokumentumok tervezetei vagy tervezett megállapodás).

II – Az intézményi háttér, valamint az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény

A – Az Európa Tanács

3. A Londonban 1949. május 5-én aláírt és 1949. augusztus 3-án hatályba lépett nemzetközi megállapodással (a továbbiakban: az Európa Tanács alapszabálya, kihirdette: 1991. évi LXXI. törvény) tíz európai államból álló csoport létrehozta az Európa Tanácsot azért, hogy szorosabb egységet teremtsen a tagjai között avégből, hogy biztosítsa és előmozdítsa a közös örökségüket alkotó eszményeket és elveket, és könnyítse az európai gazdasági és szociális haladást. Jelenleg 47 európai állam, köztük az Európai Unió 28 tagállama (a továbbiakban: tagállamok) tagja az Európa Tanácsnak.
4. Az említett alapszabály értelmében az Európa Tanács szervei a Kormányképviselők Bizottsága (a továbbiakban: Miniszteri Bizottság) és a Tanácskozó Közgyűlés (a továbbiakban: Közgyűlés); mindkét szervnek az Európa Tanács Titkársága segédkezik.
5. Az Európa Tanács alapszabályának 14. cikke értelmében minden tagállam egy képviselőt küldhet a Miniszteri Bizottságba, és minden képviselő egy szavazati joggal rendelkezik.
6. Az Európa Tanács alapszabálya 15. cikkének a) pontja értelmében „[a] Miniszter[i] Bizottság[...] a [...] Közgyűlés javaslatára vagy saját kezdeményezésére megvizsgálja az Európa Tanács céljának előmozdítására alkalmas lépéseket, ideértve szerződések és megállapodások kötését és meghatározott kérdésekre vonatkozólag a [k]ormányok részéről közös politika elfogadását. [...]”. Ugyanezen cikk b) pontjának első mondata szerint „[a]dott esetben a Miniszter[i] Bizottság[...] döntései ajánlás formájában továbbíthatók a kormányokhoz.”
7. Az Európa Tanács alapszabályának 20. cikke szabályozza a Miniszteri Bizottság határozatainak elfogadásához szükséges többséget. E cikk a következőképpen szól:

„a) A Miniszter[i] Bizottság[...] határozatait a szavazó képviselők egyhangú szavazatával és a Bizottságban helyet foglalni jogosult képviselők többségével hozza meg az alább felsorolt fontos ügyekben:

- (i) a 15. [cikk] b) [pontja] alatti ajánlások;

[...]

(v) a [...] 15. [és] 20. [...] [c]ikk módosítására vonatkozó ajánlások; és

(vi) minden olyan más kérdés, amelyre vonatkozólag a [B]izottság – az alanti d) [pontnak] megfelelően – úgy határoz, hogy abban – fontosságára tekintettel – egyhangú szavazásra van szükség.

[...]

d) A Bizottság minden egyéb határozatát a leadott szavazatok kétharmados többségével és a Bizottságban helyet foglalni jogosult képviselők kétharmados többségével hozza. [...]"

8. Ugyanezen alapszabály 25. cikke szerint a Közgyűlés az Európa Tanács tagországainak képviselőiből áll, akiket az érintett parlamentek választanak meg saját parlamenti képviselőik közül, vagy akiket a parlament által megállapított eljárás szerint a parlamenti képviselők neveznek ki. Minden tagállam az említett alapszabály 26. cikkében meghatározott számú képviselőt küldhet. Egy tagállam legfeljebb 18 képviselőt küldhet.

B – Az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény

9. Az EJEE az Európa Tanács keretei között megkötött többoldalú nemzetközi megállapodás, amely 1953. szeptember 3-án lépett hatályba (kihirdette: 1993. évi XXXI. törvény, egységes szerkezetbe foglalt szöveg: 58/1998. (X. 2.) OGY határozat). Az Európa Tanács minden tagja Magas Szerződő Fele (a továbbiakban: szerződő felek) ezen egyezménynek.
10. Az EJEE három fejezetet tartalmaz.
1. 1. Az EJEE „Jogok és szabadságok” című I. fejezete és anyagi jogi rendelkezései
11. Az EJEE I. fejezete meghatározza azon jogokat és szabadságokat, amelyeket a szerződő felek az EJEE 1. cikke értelmében „biztosít[anak] a joghatóságuk alatt álló minden személy számára”. E kötelezettségvállalástól nem lehet eltérni, kivéve az ugyanezen egyezmény 15. cikkében foglalt esetben, vagyis „[h]áború vagy a nemzet létét fenyegető más rendkívüli állapot esetén”. Különös tekintettel nem lehet semmi esetre sem eltérni az egyezmény 2. cikkében (élethez való jog, kivéve ha a halál a feltétlenül szükségesnél nem nagyobb erőszak alkalmazásából ered), 3. cikkében (kínzás tilalma), 4. cikkének (1) bekezdésében (rabszolgaság tilalma) és 7. cikkében (nulla poena sine lege) foglalt kötelezettségektől.
12. Az EJEE „Tisztességes tárgyaláshoz való jog” című 6. cikke kimondja:
- „1. Mindenkinek joga van arra, hogy ügyét a törvény által létrehozott független és pártatlan bíróság tisztességesen, nyilvánosan és ésszerű időn belül tárgyalja, és hozzon határozatot polgári jogi jogai és kötelezettségei tárgyában, illetőleg az ellene felhozott büntetőjogi vádak megalapozottságát illetően. Az ítéletet nyilvánosan kell kihirdetni, a tárgyalóterembe történő belépést azonban meg lehet tiltani a sajtónak és a közönségnek a tárgyalás teljes időtartamára vagy egy részére annyiban, amennyiben egy demokratikus társadalomban ez az erkölcsök, a közrend, illetőleg a nemzetbiztonság érdekében szükséges, ha e korlátozás kiskorúak érdekei, vagy az eljárásban résztvevő felek magánéletének védelme szempontjából szükséges, illetőleg annyiban, amennyiben ezt a bíróság feltétlenül szükségesnek tartja, mert úgy ítéli meg, hogy az adott ügyben olyan különleges körülmények állnak fenn, melyek folytán a nyilvánosság az igazságszolgáltatás érdekeit veszélyeztetné.
2. Minden bűncselekménnyel gyanúsított személyt mindaddig ártatlannak kell vélelmezni, amíg bűnösségét a törvénynek megfelelően meg nem állapították.

3. Minden bűncselekménnyel gyanúsított személynek joga van – legalább – arra, hogy

- a) a legrövidebb időn belül tájékoztassák olyan nyelven, amelyet megért, és a legrészletesebb módon az ellene felhozott vád természetéről és indokairól;
- b) rendelkeznek a védekezésének előkészítéséhez szükséges idővel és eszközökkel;
- c) személyesen vagy az általa választott védő segítségével védekezhessenek, és ha nem állnak rendelkezésére eszközök védő díjazására, amennyiben az igazságszolgáltatás érdekei ezt követelik meg, hivatalból és ingyenesen rendeljenek ki számára ügyvédet;
- d) kérdéseket intézzen vagy intéztessen a vád tanúhoz és kiegészíthesse a mentő tanúk megidézését és kihallgatását ugyanolyan feltételek mellett, mint ahogy a vád tanúit megidézik, illetve kihallgatják;
- e) ingyenes tolmács álljon rendelkezésére, ha nem érti vagy nem beszéli a tárgyaláson használt nyelvet”.

13. Az EJEE „A hatékony jogorvoslathoz való jog” című 13. cikke a következőképpen szól:

„Bárkinek, akinek a[z EJEE-]ben meghatározott jogait és szabadságait megsértették, joga van ahhoz, hogy a hazai hatóság előtt a jogsérelem hatékony orvoslását kérje az esetben is, ha e jogokat hivatalos minőségben eljáró személyek sértették meg.”

2. 2. Az EJEE II. fejezete és az ellenőrzési mechanizmusok

14. Az EJEE II. fejezete meghatározza a szerződő felek által az EJEE 1. cikke szerint vállalt kötelezettségek e felek által történő tiszteletben tartásának ellenőrzésére szolgáló mechanizmusokat. Így e fejezetben található többek között az EJEE 19. cikke, amely létrehozta az Emberi Jogok Európai Bíróságát (a továbbiakban: EJEB) és a 46. cikk, amely a Miniszteri Bizottság hatáskörébe utalja az EJEB ítéletei végrehajtásának ellenőrzését.

a) Az EJEB

15. Az EJEE 20. és 22. cikke értelmében az EJEB bírait, akik száma megegyezik a szerződő felek számával, a Közgyűlés valamennyi szerződő fél tekintetében az utóbbi által állított három jelöltet tartalmazó jegyzékből választja.

16. Az EJEE 32. cikke joghatóságot biztosít az EJEB számára ezen egyezmény értelmezésére és alkalmazására többek között a 33. és 34. cikkben foglalt feltételek mellett.

17. Az EJEE 33. cikke értelmében az államok közötti ügyekben az EJEB elé terjeszthető bármely két (vagy több) szerződő fél közötti olyan kérelem, amely ezen egyezmény és az ahhoz kapcsolódó jegyzőkönyvek rendelkezéseinek állítólagos megsértésével kapcsolatos.

18. Az EJEE 34. cikkének első mondata értelmében az EJEB „kérelmeket vehet át bármely természetes személytől, nem-kormányzati szervezettől vagy személyek csoportjaitól, akik vagy amelyek azt állítják, hogy az [e]gyezményben vagy az ahhoz kapcsolódó jegyzőkönyvekben biztosított jogok valamely [szerződő fél] részéről történt megsértésének áldozata”.

19. Az EJEE az egyéni kérelmek elfogadhatóságát különösen a következő négy feltételhez köti. Először is ezen egyezmény 34. cikke értelmében a kérelmező képes legyen annak állítására, hogy az egyezményben vagy az ahhoz kapcsolódó jegyzőkönyvekben biztosított jogok megsértésének áldozata. Másodsorban ugyanezen egyezmény 35. cikkének (1) bekezdése szerint a kérelmezőnek előzőleg ki kell

merítenie a „hazai” – vagyis a kérelemmel megtámadott szerződő fél jogrendjében fennálló – jogorvoslati lehetőségeket. Ez az elfogadhatósági feltétel azon elvet tükrözi, amely szerint az EJEE által létrehozott ellenőrzési mechanizmus másodlagos a szerződő felek létező emberi jogi jogvédelmi mechanizmusaihoz képest (EJEB, 1996. szeptember 16-i Akdivar és társai kontra Törökország ítélet, 21893/93. sz., 65. és 66. §, Ítéletek és Határozatok Tára 1996-IV, valamint 2008. április 29-i Burden kontra Egyesült Királyság ítélet, 13378/05. sz., 42. §). Harmadszor ugyanezen rendelkezés értelmében a kérelmet attól az időponttól számított hat hónapon belül kell előterjeszteni, amikor a hazai végleges határozatot meghozták. Negyedszer az említett egyezmény 35. cikke (2) bekezdésének b) pontja értelmében a kérelem elfogadhatósága annak a feltételnek is alá van rendelve, hogy az ne legyen „lényegileg azonos egy olyan üggyel, amelyet a[z EJEB] már megvizsgált, illetve amelyet már más nemzetközi vizsgálat vagy elintézési eljárás alá bocsátottak”, kivéve ha új adatokat tartalmaz.

20. Az EJEB előtti eljárás vagy olyan határozattal, illetve ítélettel zárul, amely határozatban vagy ítéletben az EJEB megállapítja, hogy a kérelem elfogadhatatlan, illetve hogy az EJEE-t nem sértették meg, vagy olyan ítélettel, amely az EJEE megsértését mondja ki. Ez az ítélet deklaratív, és nem érinti a szerződő fél szóban forgó jogi aktusainak érvényességét.
 21. Az EJEE 44. cikkének (1) bekezdése értelmében az EJEB nagykamarában hozott ítélete végleges. Az EJEE 43. cikkének és 44. cikke (2) bekezdésének együttes értelmezéséből következik, hogy az EJEB valamely kamarája által hozott ítélet véglegessé válik, ha a felek közlik, hogy nem kérik az ügynek a nagykamara elé terjesztését, vagy ha a nagykamara kollégiuma elutasította az ilyen kérelmet, vagy az ítélet meghozatalát követő három hónap elteltével, amennyiben az ügynek a nagykamara elé terjesztését nem kérték.
 22. Az EJEE 46. cikkének (1) bekezdése értelmében a szerződő felek vállalják, hogy magukra nézve kötelezőnek tekintik az EJEB végleges ítéletét minden ügyben, amelyben félként szerepelnek. E rendelkezés alapján a szerződő fél köteles egyrészt a kérelmező tekintetében minden, a belső joga értelmében alkalmazandó egyedi intézkedést megtenni az EJEB ítéletében megállapított jogsértés következményeinek megszüntetéséhez (in integrum restitutio). Ha az érdekelt szerződő fél belső joga e jogsértésnek csak részleges jóvátételét teszi lehetővé, ezen egyezmény 41. cikke úgy rendelkezik, hogy az EJEB „igazságos elégtételt” ítél meg a kérelmezőnek. Másrészt a szerződő fél köteles meghozni azokat az általános intézkedéseket – mint például a belső jogának módosítása, ítélkezési gyakorlatának megváltoztatása vagy más jellegű intézkedések – amelyekkel megelőzhető az EJEB által megállapítotthoz hasonló újabb jogsértések, vagy megszüntethetők az e jogban fennálló jogsértések.
- b) A Miniszteri Bizottság működése az EJEB ítéletei végrehajtásának ellenőrzésére vonatkozó hatásköreinek gyakorlása során
23. Az EJEE 46. cikkének (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a Miniszteri Bizottság feladata az EJEB végleges ítéletei végrehajtásának ellenőrzése. Az EJEE 39. cikkének (4) bekezdése szerint ugyanígy a Miniszteri Bizottság ellenőrzi az ügynek az e cikk (1) bekezdésében foglalt békés rendezésével kapcsolatos határozatban foglalt feltételek végrehajtását.
 24. E hatáskörök alapján a Miniszteri Bizottság lényegében azt vizsgálja, hogy a szerződő fél megtett-e minden, az EJEB végleges ítéletének vagy adott esetben a békés rendezés feltételeinek való megfeleléshez szükséges intézkedést. E hatáskörök gyakorlását „A Miniszteri Bizottságnak az ítéletek és a békés rendezés feltételei végrehajtásának ellenőrzésére vonatkozó szabályzata” (a továbbiakban: ellenőrzési szabályzat) rendezi.
 25. A ellenőrzési szabályzat 17. pontja értelmében a Miniszteri Bizottság „végleges határozatot” fogad el, ha megállapítja, hogy a szerződő fél elfogadta mindazokat az intézkedéseket, amelyek szükségesek voltak az EJEB végleges ítéletének való megfeleléshez, vagy adott esetben a békés rendezés feltételei végrehajtásához. Az említett szabályzat 16. pontja szerint a Miniszteri Bizottság „közbenső határozatokat” fogadhat el többek között annak érdekében, hogy „értékelje a végrehajtás haladását,

vagy adott esetben a végrehajtással kapcsolatban kifejezze aggodalmát és/vagy javaslatokat fogalmazzon meg”. E két határozattípus elfogadásához az Európa Tanács alapszabálya 20. cikkének d) pontjában foglalt többség szükséges.

26. Az EJEE 46. cikkének (3) és (4) bekezdése értelmében a Miniszteri Bizottság a részvételre jogosult képviselők kétharmados többségi szavazatával egyrészt, ha úgy találja, hogy egy végleges ítélet végrehajtásának ellenőrzését az ítélettel kapcsolatos értelmezési probléma akadályozza, akkor az ügyet az EJEB elé terjesztheti, hogy az döntsön az értelmezési kérdésről. Másrészt, ha úgy találja, hogy valamely szerződő fél megtagadja a végleges ítélet végrehajtását egy olyan ügyben, amelyben félként szerepel, akkor az EJEB-től kérheti annak a kérdésnek az eldöntését, hogy ez a szerződő fél elmulasztotta-e az ugyanezen cikk (1) bekezdése alapján őt terhelő kötelezettség teljesítését. Amennyiben az EJEB megállapítja e kötelezettség megsértését, akkor az ügyet a meghozandó intézkedések megfontolása céljából megküldi a Miniszteri Bizottságnak. Amennyiben az EJEB nem állapít meg semmilyen jogsértést, akkor az ügyet a Miniszteri Bizottság elé terjeszti, amely az említett cikk (5) bekezdése szerint lezárja az ügy vizsgálatát.
27. Az EJEE néhány egyéb hatáskört is ruház a Miniszteri Bizottságra. Így 26. cikkének (2) bekezdése értelmében az EJEB teljes ülésének kérésére e bizottság egyhangú határozattal, meghatározott időtartamra, hét főről öt főre csökkentheti a kamarák tagjainak számát, és az EJEE 47. cikke alapján az említett egyezmény és az ahhoz kapcsolódó jegyzőkönyvek értelmezésére vonatkozó jogi kérdésekben tanácsadó véleményt kérhet az EJEB-től.
28. Végül az EJEE 50. cikke értelmében az EJEB működési költségeit az Európa Tanács viseli.
3. 3. Az EJEE „Vegyes rendelkezések” című III. fejezete
29. Az EJEE 53. cikke értelmében annak egyetlen rendelkezését sem lehet úgy értelmezni, hogy az korlátozza vagy csorbítja azokat az emberi jogokat és alapvető szabadságokat, amelyeket bármely szerződő fél joga vagy olyan egyezmény biztosít, melynek ez a szerződő fél részese.
30. Az EJEE 55. cikke értelmében a szerződő felek erre vonatkozó külön megállapodás nélkül kölcsönösen lemondanak arról, hogy a jelen egyezmény értelmezéséből vagy alkalmazásából eredő vitákat a jelen egyezményben meghatározott elintézési módtól eltérő más módon rendezzék.
31. Az EJEE 57. cikkének (1) bekezdése lehetővé teszi a szerződő felek számára, hogy az egyezmény aláírása vagy a megerősítésről szóló okirat letétbe helyezése alkalmával „az [e]gyezmény minden egyedi rendelkezésével kapcsolatban fenntartást [tegyenek] annyiban, amennyiben a terület[ükö]n ebben az időpontban hatályban levő valamely törvény nincs összhangban e rendelkezéssel”, az „általános jellegű fenntartásokat” azonban tiltja.
4. 4. Az EJEE-hez csatolt jegyzőkönyvek
32. Az EJEE-t tizennégy egymást követő jegyzőkönyvvel egészítették ki.
33. A jegyzőkönyvek első csoportja, ideértve az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló egyezményhez csatolt kiegészítő jegyzőkönyvet (a továbbiakban: kiegészítő jegyzőkönyv), valamint a negyedik, hatodik, hetedik, tizenkettedik és tizenharmadik jegyzőkönyvet, további alapvető jogok bevezetésével egészíti ki az EJEE tartalmát. Valamennyi tagállam szerződő fele a kiegészítő jegyzőkönyvnek és az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló egyezményhez csatolt, a halálbüntetés eltörléséről szóló hatodik jegyzőkönyvnek (a továbbiakban: hatodik jegyzőkönyv). Az összes többi jegyzőkönyvnek azonban csak néhány tagállam szerződő fele.

34. A jegyzőkönyvek második csoportja, ideértve a második, harmadik, ötödik, nyolcadik–tizenegyedik és tizenegyedik jegyzőkönyvet, az EJEE módosítására szorítkozik, önálló tartalom nélkül. Ezen jegyzőkönyvek többségét hatályon kívül helyezték, vagy azok tárgytalanná váltak.
35. Az e második csoportba tartozó jegyzőkönyvek közül a jelen vélemény iránti kérelem szempontjából leginkább az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló egyezménynek az egyezmény ellenőrző rendszerének módosítására vonatkozó tizenegyedik jegyzőkönyve a releváns, amelyet 2004. május 13-án fogadtak el, és amely 2010. június 1-jén lépett hatályba (kihirdette: 2005. évi CXXIV. törvény). E jegyzőkönyv 17. cikke módosította az EJEE 59. cikkének (2) bekezdését abból a célból, hogy előírja az Unió ezen egyezményhez való csatlakozásának elvét. Azóta e rendelkezés a következőképpen szól:

„Az Európai Unió csatlakozhat [az EJEE-hez].”

36. Végül két további jegyzőkönyvet megnyitottak aláírásra, amelyek még nem léptek hatályba. Az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló egyezmény módosítására vonatkozó tizenötödik jegyzőkönyvről van szó, amely viszonylag csekély mértékben módosítja az EJEE-t, és az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló egyezményhez csatolt, 2013. október 2-án elfogadott tizenhatodik jegyzőkönyvről (a továbbiakban: tizenhatodik jegyzőkönyv), amely 1. cikkének (1) bekezdésében előírja annak lehetőségét, hogy a szerződő felek legmagasabb szintű bíróságai tanácsadó vélemény iránti kérelmet nyújtsanak be az EJEB-hez az EJEE-ben vagy az ahhoz csatolt jegyzőkönyvekben meghatározott jogok és szabadságok értelmezésével vagy alkalmazásával kapcsolatos elvi kérdésekre vonatkozóan.

III – Az Unió és az EJEE közötti kapcsolatok

37. A Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint az alapvető jogok az uniós jog általános elveinek szerves részét képezik. Ennek során a Bíróság a tagállamok közös alkotmányos hagyományaiából, valamint az emberi jogok védelmére vonatkozó azon nemzetközi szerződések nyújtotta iránymutatásokból merít, amelyek kidolgozásában a tagállamok együttműködtek, vagy amelyekhez csatlakoztak (Internationale Handelsgesellschaft ítélet, 11/70, EU:C:1970:114, 4. pont; Nold kontra Bizottság ítélet, 4/73, EU:C:1974:51, 13. pont). Ennek kapcsán a Bíróság rámutatott arra, hogy az EJEE különös jelentőséggel bír (lásd különösen: ERT-ítélet, C-260/89, EU:C:1991:254, 41. pont; Kadi és Al Barakaat International Foundation kontra Tanács és Bizottság ítélet, C-402/05 P és C-415/05 P, EU:C:2008:461, 283. pont). Az Európai Unióról szóló szerződés F. cikkének (2) bekezdése (később, módosítást követően az EU 6. cikk (2) bekezdése) kodifikálta ezt az ítélkezési gyakorlatot.
38. A 2/94 véleménye (EU:C:1996:140) 34. és 35. pontjában a Bíróság kimondta, hogy a közösségi jog akkor hatályos állapotában az Európai Közösségnek nem volt hatásköre az EJEE-hez történő csatlakozásra. E csatlakozás ugyanis az emberi jogok védelmére vonatkozó meglévő közösségi rendszer lényegi megváltoztatását kívánta volna meg, amennyiben a Közösségnek egy különálló nemzetközi intézményrendszerbe kellett volna beilleszkednie, valamint ezen egyezmény összes rendelkezését be kellett volna építenie a közösségi jogrendbe. Az emberi jogok védelmére vonatkozó közösségi rendszer ilyen mértékű megváltoztatása – amely mind a Közösség, mind a tagállamok számára alapvető intézményi következményeket vont volna maga után – alkotmányos jelentőséggel bírt volna, és jellegénél fogva túllépte volna az EK-Szerződés 235. cikkének (később EK 308. cikk, e rendelkezés jelenleg az EUMSZ 352. cikk (1) bekezdésében szerepel) kereteit, ami csak e Szerződés módosításával lett volna megvalósítható.
39. Időközben az Európai Parlament, az Európai Unió Tanácsa és a Bizottság 2000. december 7-én Nizzában kihirdette az Európai Unió Alapjogi Chartáját (HL C 364., 1. o., a továbbiakban: Charta). E Chartának – amely akkor nem minősült kötelező erejű jogi dokumentumnak – a preambuluma szerinti fő célja „azoknak a jogoknak a megerősítése, amelyek különösen a tagállamok közös alkotmányos hagyományaiából és nemzetközi kötelezettségeiből, az Európai Unióról szóló szerződésből

és a közösségi szerződésekből, az [...] [EJEE-]ből, az Unió és az Európa Tanács által elfogadott szociális chartákból, valamint a [...] Bíróság és az [EJEB] ítélkezési gyakorlatából következnek” (lásd ebben az értelemben: Parlament kontra Tanács ítélet, C-540/03, EU:C:2006:429, 38. pont).

40. A 2009. december 1-jén hatályba lépett Lisszaboni Szerződés módosította az EU 6. cikket. E módosított rendelkezés, amely jelenleg az EUSZ 6. cikkben szerepel, a következőképpen szól:

„(1) Az Unió elismeri a[Chartában] foglalt jogokat, szabadságokat és elveket; e Charta ugyanolyan jogi kötéserővel bír, mint a Szerződések.

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

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

(2) Az Unió csatlakozik az [EJEE-]hez. Ez a csatlakozás nem érinti az Uniónak a Szerződésekben meghatározott hatásköreit.

(3) Az alapvető jogok, ahogyan azokat az [EJEE] biztosítja, továbbá ahogyan azok a tagállamok közös alkotmányos hagyományaiból következnek, az uniós jogrend részét képezik mint annak általános elvei.”

41. Az EUMSZ 218. cikk (6) bekezdése második albekezdése a) pontjának ii. alpontja e tekintetben előírja, hogy a Tanács az Uniónak az EJEE-hez történő csatlakozására irányuló megállapodás (a továbbiakban: csatlakozásra irányuló megállapodás) megkötésére vonatkozó határozatot az Európai Parlament egyetértését követően fogadja el. Ugyanezen cikk (8) bekezdése kimondja, hogy a Tanács e célból egyhangúlag jár el, és hogy a határozata csak azt követően lép hatályba, hogy a tagállamok saját alkotmányos követelményeiknek megfelelően azt jóváhagyták.

42. Az EU- és az EUM-Szerződéshez csatolt számos jegyzőkönyv közül, amelyek az EUSZ 51. cikk értelmében e Szerződések szerves részét képezik, az Európai Unióról szóló szerződés 6. cikkének (2) bekezdésével összefüggésben az Uniónak az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményhez történő csatlakozásáról szóló (8.) jegyzőkönyvet (a továbbiakban: 8. EU-jegyzőkönyv) kell megemlíteni. E jegyzőkönyv három cikkből áll, amelyek a következőképpen szólnak: „1. cikk Az [EUSZ 6. cikk (2) bekezdésében foglalt csatlakozásra irányuló megállapodásnak] rendelkeznie kell az Unió és az uniós jog sajátos jellemzőinek megőrzéséről, különös tekintettel:

- a) az Uniónak az [EJEE] ellenőrző szerveiben való esetleges részvételére vonatkozó különleges szabályokra;
- b) az annak biztosításához szükséges mechanizmusokra, hogy a nem tagállamok által benyújtott kereseteket és az egyéni kereseteket megfelelően a tagállamok, illetve – adott esetben – az Unió ellen helyesen nyújtsák be. 2. cikk

Az 1. cikkben említett megállapodásnak biztosítania kell, hogy a csatlakozás nem érinti sem az Unió, sem az Unió intézményeinek hatásköreit. Biztosítania kell továbbá, hogy az abban foglaltak semmilyen módon nem befolyásolják a tagállamoknak az [EJEE-vel], és különösen annak jegyzőkönyveivel, továbbá a tagállamok által az [EJEE] 15. cikkével összhangban tett, az [EJEE-től] eltérő intézkedésekkel és a tagállamok által az [EJEE] 57. cikkével összhangban tett fenntartásokkal kapcsolatos helyzetét. 3. cikk

Az 1. cikkben említett rendelkezések egyike sem érinti az [EUMSZ] 344. cikk[e]t.”

43. A Lisszaboni Szerződést elfogadó kormányközi konferencia zárónyilatkozatához csatolt, az Európai Unióról szóló szerződés 6. cikkének (2) bekezdéséről szóló nyilatkozat a következőképpen szól:

„A Konferencia egyetért abban, hogy az Uniónak az [EJEE-hez] történő csatlakozására az uniós jog sajátosságainak megőrzése mellett kell, hogy sor kerüljön. Ezzel összefüggésben a Konferencia megállapítja, hogy a [Bíróság] és az [EJEB] rendszeresen párbeszédet folytat egymással, amely párbeszéd az Európai Uniónak az említett egyezményhez történő csatlakozásakor megerősíthető.”

44. A Charta 52. cikkének (3) bekezdése az alábbiak szerint rendelkezik:

„Amennyiben e Charta olyan jogokat tartalmaz, amelyek megfelelnek az [EJEE]-ben biztosított jogoknak, akkor e jogok tartalmát és terjedelmét azonosnak kell tekinteni azokéval, amelyek az említett egyezményben szerepelnek. Ez a rendelkezés nem akadályozza meg azt, hogy az Unió joga kiterjedtebb védelmet nyújtson.”

45. Végül a Charta 53. cikke értelmében:

„E Charta egyetlen rendelkezését sem lehet úgy értelmezni, mint amely szűkíti vagy hátrányosan érinti azokat az emberi jogokat és alapvető szabadságokat, amelyeket – saját alkalmazási területükön – az Unió joga, a nemzetközi jog, a tagállamok alkotmányai, illetve az Unió vagy a tagállamok mindegyikének részességével kötött nemzetközi megállapodások, így különösen az [EJEE] elismernek.”

IV – A csatlakozási folyamat

46. A Bizottság 2010. március 17-i ajánlását követően a Tanács 2010. június 4-én határozatot fogadott el, amelyben felhatalmazást adott a csatlakozásra irányuló megállapodásról szóló tárgyalások megkezdésére, és a Bizottságot jelölte ki tárgyaló félként.
47. A Tanács 2012. április 26-i és 27-i kiegészítő tárgyalási felhatalmazásának melléklete felsorolja azon, az Unió belső szabályainak tárgyává teendő elveket, amelyeknek az elfogadása az Unió EJEE-hez való csatlakozása érdekében szükséges (a továbbiakban: belső szabályok). E dokumentum szerint a belső szabályok többek között a következő területekre fognak vonatkozni: az Unió EJEB előtti képvisellete, az EJEB előtt az alperesi pertársaság mechanizmusának kezdeményezése, illetve az alperes és az alperesi pertárs eljárásban való részvételére vonatkozó együttműködési szabályok, az EJEB bírói posztjára pályázó három jelölt kiválasztása, a Bíróság előzetes bevonásának rendszere, valamint azon esetek, amikor az Unió álláspontot alakít ki, illetve amikor a tagállamok megőrzik véleménynyilvánítási és cselekvési szabadságukat az EJEB előtt és a Miniszteri Bizottságban.
48. A tárgyalások eredményeképpen 2013. április 5-én a tárgyalófelek között megállapodás jött létre a csatlakozási dokumentumok tervezeteire vonatkozóan. A tárgyalófelek megállapodtak abban, hogy mindezen dokumentumok egységet alkotnak, és hogy egyben mindegyik szükséges ahhoz, hogy lehetővé tegye az Uniónak az EJEE-hez való csatlakozását.

V – A megállapodástervezet

49. A megállapodástervezet az Unió EJEE-hez való csatlakozásához szükségesnek tekintett rendelkezéseket tartalmazza. E rendelkezések első csoportja a tulajdonképpeni csatlakozásra vonatkozik, és bevezeti a tényleges csatlakozás lehetővé tételéhez szükséges eljárási mechanizmusokat. Az említett rendelkezések pusztán technikai jellegű második csoportja egyrészt előírja az EJEE abból adódó módosításait, hogy ezen egyezményt úgy fogalmazták meg, hogy azt az Európa Tanács tagállamaira alkalmazzák, az Unió azonban nem állam, és nem is tagja ennek a nemzetközi szervezetnek. Másrészt az EJEE-vel összefüggő más dokumentumokkal kapcsolatos rendelkezések, valamint a hatálybalépésre és a megerősítő, illetve a csatlakozó okiratok közlésére vonatkozó záró rendelkezések szerepelnek benne.

A – A tulajdonképpeni csatlakozást szabályozó rendelkezések

50. Az EJEE 59. cikkének (2) bekezdésére tekintettel a megállapodástervezet 1. cikkének (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy e megállapodással az Unió csatlakozik az EJEE-hez, a kiegészítő jegyzőkönyvhöz és a hatodik jegyzőkönyvhöz, vagyis ahhoz a két jegyzőkönyvhöz, amelynek már mindegyik tagállam részese.
51. A megállapodástervezet 1. cikkének (2) bekezdése módosítja az EJEE 59. cikkének (2) bekezdését egyrészt az Unió más jegyzőkönyvekhez való későbbi csatlakozásának lehetővé tétele céljából (e csatlakozást mutatis mutandis továbbra is az egyes jegyzőkönyvek releváns rendelkezései szabályozzák), másrészt annak pontosítása céljából, hogy a csatlakozásra irányuló megállapodás „az [EJEE] szerves részét képezi” [nem hivatalos fordítás].
52. A megállapodástervezet 2. cikkének (1) bekezdése értelmében az Unió a csatlakozásra irányuló megállapodás 10. cikkével összhangban annak aláírásakor vagy az annak rendelkezéseit magára nézve kötelezőként elfogadó nyilatkozat megtételekor az EJEE 57. cikkének megfelelően fenntartásokat fogalmazhat meg az EJEE-vel és annak kiegészítő jegyzőkönyvével kapcsolatban. A hatodik jegyzőkönyv 4. cikke viszont úgy rendelkezik, hogy e jegyzőkönyv előírásaitól nem lehet eltérni. A megállapodástervezet 2. cikkének (2) bekezdése továbbá egy új mondatot illeszt be az említett 57. cikkbe, amelynek értelmében az Unió „az [EJEE-hez] való csatlakozáskor az egyezmény minden egyedi rendelkezésével kapcsolatban fenntartást tehet annyiban, amennyiben az [uniós jog] valamely hatályban lévő rendelkezése nincs összhangban e rendelkezéssel” [nem hivatalos fordítás]. Ezenfelül a megállapodástervezet 11. cikke kimondja, hogy e megállapodás rendelkezéseitől nem lehet eltérni.
53. A megállapodástervezet 1. cikkének (3) bekezdése szerint az EJEE-hez és az ahhoz csatolt jegyzőkönyvekhez történő csatlakozás csak az Unió intézményei, szervei, szervezetei vagy ügynökségei, továbbá az ezek nevében eljáró személyek aktusai, intézkedései vagy mulasztásai tekintetében ró kötelezettségeket az Unióra. Másrészt ezen egyezmény vagy az ahhoz csatolt jegyzőkönyvek egyetlen rendelkezése sem írhatja elő az Unió számára azon kötelezettséget, hogy olyan aktust hajtson végre vagy olyan intézkedést fogadjon el, amelyre az uniós jog értelmében nincs hatásköre.
54. Megfordítva, a megállapodástervezet 1. cikke (4) bekezdésének első mondata kifejti, hogy az EJEE-nek, az ahhoz kapcsolódó jegyzőkönyveknek és magának a csatlakozásra irányuló megállapodásnak az alkalmazásában valamely tagállam szerveinek vagy a nevében eljáró személyeknek az aktusait, intézkedéseit vagy mulasztásait az említett államnak kell tulajdonítani, még akkor is, ha ez az aktus, intézkedés vagy mulasztás az uniós jognak, többek között az EU- és az EUM-Szerződés alapján hozott határozatoknak az adott állam általi végrehajtása során következik be. Ugyanezen bekezdés második mondata pontosítja, hogy ez nem zárja ki, hogy az ilyen aktusból, intézkedésből vagy mulasztásból eredő jogsértésért alperesi pertársként az Uniót is felelősségre lehessen vonni, többek között a megállapodástervezet 3. cikkével összhangban.
55. Az említett 3. cikk bevezeti az alperesi pertársaság mechanizmusát. E cikk (1) bekezdése e célból módosítja az EJEE 36. cikkét, kiegészítve azt egy (4) bekezdéssel, amely előírja, hogy az Unió vagy valamely tagállam lényegében az említett 3. cikk (2)–(8) bekezdésében foglalt körülmények esetén alperesi pertárs lehet az EJEB előtti eljárásban, másrészt pedig azt, hogy az alperesi pertárs az ügyben félként szerepel.
56. A megállapodástervezet 3. cikkének (2)–(8) bekezdése a következőképpen szól:
- „(2) Amennyiben a kérelmet az Európai Unió egy vagy több tagállama ellen nyújtják be, az Unió alperesi pertárs lehet az eljárásban, ha az [EJEB] által közölt állítólagos jogsértés érinti [az uniós] jog valamely rendelkezésének – többek között az [EU-Szerződés] és az [EUM-Szerződés] alapján hozott határozatoknak – az [EJEE-ben] vagy az [Unió] által aláírt jegyzőkönyvekben foglalt szóban forgó jogokkal való összeegyeztethetőségét, különösen akkor, ha ezt a jogsértést csak az [uniós] jogból eredő valamely kötelezettség figyelmen kívül hagyásával lehetett volna elkerülni.

(3) Amennyiben a kérelmet az [Unió] ellen nyújtják be, a [tagállamok] alperesi pertársak lehetnek az eljárásban, ha az [EJEB] által közölt állítólagos jogsértés érinti az [EU-Szerződés] vagy az [EUM-Szerződés] valamely rendelkezésének, vagy e jogi eszközök értelmében azokkal azonos joghatással bíró valamely más rendelkezésnek az [EJEE-ben] vagy az [Unió] által aláírt jegyzőkönyvekben foglalt szóban forgó jogokkal való összeegyeztethetőségét, különösen akkor, ha ezt a jogsértést csak az említett jogi eszközökből eredő valamely kötelezettség figyelmen kívül hagyásával lehetett volna elkerülni.

(4) Amennyiben a kérelmet egyszerre az [Unió] és egy vagy több tagállam ellen nyújtják be, és azt közlik velük, az alperes jogállása az alperesi pertárs jogállására változhat, ha teljesülnek a jelen cikk (2) vagy (3) bekezdésében szereplő feltételek.

(5) A [szerződő fél] alperesi pertárrá válik, ha elfogadja az [EJEB] felhívását, vagy az [EJEB-nek] a [szerződő fél] kérelmére hozott határozatát követően. Az [EJEB] – amennyiben felhívja valamelyik [szerződő felet] arra, hogy legyen alperesi pertárs, és amennyiben erre irányuló kérelemről határoz – az eljárásban részt vevő valamennyi féllel konzultál. Amikor az [EJEB] ilyen kérelemről határoz, mérlegeli, hogy az érintett [szerződő fél] által előadott érvek alapján feltételezhető-e, hogy a jelen cikk (2) vagy (3) bekezdésében szereplő feltételek teljesülnek.

(6) Amennyiben az [Unió] alperesi pertárs valamely eljárásban, és amennyiben a [Bíróság] a jelen cikk (2) bekezdése szerint még nem vizsgálta az [uniós] jog valamely rendelkezésének az [EJEE-ben] vagy az [Unió] által aláírt jegyzőkönyvekben foglalt szóban forgó jogokkal való összeegyeztethetőségét, a [Bíróság] számára biztosítják az e vizsgálat elvégzéséhez, és azt követően a felek számára észrevételeiknek az [EJEB] részére történő előterjesztéséhez szükséges idő. Az [Unió] biztosítja, hogy e vizsgálatot gyorsan végezze el a Bíróság úgy, hogy az indokolatlanul ne késleltesse az [EJEB] előtt folyó eljárást. A jelen bekezdés rendelkezései nem érintik az [EJEB] hatásköreit.

(7) Ha azon jogsértés, amelyhez kapcsolódóan a [szerződő fél] az eljárásban alperesi pertársként részt vesz, megállapítást nyer, az alperes és az alperesi pertárs együttesen felel e jogsértésért, kivéve ha az alperes és az alperesi pertárs által előadott érvek alapján és a kérelmező álláspontjának meghallgatását követően az [EJEB] úgy dönt, hogy csak egyiküket terheli felelősség.

(8) E cikk a jelen [csatlakozásra irányuló megállapodás] hatálybalépésének időpontját követően benyújtott kérelmekre alkalmazandó.” [nem hivatalos fordítás]

57. Végül a megállapodástervezet 5. cikke kimondja, hogy a Bíróság előtti eljárások nem értelmezhetők az EJEE 35. cikke (2) bekezdésének b) pontja szerinti nemzetközi vizsgálati vagy elintézési eljárásként, vagy annak 55. cikke szerinti vitarendezési módként.

B – Egyéb rendelkezések

58. Először is, a rendelkezések egy csoportja elsősorban az EJEE, illetve az ahhoz csatolt jegyzőkönyvek azon rendelkezéseinek módosítására vonatkozik, amelyek a szerződő felekre mint „államokra”, illetőleg az állam fogalmával kapcsolatos elemekre hivatkoznak.
59. Így a megállapodástervezet 1. cikkének (5) bekezdése értelmezési záradékot tartalmaz, mely szerint az EJEE és az ahhoz csatolt egyes jegyzőkönyvek különböző rendelkezéseiben szereplő „állam”, „államok”, „részes államok”, „belső jog”, „államigazgatás”, „nemzeti törvények”, „hazai hatóság”, „belső”, „nemzetbiztonság”, „az ország gazdasági jóléte”, „területi sértetlenség”, „a nemzet léte” fogalmakat a csatlakozást követően úgy kell érteni, mint amelyek értelemszerűen alkalmazandók az Unióra mint szerződő félre.

60. Ami konkrétan a területi hatályt illeti, a megállapodástervezet 1. cikkének (6) bekezdése értelmében az EJEE 1. cikkében szereplő, „a joghatóságuk alatt álló minden személy” kifejezést úgy kell érteni, hogy az Unió tekintetében a tagállamok területén tartózkodó személyekre történő hivatkozáskor az EU- és az EUM-Szerződés hatálya alá tartozó tagállamok területén tartózkodó személyekre utal. Amennyiben e kifejezés azon személyekre utal, akik nem tartózkodnak valamely szerződő fél területén, úgy kell érteni, mint amely azon személyekre utal, akik az adott állítólagos jogsértés valamely szerződő államnak való tulajdonítása esetén e szerződő fél joghatósága alá tartoznának. Ugyanezen cikk (7) bekezdése továbbá úgy rendelkezik, hogy az Unió tekintetében az EJEE és az ahhoz csatolt egyes jegyzőkönyvek különböző rendelkezéseiben szereplő, „ország”, „terület”, „államterület” kifejezések az EU- és az EUM-Szerződés hatálya alá tartozó valamennyi tagállam területét jelölik.
61. Ezen túlmenően a megállapodástervezet 1. cikkének (8) bekezdése úgy módosítja az EJEE 59. cikkének (5) bekezdését, hogy az Európa Tanács Főtitkára ezentúl az Uniót is értesíti ezen egyezmény hatálybalépéséről, az azt megerősítő vagy ahhoz csatlakozó szerződő felek nevééről, valamint a későbbi megerősítésről vagy csatlakozásról szóló okiratok letétbe helyezéséről.
62. Végül a megállapodástervezet 4. cikke módosítja az EJEE 29. cikke (2) bekezdésének első mondatát, valamint 33. cikkének címét, és a „felek közötti kérelmek”, illetve a „felek közötti ügyek” kifejezésekkel váltja fel az „államok közötti kérelmek”, illetve az „államok közötti ügyek” kifejezéseket.
63. Másodszer az EJEE bizonyos módosításait azért tekintették szükségesnek, mert az Unió nem tagja az Európa Tanácsnak.
64. E tekintetben a megállapodástervezet 6. cikkének (1) bekezdése előírja, hogy az Európai Parlament küldöttsége szavazati joggal jogosult részt venni a Közgyűlés ülésein, amennyiben a Közgyűlés az EJEB bírának megválasztásával kapcsolatos feladatait látja el. E küldöttség az Európa Tanács legtöbb képviselővel rendelkező tagállama küldöttségének létszámával azonos számú képviselőből áll. Ugyanezen cikk (2) bekezdése szerint „az Európai Parlament képviselőinek a [Közgyűlés] ülésein és a megfelelő szerveiben való részvételére vonatkozó szabályokat a [Közgyűlés] az Európai Parlamenttel együttműködve határozza meg” [nem hivatalos fordítás].
65. Ami a Miniszteri Bizottságot illeti, a megállapodástervezet 7. cikkének (1) bekezdése legelőször is módosítja az EJEE 54. cikkét, és egy új (1) bekezdést illeszt be, amelynek értelmében „[az ezen egyezményhez] kapcsolódó jegyzőkönyveket a Miniszteri Bizottság fogadja el”. Ezen túlmenően ugyanezen cikk (2) bekezdése szerint az Unió szavazati joggal jogosult részt venni a Miniszteri Bizottság ülésein, amennyiben ez utóbbi az EJEE bizonyos rendelkezései alapján hoz határozatot, nevezetesen a 26. cikk (2) bekezdése (a Kamarák tagjai számának csökkentése), a 39. cikk (4) bekezdése (a békés rendezés végrehajtásának ellenőrzése), a 46. cikk (2)–(5) bekezdése (az EJEB ítéleteinek végrehajtása), a 47. cikk (tanácsadó vélemény iránti kérelem) és az 54. cikk (1) bekezdése (a Miniszteri Bizottság hatásköre) alapján. Ezen túlmenően az említett 7. cikk (3) bekezdése előírja, hogy bármely jogi aktus elfogadását megelőzően, amely az EJEE-hez vagy az Unió által aláírt bármely jegyzőkönyvhöz, a Miniszteri Bizottság által ezen cikk (2) bekezdésében említett rendelkezések alapján elfogadott határozathoz, továbbá a bírák Közgyűlés általi megválasztása céljából a jelöltek kiválasztásához kapcsolódik, a Miniszteri Bizottságon belül egyeztetnek az Unióval, és az előbbi köteles megfelelően figyelembe venni az Unió álláspontját. Végül a megállapodástervezet 7. cikke (4) bekezdésének első mondata kimondja azon elvet, miszerint a szavazati jognak az Unió és a tagállamai általi gyakorlása nem érinti a Miniszteri Bizottságnak az egyezmény 39. és 46. cikkében előírt ellenőrzési feladatai hatékony gyakorlását (a békés rendezés, illetve az EJEB ítéleteinek végrehajtása). Konkrétan, az említett (4) bekezdés a) pontja – miután felidézi, hogy „azokban az ügyekben, amelyekben a Miniszteri Bizottság ellenőrzi a kizárólag az [Unió], vagy az [Unió] és egy vagy több tagállam együttes kötelezettségeinek teljesítését, az [uniós] Szerződésekből következik, hogy az [Unió] és tagállamai összehangolt álláspontot alakítanak ki, és ekként szavaznak” – úgy rendelkezik, hogy az ítéletek végrehajtása és a békés rendezés feltételei ellenőrzésének szabályzatát „úgy módosítják, hogy azok alapján a Miniszteri Bizottság ilyen körülmények között hatékonyan elláthassa feladatait.”

Ezzel szemben ugyanezen (4) bekezdés b) pontja szerint „[a fenti a) pontban említettektől] eltérő ügyekben, amennyiben a Miniszteri Bizottság a kötelezettségeknek az [Uniótól] eltérő [szerződő fél] általi betartását ellenőrzi, a [tagállamok] az [uniós] Szerződésekkel összhangban szabadon megfogalmazhatják álláspontjukat, és élhetnek szavazati jogukkal” [nem hivatalos fordítások].

66. Pontosán a fent említett 7. cikk (4) bekezdése a) pontjának végrehajtása érdekében állapotok meg a tárgyalófelek arról, hogy az ellenőrzési szabályzatot kiegészítik az „Ítéletek és békés rendezés azon ügyekben, amelyekben az Európai Unió félként szerepel” című 18. szabállyal. Ezen új 18. szabály szövege a következő:

„(1) A Miniszteri Bizottságnak a jelen szabályzat 17. szabálya (Végleges határozat) alapján hozott határozatai elfogadottnak minősülnek, amennyiben azokat a szavazásban részt vevő képviselők négyötödös többsége és a Miniszteri Bizottságban részvételre jogosult képviselők kétharmados többsége támogatja.

(2) A Miniszteri Bizottságnak az e szabályzat 10. szabálya (Ítélet értelmezése céljából az [EJEB] megkeresésére vonatkozó határozat) és 11. szabálya (Kötelezettségsszegés megállapítása iránti kereset) alapján hozott határozatai elfogadottnak minősülnek, amennyiben azokat a Miniszteri Bizottságban részvételre jogosult képviselők egynegyede támogatja.

(3) Az eljárási kérdésekben hozott és információkérésre irányuló határozatok elfogadottnak minősülnek, ha azokat a Miniszteri Bizottságban részvételre jogosult képviselők egyötöde támogatja.

(4) E szabályzat rendelkezéseinek módosításához az [EJEE-]ben részes valamennyi [szerződő fél] egyhangú hozzájárulása szükséges.” [nem hivatalos fordítás]

67. Ami az EJEE-vel kapcsolatos kiadásokhoz való hozzájárulást illeti, a megállapodástervezet 8. cikke úgy rendelkezik, hogy az Unió éves, az ezen egyezmény működésével kapcsolatos kiadásokra szánt hozzájárulást fizet az Európa Tanács költségvetésébe, amely kiegészíti a többi szerződő fél hozzájárulását.
68. Harmadszor a megállapodástervezetben szerepel egy, az EJEE és az Európa Tanács keretében kötött, ezen egyezménnyel kapcsolatos más megállapodások közötti viszonyra vonatkozó rendelkezés. Így a megállapodástervezet 9. cikkének (1) bekezdése értelmében az Unió kötelezettséget vállal arra, hogy hatáskörének keretein belül tiszteletben tartja az Emberi Jogok Európai Bírósága eljárásaiban részt vevő személyekre vonatkozó, Strasbourgban, 1996. március 5-én kelt Európai Megállapodás (kihirdette: 1999. évi II. törvény) 1–6. cikkét, az Európa Tanács kiváltságairól és mentességeiről szóló, Párizsban, 1949. szeptember 2-án kelt Általános Megállapodás (kihirdette: 1991. évi LXXII. törvény) 1–19. cikkét, az Európa Tanács kiváltságairól és mentességeiről szóló megállapodás Strasbourgban, 1952. november 6-án kelt kiegészítő jegyzőkönyvének (kihirdette: 1991. évi LXXII. törvény) 2–6. cikkét, valamint az Európa Tanács kiváltságairól és mentességeiről szóló megállapodás Strasbourgban, 1996. március 5-én kelt hatodik kiegészítő jegyzőkönyvének (kihirdette: 1998. évi XLIII. törvény) 1–6. cikkét. Ezen túlmenően a megállapodástervezet 9. cikkének (2) bekezdése előírja, hogy mindezen dokumentumok alkalmazása céljából az abban szerződő felek kötelezettséget vállalnak arra, hogy az Uniót szerződő félnek tekintik. Ugyanezen cikk (3), illetve (4) bekezdése előírja az Unióval való egyeztetést ugyanezen dokumentumok módosításakor, illetve ez utóbbi értesítését az olyan eseményekről, mint az aláírás, a letétbe helyezés, a hatálybalépés időpontja, valamint minden ezekkel kapcsolatos aktus.
69. Végül a megállapodástervezetnek az „Aláírás és hatálybalépés”, illetve „Értesítések” című 10., illetve 12. cikke a záró rendelkezéseket tartalmazza.

70. Rá kell továbbá mutatni, hogy a nyilatkozattervezet a) pontja értelmében „[a]z [Unió] az [EJEE-hez] való csatlakozása időpontjában gondoskodik arról, hogy [...] a csatlakozásra irányuló megállapodás 3. cikkének (2) bekezdésében szereplő feltételek teljesülése estén kéri, hogy az [EJEB] előtti eljárásban alperesi pertársként szerepeljen, vagy elfogadja az [EJEB] erre irányuló felhívását [...]” [nem hivatalos fordítás].

VI – A Bizottság által a vélemény iránti kérelmében megfogalmazott értékelések

A – Az elfogadhatóságról

71. A Bizottság szerint a vélemény iránti kérelme elfogadható, mivel egyrészt a Bíróság rendelkezik minden ahhoz szükséges információval, hogy megvizsgálja a megállapodástervezet Szerződésekkel való összeegyeztethetőségét, másrészt a tárgyalófelek közötti megállapodás tárgyát képező csatlakozási dokumentumok tervezetei kellően előrehaladottak ahhoz, hogy az EUMSZ 218. cikk (11) bekezdésének értelmében vett „tervezett megállapodásnak” lehessen tekinteni azokat. Egyebekben azon körülmény, hogy a belső szabályok még elfogadásra várnak, nem befolyásolhatja a vélemény iránti kérelem elfogadhatóságát, mivel e szabályok elfogadására csak akkor kerülhet sor, ha megkötötték a csatlakozásra irányuló megállapodást.

B – Az ügy érdeméről

72. Ami az ügy érdemét illeti, a Bizottság azt elemzi, hogy a megállapodástervezet megfelel-e az EUSZ 6. cikk (2) bekezdésében, illetve a 8. EU-jegyzőkönyvben foglalt különböző követelményeknek. Ezenkívül annak alátámasztására irányuló érvekre is hivatkozik, hogy a tervezett megállapodás tiszteletben tartja az uniós jogrend autonómiáját az Unió sajátos célkitűzéseire tekintettel. A Bizottság szerint ugyanis el kell kerülni, hogy amennyiben az EJEE vagy a csatlakozási megállapodás egy vagy több rendelkezésének értelmezésével vagy alkalmazásával kapcsolatos vitában – az EJEE által biztosított hatásköreik gyakorlása keretében – megkeresik az EJEB-et vagy a Miniszteri Bizottságot, e szerveket az említett dokumentumokban szereplő fogalmak olyan értelmezésére kerüljön sor, amelynek eredményeképpen az Unió és tagállamai vonatkozó hatásköreiről döntenének.
73. Az elemzése végén a Bizottság arra a következtetésre jut, hogy az említett megállapodás összeegyeztethető a Szerződésekkel.
1. 1. A 8. EU-jegyzőkönyv 1. cikkének a) pontja
74. A Bizottság szerint a 8. EU-jegyzőkönyv 1. cikkének a) pontjában foglalt, az Unió és az uniós jog sajátos jellemzőinek – az Uniónak az EJEE ellenőrző szerveiben való esetleges részvételére vonatkozó különleges szabályok tekintetében történő – megőrzésére irányuló követelmény célja annak biztosítása, hogy az Unió ugyanúgy vegyen részt ezen egyezmény ellenőrző szerveiben – vagyis az EJEB-ben, a Közgyűlésben és a Miniszteri Bizottságban –, mint a többi szerződő fél.
75. Márpedig szerinte a megállapodástervezet biztosítja e részvételt az említett ellenőrző szervekben.
76. Ami ugyanis EJEB-et illeti, nem szükséges az EJEE-t az Unió nevében megválasztott bíró részvételének lehetővé tétele érdekében módosítani, mivel ezen egyezmény 22. cikke értelmében valamennyi szerződő fél választ ilyen bírót. Az EJEB bíráinak a Közgyűlés általi választása tekintetében a megállapodástervezet 6. cikkének (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az Európai Parlament küldöttsége szavazati joggal jogosult részt venni a Közgyűlés e célból tartott ülésein. A Miniszteri Bizottságot illetően a megállapodástervezet 7. cikkének (2) bekezdés előírja, hogy az Unió szavazati joggal jogosult részt venni annak ülésein, amennyiben az az EJEE alapján rá ruházott hatáskörök gyakorlása keretében hoz határozatot. E tekintetben az Unió a másik 47 szerződő félhez hasonlóan egy szavazattal rendelkezik.

77. A Bizottság emlékeztet arra, hogy a lojális együttműködés kötelezettsége azt írja elő az Unió és a tagállamok számára, hogy összehangoltan járjanak el az EJEB által az Unió vagy valamely tagállam ellen hozott és az EJEE olyan megsértését megállapító ítélet végrehajtására vonatkozó álláspont kialakításakor vagy az erről történő szavazáskor, amelyhez kapcsolódóan az Unió az eljárásban alperesi pertársként vett részt. A Bizottság szerint ebből következően a csatlakozást követően a Miniszteri Bizottság 48 szavazatából az Unió és a tagállamai együtt 29 szavazattal rendelkeznek majd, és önmagukban nagy többségük lesz e Bizottságon belül. Ezért az ellenőrzési mechanizmus hatékonyságának, valamint a szerződő felek közötti érdemi egyenlőségnek a megőrzése érdekében a megállapodástervezet 7. cikke (4) bekezdése a) pontjának második mondata előírja, hogy az ellenőrzési szabályzatot úgy kell módosítani, hogy azok alapján a Miniszteri Bizottság hatékonyan elláthassa feladatait. E célból különleges szavazási szabályokat ír elő a 18. szabály tervezete. E szabály (4) bekezdése szerint az ellenőrzési szabályzat esetleges módosításához valamennyi szerződő fél egyhangú hozzájárulása szükséges.
78. Végül a Miniszteri Bizottság, amennyiben kötelező erejű joghatásokkal nem bíró jogi eszközöket vagy szabályokat fogad el az Európa Tanács alapszabályának 15. cikkében biztosított általános hatáskörei alapján, az Unió – amely nem tagja ennek a nemzetközi szervezetnek – nem vehet részt szavazati joggal rendelkező félként az ilyen határozatok elfogadásában. A megállapodástervezet 7. cikkének (3) bekezdése ezért előírja, hogy az ilyen szabályok vagy eszközök elfogadását megelőzően egyeztetni kell az Unióval, és e rendelkezés pontosítja, hogy a Miniszteri Bizottság köteles kellően figyelembe venni az Unió által kialakított álláspontot.
2. A 8. EU-jegyzőkönyv 1. cikkének b) pontja
79. Ami a 8. EU-jegyzőkönyv 1. cikkének b) pontjában foglalt, az Unió és az uniós jog sajátos jellemzőinek az annak biztosításához szükséges mechanizmusok tekintetében történő megőrzésére irányuló követelményt illeti, hogy a nem tagállamok által benyújtott kérelmek és az egyéni kérelmek helyesen a tagállamok, illetve – az esettől függően – az Unió ellen irányuljanak, a Bizottság megjegyzi, hogy amennyiben az EJEE-nek az EJEB előtt állított – valamelyik szerződő fél aktusa vagy az általa elkövetett mulasztással összefüggő – megsértése egy másik jogi rendelkezéssel kapcsolatos, ez utóbbi rendelkezésnek az egyezményvel való összeegyeztethetőségét érinti ez az állítólagos jogsértés, és ezért az EJEE szervei által gyakorolt ellenőrzés szükségszerűen erre a rendelkezésre vonatkozik. Márpedig az összes többi szerződő fél helyzetétől eltérően, amelyek egyszerre felelősek az aktusért és az ezen aktus alapjául szolgáló rendelkezésért, ha a tagállam aktusa tárgyában az EJEB elé terjesztett állítólagos jogsértés az uniós jog hatálya alá tartozó rendelkezéssel kapcsolatos, az Unió – mint az említett rendelkezést előíró szerződő fél – nem szerepelhetne félként az EJEB előtt folyó eljárásban. Ugyanez vonatkozna a tagállamok összességére, amennyiben a valamely uniós intézmény, szerv, szervezet vagy ügynökség aktusa vagy mulasztása tárgyában az EJEB elé terjesztett állítólagos jogsértés a Szerződésekben előírt rendelkezésből fakad, amely Szerződésekért kizárólag a tagállamok felelnek.
80. Annak elkerülése érdekében, hogy e két helyzetben a szóban forgó rendelkezést elfogadó szerződő fél ne vehessen részt az EJEB előtti eljárásban, és ne terheljék adott esetben az EJEE 46. cikkének (1) bekezdése szerinti, e rendelkezés esetleges módosítása vagy hatályon kívül helyezése tekintetében fennálló kötelezettségek sem, a megállapodástervezet az alperesi pertársaság mechanizmusának bevezetésére vonatkozó, konkrét eljárási szabályokat ír elő. Közelebbről, a megállapodástervezet 3. cikke lehetővé teszi egyrészt az Unió számára, hogy alperesi pertársá váljon abban az esetben, amikor az állítólagos jogsértés az uniós jog valamely rendelkezésének az EJEE-vel való összeegyeztethetőségét érinti, másrészt pedig a tagállamok számára is lehetővé teszi, hogy alperesi pertársá váljanak abban az esetben, amikor az állítólagos jogsértés a Szerződésekben szereplő valamely rendelkezésnek az ugyanezen egyezményvel való összeegyeztethetőségét érinti.
81. A Bizottság kiemeli, hogy az EJEE 36. cikkének új, a megállapodástervezet 3. cikkének (1) bekezdésével beiktatott (4) bekezdése értelmében ezen (4) bekezdés második mondata előírja, hogy „[a]z alperesi pertárs az eljárásban részt vevő fél” [nem hivatalos fordítás]. Így minden olyan eljárásjogi joggal élhet,

amellyel a felek rendelkeznek, és ezért nem pusztán beavatkozó harmadik félnek tekintendő. Ezenkívül, amikor az EJEB ítélete megállapítja az egyezmény olyan megsértését, amely így az uniós jog valamely rendelkezését is érinti, az alperesi pertárs feladata, hogy az ezen ítéletnek való megfelelés érdekében e rendelkezés módosításával vagy annak hatályon kívül helyezésével orvosolja e jogsértését.

82. A Bizottság szerint a jelen vélemény előző három pontjában említett rendelkezések megőrzik az uniós jogrend autonómiáját az EJEB-nek az Unióval és a tagállamokkal szemben hozható határozatai tekintetében. Először is, a megállapodástervezet 3. cikkének (5) bekezdése értelmében az alperesi pertársi jogállás az EJEB erre vonatkozó felhívásának elfogadása útján, vagy úgy szerezhető meg, ha az EJEB az érintett szerződő fél kérelmére az abban hivatkozott érvek valószínűsége alapján ilyen határozatot hoz. Ennélfogva a Bizottság szerint az EJEB nem hivatott arra, hogy előzetesen értelmezze az uniós jogot a tekintetben, hogy az EJEB állítólagos megsértése érinti-e az uniós jog valamely rendelkezésének az egyezményvel való összeegyeztethetőségét. Másodszor ugyanezen 3. cikk (7) bekezdése kimondja az alperes és az alperesi pertárs ezen egyezmény megsértéséért fennálló együttes felelősségének szabályát azon eljárásban, amelyben valamely szerződő fél alperesi pertárs. Ezért ebben az esetben az EJEB e jogsértés megállapítására szorítkozik. Arra ugyanakkor nem hivatott, hogy közvetlenül megállapítsa az Unió, illetve az érintett tagállam e jogsértéshez való hozzájárulásának jellegét és mértékét, és ezért az Uniónak, illetve a tagállamoknak az ítélet végrehajtásával kapcsolatos, különösen az e végrehajtás biztosítása érdekében meghozandó egyedi és általános intézkedéseket érintő kötelezettségeiről sem hivatott közvetetten állást foglalni. Ezenfelül ugyanezen (7) bekezdés vége értelmében az EJEB kizárólag az alperes és az alperesi pertárs által esetlegesen együttesen előterjesztett érvek alapján határozhat úgy, hogy csak egyiküket terheli felelősség.
83. Egyebekben a Bizottság úgy ítéli meg, hogy a megállapodástervezet egyúttal biztosítja, hogy az EJEB olyan ügyben hozott ítélete, amelyben az Unió alperesi pertársként vett részt, nem érinti ez utóbbi hatásköreit. Az ilyen ítélet ugyanis nem róhat azon túlmenően kötelezettségeket az Unióra, mint amelyeket a Szerződésekkel ráruházott hatáskörök keretében kell teljesítenie.
84. Konkrétan, a Bizottság szerint az Uniónak alperesi pertársként automatikusan részt kell vennie az eljárásban minden olyan esetben, amikor az EJEB-nek valamely uniós jogi rendelkezést végrehajtó tagállami aktussal való állítólagos megsértése ezen uniós jogi rendelkezésnek az EJEB-vel való összeegyeztethetőségét veti fel. Márpedig a megállapodástervezet lehetővé teszi ennek megvalósítását. A Bizottság arra hivatkozik ugyanis, hogy a megállapodástervezet 3. cikkének (5) bekezdése értelmében az EJEB az alperesi pertársi státuszt kérő szerződő fél kérelmére vonatkozó határozat meghozatalakor mérlegeli, hogy az említett fél által előterjesztett érvek fényében feltételezhető-e, hogy az esettől függően az ugyanezen cikk (2) vagy (3) bekezdésében előírt feltételek teljesülnek. E megfontolások értelemszerűen alkalmazandók a tagállamokra is, amennyiben az Unió valamely cselekedete nyomán az EJEB-t érintő állítólagos jogsértés a Szerződések ezen egyezményvel való összeegyeztethetőségét érinti. E tekintetben a Bizottság mindazonáltal hozzáfűzi, hogy ebben az esetben a lojális együttműködés kötelezettsége megköveteli, hogy az EJEB előtt egyetlen képviselő járjon el a tagállamok nevében, és e követelményt a belső szabályoknak kell tartalmazniuk.
3. 3. Az EUSZ 6. cikk (2) bekezdésének második mondata és a 8. EU-jegyzőkönyv 2. cikkének első mondata
85. Ami az EUSZ 6. cikk (2) bekezdésének második mondatát és a 8. EU-jegyzőkönyv 2. cikkének első mondatát illeti, mely szerint a csatlakozás nem érintheti az Uniónak a Szerződésekben meghatározott hatásköreit, a Bizottság megállapítja, hogy a csatlakozás arra kötelezi az Uniót, hogy tiszteletben tartsa az EJEB-ben biztosított jogokat. Márpedig egyrészt amennyiben e kötelezettség az e jogokat sértő intézkedés elfogadásától való tartózkodást jelenti, az Unió ezen egyezményhez való csatlakozással mindössze a tagállamok által a Szerződésekben rá ruházott hatáskörök gyakorlásának korlátozását fogadja el. Másrészt amennyiben az Unió említett kötelezettsége különös intézkedések elfogadását jelenti, a megállapodástervezet 1. cikk (3) bekezdésének második mondata előírja, hogy az említett egyezmény vagy az ahhoz kapcsolódó jegyzőkönyvek rendelkezései nem kötelezhetik az Uniót olyan

aktus végrehajtására vagy olyan intézkedés meghozatalára, amelyre az uniós jog értelmében nem lenne jogosult. Következésképpen az Unió által a csatlakozáskor vállalt kötelezettségek egyáltalán nem érintik a hatásköreit.

86. Ehhez hasonlóan a megállapodástervezet nem érinti az Unió hatásköreit azáltal, hogy egyrészt előírja az Unió csatlakozását nem csupán az EJEE-hez, hanem a kiegészítő jegyzőkönyvhöz és a hatodik jegyzőkönyvhöz is, másrészt pedig azáltal, hogy lehetőséget ad a többi létező jegyzőkönyvhöz való csatlakozásra is. A Bizottság ugyanis elsődlegesen úgy ítéli meg, hogy az Unió az EUSZ 6. cikk (2) bekezdése alapján hatáskörrel rendelkezik arra, hogy csatlakozzon valamennyi létező jegyzőkönyvhöz, függetlenül attól a körülménytől, hogy az összes tagállam részese-e azoknak, vagy sem. Ellenkező esetben értelmetlen lenne a 8. EU-jegyzőkönyv 2. cikkének második mondatában szereplő szabály, miszerint a csatlakozásra irányuló megállapodásnak biztosítania kell, hogy az Unió csatlakozása nem befolyásolja a tagállamok jegyzőkönyvekkel kapcsolatos helyzetét. Egyebek mellett e jegyzőkönyvek csak járulékos eszközök az EJEE-hez képest. Ezért az Unió adott esetben hatáskörrel rendelkezik arra, hogy új jegyzőkönyveket írjon alá, vagy azokhoz később csatlakozzon, feltéve hogy azok szintén járulékosan kapcsolódnak ezen egyezményhez.
4. 4. A 8. EU-jegyzőkönyv 1. cikkének b) pontja és 2. cikkének első mondata
87. A Bizottság szerint az Unió intézményeinek hatásköreit – a Bíróságon kívül – nem érinti a csatlakozás. Ezen intézményeknek ugyanis ugyanúgy kell majd gyakorolniuk a hatásköreiket az EJEE és az ellenőrző szervek tekintetében, ahogyan azokat bármely más nemzetközi megállapodás és az ilyen megállapodással létrehozott vagy döntéshozatali jogkörrel felruházott szervek esetében kötelesek gyakorolni. Konkrétan, többek között az EUMSZ 335. cikkből és a Reynolds Tobacco és társai kontra Bizottság ítélet (C-131/03 P, EU:C:2006:541) 94. pontjából következik, hogy az Uniót a nem tagállami bíróságok előtt a Bizottság képviseli. A jelen esetben a Bizottságnak kell majd képviselnie az Uniót az EJEB előtt, noha az intézmények közötti jóhiszemű együttműködés elvének megfelelően, amennyiben az e bíróság előtti eljárásban az uniós jognak a Bizottságon kívüli más intézmény jogi aktusában szereplő rendelkezését vitatják, e másik intézmény hatásköreinek megőrzését az biztosítja, hogy ezen intézményt bevonják az EJEB elé terjesztendő eljárási iratok elkészítésébe. Ezenkívül amennyiben a Miniszteri Bizottságnak joghatással bíró aktusokat kell elfogadnia, az EUMSZ 218. cikk (9) bekezdésében foglalt eljárás ipso iure alkalmazandó.
88. Ami a Bíróságot, és általánosságban az Uniónak és az uniós jognak a bírói jogvédelmi rendszerrel kapcsolatos sajátos jellemzőinek megőrzését illeti, a Bizottság megállapításai e tekintetben lényegében három kérdésre vonatkoznak: a hazai jogorvoslati lehetőségek kimerítésére, a bírói jogvédelem hatékonyságára, különösen a közös kül- és biztonságpolitika (a továbbiakban: KKBP) tekintetében, valamint a Bíróság EUMSZ 258. cikk, EUMSZ 260. cikk és EUMSZ 263. cikk szerinti jogköreire. Ami az első két kérdést illeti, ezek az EJEE 6. cikke, 13. cikke és 35. cikkének (1) bekezdése tekintetében merülnek fel, amelyek értelmében egyrészt a szerződő felek valamennyi aktusának a hazai hatóság előtt hatékony jogorvoslat tárgyává tehetőnek kell lennie, másrészt e jogorvoslati lehetőség eredménytelen kimerítése az egyik feltétele annak, hogy az EJEB-hez benyújtott egyéni kérelem elfogadható legyen.
89. Ami először is a hazai jogorvoslati lehetőségek előzetes kimerítését illeti, a Bizottság azt állítja, hogy a megállapodástervezet biztosítja, hogy az uniós aktusra vonatkozó kérelemnek az EJEB-hez történő érvényes benyújtását megelőzően ki kell meríteni az uniós bíróságok előtti jogorvoslati lehetőségeket. A Bizottság szerint ugyanis egyrészt a megállapodástervezet 1. cikke (5) bekezdésének második francia bekezdése kimondja, hogy az EJEE 35. cikkének (1) bekezdésében szereplő „hazai” kifejezést úgy kell érteni, hogy az értelemszerűen hivatkozik az Unió belső jogrendjére is. Másrészt a megállapodástervezet 5. cikke egyértelműen kimondja, hogy az uniós bíróságok előtti eljárások nem értelmezhetők nemzetközi vizsgálati vagy elintézési eljárásként. Ennélfogva e bíróságok megkeresése nem teszi a kérelmet az EJEE 35. cikke (2) bekezdésének b) pontja értelmében elfogadhatatlanná.

90. Ezenkívül a Bizottság kiemeli, hogy a Bíróság előzetes bevonására irányuló eljárás megindítása céljából fennáll azon lehetőség, hogy valamely tagállam bírósága megállapítsa, hogy e tagállam valamely aktusa vagy mulasztása valamely, uniós szinten biztosított és az EJEE-ben foglalt jognak megfelelő alapvető jogot sért, és hogy e jogsértés az Unió másodlagos jogának valamely rendelkezésével függ össze. Ebben az esetben e nemzeti bíróságnak nem áll jogában előzetesen megállapítani az e rendelkezést tartalmazó uniós jogi aktus érvénytelenségét, és mellőzni annak alkalmazását, mivel kizárólag az előzetes döntéshozatali eljárásban eljáró Bíróság állapíthatja meg az említett aktus érvénytelenségét (Foto-Frost-ítélet, 314/85, EU:C:1987:452, 11–20. pont). Ha ezt követően ugyanezen aktushoz vagy mulasztáshoz kapcsolódóan az EJEE-ben biztosított ugyanezen alapvető jog állítólagos megsértése tárgyában fordulnak az EJEB-hez, és ha ez az állítólagos jogsértés ennél fogva érinti a szóban forgó uniós jogi rendelkezés ezen egyezményvel való összeegyeztethetőségét, az Unió alperesi pertárrá válik, és az intézményeit, ideértve a Bíróságot, köti az EJEB-nek az ezen egyezmény megsértését megállapító ítélete. Márpedig e helyzet akkor is előállhat, ha a Bíróságnak még nem volt lehetősége az említett uniós aktus érvényességének azon kérdéses alapvető jog tekintetében történő vizsgálatára, amelynek megsértésére az EJEB előtt hivatkoznak. Ezzel összefüggésben a Bíróságnak az EUMSZ 267. cikk első bekezdésének b) pontja alapján történő megkeresése nem tekinthető olyan hazai jogorvoslati lehetőségnek, amelyet a kérelmezőnek előzetesen ki kell mérítenie ahhoz, hogy elfogadható kérelmet nyújthasson be az EJEB-nek, mivel e megkeresés nem a feleken múlik, és ezért ennek elmulasztása nem vezethet az EJEB-hez benyújtott kérelem elfogadhatatlanságához. E következtetés annál is inkább érvényes, mivel a Bíróság azon előjoga, hogy adott esetben megállapítsa valamely uniós jogi aktus érvénytelenségét, hatásköreinek részét képezi. A Bizottság szerint e hatáskörök megőrzése céljából elő kell írni, hogy az EJEB előtti olyan eljárásban, amelyben az Unió alperesi pertárs, a Bíróságnak lehetősége van megvizsgálni az uniós jog valamely rendelkezésének az EJEE-vel való összeegyeztethetőségét. E vizsgálati lehetőséget továbbá azt megelőzően kell biztosítani, hogy az EJEB állást foglalna az előtte felhozott hivatkozás megalapozottságáról, és ennél fogva járulékos jelleggel az említett rendelkezésnek a kérdéses alapvető joggal való összeegyeztethetőségéről. Egyebekben a kérdéses rendelkezés Bíróság általi előzetes vizsgálatának e szükségessége az említett egyezmény ellenőrzési mechanizmusának a szerződő felek szintjén létező emberi jogi védelmi rendszerekhez képesti kiegészítő jellegéből is következik.
91. E követelményeknek való megfelelés érdekében írja elő a megállapodástervezet 3. cikke (6) bekezdésének első mondata, hogy e körülmények esetén a Bíróság előzetes bevonására irányuló eljárásban biztosítják számára a szóban forgó rendelkezés vizsgálatához szükséges időt. Ugyanezen bekezdés második mondata értelmében e vizsgálatot gyorsan le kell folytatni úgy, hogy az indokolatlanul ne késleltesse az EJEB előtt folyó eljárást. Az EJEB-et nem köti a Bíróság értékelése, amint az az említett rendelkezés utolsó mondatából következik.
92. A Bizottság hozzáfűzi, hogy az említett 3. cikk (6) bekezdését a Bíróság előzetes bevonására irányuló eljárást szabályozó uniós belső szabályoknak kell kísérniük. Márpedig a megállapodástervezet nem tartalmazza ezeket a szabályokat. Azoknak azonban nem egy nemzetközi megállapodásban kell szerepelniük, hanem uniós szinten, önállóan kell elfogadni őket, mivel egy belső uniós eljárást hivatottak szabályozni. Egyébiránt az említett eljárásjogi rendelkezéseket nem szükséges és nem is indokolt beilleszteni a Szerződésekbe. E rendelkezések ugyanis egyrészt kötelezik az Unió intézményeit és a tagállamokat az Unió EJEE-hez történő csatlakozásának megvalósítására, másrészt előírják, hogy ez a csatlakozás nem érintheti a Bíróság hatásköreit. A Bizottság e tekintetben úgy véli, hogy a Bíróság előzetes bevonására irányuló eljárás elvét előíró és az annak megindítására jogosult jogalanyokat, valamint az összeegyeztethetőség vizsgálatára vonatkozó normákat meghatározó rendelkezéseket az EUMSZ 218. cikk (6) bekezdése a) pontjának ii. alpontja alapján a csatlakozási megállapodás megkötéséről szóló tanácsi határozatba kell belefoglalni. Ami a Bíróság előzetes bevonására irányuló eljárást szabályozó belső rendelkezések tartalmát illeti, legelőször is az ilyen eljárásnak a Bírósághoz benyújtott kérelem útján történő megindítására a Bizottságot és azon tagállamot kell felhatalmazni, amely ellen a kérelmet az EJEB-hez benyújtották. Ezenkívül a Bíróságnak jogosultnak kell lennie arra, hogy azt megelőzően határozhasson, hogy az Unió és az érintett tagállam állást foglalna az EJEB előtt. Ezt követően, mivel az eljárás bizonyos strukturális hasonlóságokat mutat az előzetes döntéshozatali

eljárással, az abban való részvétel jogára vonatkozó szabályoknak hasonlóknak kell lenniük az Európai Unió Bírósága alapokmányának 23. cikkében szereplő szabályokhoz. Végül a gyorsaság követelménye az ezen alapokmány 23a. cikkében szereplő gyorsított eljárás alkalmazása révén teljesülhet.

93. Ami másodszor a bírói jogvédelem hatékonyságát illeti, a Bizottság szerint fontos, hogy valamely jogi aktus Uniónak vagy valamely tagállamnak történő tulajdonítása és ennek nyomán az EJEE értelmében vett felelősségük megállapítása céljából ugyanazokat a betudásra vonatkozó kritériumokat alkalmazzák, amelyek az Unión belül is alkalmazandók. Márpedig a megállapodástervezet 1. cikke (4) bekezdésének első mondata eleget tesz e követelménynek, mivel kimondja, hogy ezen egyezmény alkalmazásában valamely tagállam intézkedését ezen államnak kell tulajdonítani, még akkor is, ha ezen intézkedésre az uniós jognak, így az EU- és az EUM-Szerződés alapján hozott határozatoknak az adott állam általi végrehajtása során kerül sor. A jogorvoslat hatékonysága ezért biztosított, mivel az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdése szerint az említett tagállam bíróságainak feladata, hogy e tagállam aktusaival szemben bírói jogvédelmet biztosítsanak.
94. A KKBP területét illetően mindazonáltal felmerülnek a hatékony bírói jogvédelemmel kapcsolatos különleges kérdések, mivel az uniós jog e tekintetben két sajátos jellemzővel rendelkezik.
95. Elsősorban, ami az aktusok betudhatóságát illeti, az EUSZ 24. cikk (1) bekezdése második albekezdésének negyedik mondata, az EUSZ 28. cikk (1) bekezdése, az EUSZ 29. cikk és az EUSZ 42. cikk (3) bekezdése értelmében a KKBP katonai műveletek útján történő végrehajtását a tagállamok biztosítják. A Bizottság arra hivatkozik, hogy e jellemző figyelembevétele érdekében a megállapodástervezet 1. cikkének (4) bekezdése előírja, hogy a tagállamok aktusait még a KKBP keretében végrehajtott műveletek esetében is a kérdéses tagállamnak kell tulajdonítani, és nem az Uniónak. E pontosításnak lehetővé kell tennie annak kizárását, hogy az Unió és a tagállamai közötti viszonyra átvihető legyen az EJEB azon ítélkezési gyakorlata, amelyben valamely nemzetközi szervezetnek a szerződő fél által e szervezet határozatának végrehajtása céljából végzett cselekmények tekintetében fennálló felelősségről foglalt állást (EJEB, 2007. május 2-i Behrami és Behrami kontra Franciaország határozat, valamint Saramati kontra Franciaország, Németország és Norvégia ítélet, 71412/01. és 78166/01. sz., 122. §, valamint EJEB, 2011. július 7-i Al-Jedda kontra Egyesült Királyság ítélet, 27021/08. sz., 76. §). Amint ugyanis azt a magyarázó jelentés tervezetének 24. pontja kifejti, az ezen ítélkezési gyakorlat alapjául szolgáló ügyekben nem létezett konkrét szabály a megállapodástervezet említett 1. cikkének (4) bekezdésében foglaltakhoz hasonló aktusok betudására vonatkozóan.
96. Másodsorban, ami az uniós bíróság által a KKBP területén gyakorolt felülvizsgálat hatékonyságát illeti, e felülvizsgálatot korlátozza az EUSZ 24. cikk (1) bekezdése második albekezdésének utolsó mondata, valamint az EUMSZ 275. cikk második bekezdése. E rendelkezésekből lényegében az következik, hogy a Bíróság nem rendelkezik hatáskörrel a KKBP-re vonatkozó rendelkezések, valamint az azok alapján elfogadott jogi aktusok tekintetében. Csak arra van hatásköre, hogy ellenőrizze az EUSZ 40. cikk betartását, valamint hogy határozzon a Tanács által az EU-Szerződés V. címének 2. fejezete alapján a természetes vagy jogi személyekre vonatkozóan elfogadott „korlátozó intézkedéseket” előíró határozatok jogszerűségének felülvizsgálatára irányuló, az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdése alapján hozzá benyújtott keresetek tekintetében. Felmerülhet ezért a kérdés, hogy az Unió hatékony hazai jogorvoslati lehetőségeket ír-e elő a KKBP területén.
97. A Bizottság e tekintetben arra emlékeztet, hogy az EJEB-hez benyújtott kérelem elfogadhatóságához szükséges, a kérelmező képes legyen annak állítására, hogy az EJEE-ben vagy a jegyzőkönyveiben biztosított jogok megsértésének áldozata, és ennél fogva közvetlenül érinti a vitatott aktus vagy mulasztás.
98. Márpedig, egyrészt ami a KKBP területén a tagállamtól eredő azon jogi aktusokat illeti, amelyek valamely személyt közvetlenül érintenek, és ennél fogva az EJEB-hez benyújtott kérelem tárgyát képezhetik, az ezen aktusok tekintetében biztosított bírói jogvédelem a tagállami bíróságok feladata.

Ha kivételes esetben az ilyen aktus a Tanács által az EUSZ 28. cikk (1) bekezdése alapján elfogadott határozat valamely rendelkezésén alapul, e rendelkezésnek az EJEE-vel való összeegyeztethetősége felvethető. A Bizottság szerint ebben az esetben a Tanács határozata önmagában az EUMSZ 275. cikk második bekezdése értelmében vett „korlátozó intézkedésnek” minősül, ezért – noha e rendelkezés kifejezetten a Bíróság csak azon hatáskörét ismeri el, hogy az „[EUMSZ] 263. cikk negyedik bekezdése alapján hozzá benyújtott” megsemmisítés iránti kereseteket elbírálja – e rendelkezések adott esetben az érvényességük tekintetében előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyát képezhetik. E tekintetben a Bizottság különösen a Segi és társai kontra Tanács ítéletre (C-355/04 P, EU:C:2007:116) támaszkodik, amelyben a Bíróság – annak ellenére, hogy az EU-Szerződés Nizzai Szerződéssel módosított 35. cikkének (1) bekezdése kizárta a „közös álláspontokat” a Bíróság előzetes döntés meghozatalára vonatkozó hatásköre alól – elfogadta a nemzeti bíróságok azon lehetőségét, hogy előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdéssel forduljanak hozzá az olyan közös állásponttal kapcsolatban, amely a tartalmánál fogva, mivel önmagában alkalmas harmadik személyekkel szembeni joghatások kiváltására, meghaladja az EU-Szerződésben az ilyen jellegű jogi aktusnak szánt hatályt. Következésképpen e körülmények esetén a Bíróság előzetes bevonására irányuló eljárást szintén alkalmazni kell.

99. Másrészt, ami a KKBP területén az uniós intézményektől eredő jogi aktusokat illeti, különbséget kell tenni a kötelező joghatásokat kiváltó jogi aktusok és az ilyen joghatással nem bíró aktusok között. A kötelező joghatásokat kiváltó jogi aktusok – amennyiben sérthetik az alapvető jogokat – az EUMSZ 275. cikk második bekezdése értelmében vett „korlátozó intézkedéseknek” minősülhetnek, és ezért megsemmisítés iránti kereset tárgyai lehetnek az uniós bíróság előtt. Az ilyen joghatásokat ki nem váltó aktusok viszont természetüknél fogva nem lehetnek sem megsemmisítés iránti kereset, sem pedig előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyai. Az ilyen aktusokkal szemben az Unión belül rendelkezésre álló egyedüli jogorvoslati lehetőség az EUMSZ 340. cikk szerinti felelősség megállapítása iránti kereset, a Bizottság szerint ugyanis e kereset az EUMSZ 275. cikk első bekezdése értelmében nem kizárt.
100. Ezért a Bizottság úgy ítéli meg, hogy a megállapodástervezet 1. cikkének (4) bekezdését az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének első albekezdésével, valamint az EUMSZ 275. cikkel és az EUMSZ 340. cikkel együtt értelmezve ezek együttes joghatásaként megállapítható, hogy valamennyi olyan, a KKBP területére vonatkozó uniós és tagállami aktus és intézkedés, amellyel kapcsolatban a személy azt állíthatja, hogy az EJEE-ben biztosított jogok megsértésének áldozata, az Unió vagy a tagállamok bíróságai előtt hatékony jogorvoslat tárgyát képezheti.
101. Harmadsorban a Bizottság szerint a megállapodástervezet nem érinti a Bíróságnak az EUMSZ 258. cikk, az EUMSZ 260. cikk és az EUMSZ 263. cikk szerinti hatásköreit sem. E tervezet 5. cikke ugyanis egy értelmező rendelkezést tartalmaz, amely szerint „[a Bíróság] előtti eljárások nem értelmezhetők az [EJEE] [...] 55. cikke szerinti vitarendezési módként” [nem hivatalos fordítás]. Ezért kifejezetten fennmarad azon lehetőség, hogy az ezen egyezményben, vagy akár uniós szinten – és különösen a Chartában – meghatározott alapvető jogok értelmezésével vagy alkalmazásával kapcsolatos jogvitákat a Bíróság elé terjesszék.
102. Ami közelebről a kötelezettségszegés megállapítása iránti keresetet illeti, a Bizottság emlékeztet arra, hogy a megállapodástervezet 1. cikkének (3) bekezdéséből következik, hogy az EJEE és a jegyzőkönyvei tekintetében az uniós jog értelmében nem keletkeznek kötelezettségek a tagállamok számára. Következésképpen a kötelezettségszegés megállapítása iránti keresetnek a meghatározása szerint nem képezheti tárgyát az, hogy valamely tagállam elmulasztotta-e az EJEE szerinti kötelezettségeit. Mindazonáltal a megállapodástervezet 5. cikkében az EJEE 55. cikkére történő utalás hasznos lehet azon követelmény tekintetében, hogy a csatlakozás ne érintse a Bíróság hatásköreit. A Charta 51. cikkének (1) bekezdése alapján a tagállamokat ugyanis az uniós jog végrehajtása során kötik az uniós szinten meghatározott alapvető jogok. Márpedig amennyiben az EJEE 55. cikkében kimondott tilalom értelmezhető úgy, hogy az a szerződő felek között a valamely nemzetközi dokumentumnak – például a jelen esetben a tagállamok tekintetében a Szerződéseknek és a Chartának – az EJEE

rendeletével azonos tartalmú rendelkezéseinek értelmezéséből és alkalmazásából eredő jogvitákra is kiterjed, a megállapodástervezet 5. cikkéből következően ezen értelmezés az Unióval szemben nem alkalmazható.

103. Mindezenfelül az EJEB kimondta, hogy az EUMSZ 258. cikkben biztosított hatáskörök Bizottság általi gyakorlása szintén nem minősül az EJEE 35. cikke (2) bekezdésének b) pontja szerinti nemzetközi vizsgálati vagy elintézési eljárásnak (EJEB, 2011. február 1-jei Karoussiotis kontra Portugália ítélet, 23205/08. sz., 75. és 76. §).
104. A Bizottság rámutat arra, hogy nem szükséges az, hogy a megállapodástervezet olyan különleges elfogadhatatlansági kivételről rendelkezzen, amely az EJEB-hez az EJEE 33. cikk alapján az Unió által valamely tagállam ellen – vagy éppen fordítva, a valamely tagállam által az Unió ellen – az ezen egyezmény értelmezéséből vagy alkalmazásából eredő jogvita tárgyában benyújtott kérelmekre alkalmazandó, mivel az ilyen kérelmek nyilvánvalóan az uniós jogba ütköznek. Nemcsak az EUMSZ 258. cikk megkerülésének minősülnek ugyanis, hanem az ilyen kérelem benyújtására vonatkozó határozat az EUMSZ 263. cikk értelmében megsemmisítés iránti kereset tárgyát is képezheti. Ezenkívül a tagállam által az Unió ellen benyújtott kérelem az EUMSZ 263. cikk, illetve adott esetben az EUMSZ 265. cikk megkerülésének minősül, amit az uniós jog jogsértési eljárással szankcionálhat.
5. 5. A 8. EU-jegyzőkönyv 2. cikkének második mondata
105. Ami a 8. EU-jegyzőkönyv 2. cikkének második mondatában szereplő azon követelményt illeti, mely szerint a csatlakozás nem érintheti a tagállamoknak az EJEE-vel, és különösen annak jegyzőkönyveivel, továbbá a tagállamok által az EJEE 15. cikkével összhangban tett, az EJEE-től eltérő intézkedésekkel és a tagállamok által az EJEE 57. cikkével összhangban tett fenntartásokkal kapcsolatos helyzetét, a Bizottság arra hivatkozik, hogy a megállapodástervezet 1. cikke (3) bekezdésének első mondata értelmében az Unió kötelezettségvállalásainak személyi hatálya kizárólag az Unióra korlátozódik, amely a tagállamoktól különálló, önálló nemzetközi jogi személy. Ezért az Uniónak az egyezményhez történő csatlakozása nem érinti azon tagállamok jogi helyzetét, amelyek az EJEE 57. cikk alapján fenntartást tettek az EJEE-ben vagy az Unió által aláírt bármely jegyzőkönyvében szereplő rendelkezés tekintetében, vagy pedig az egyezmény 15. cikke értelmében ezen egyezménytől eltérve hoztak intézkedéseket, illetve amelyek nem részes felei valamely olyan jegyzőkönyvnek, amelyhez az Unió a jövőben csatlakozhat. Ebből az is következik, hogy míg az EUMSZ 216. cikk (2) bekezdése értelmében az Unió által kötött megállapodások kötelezőek az uniós intézményekre és a tagállamokra, addig a megállapodástervezet az EJEE és a jegyzőkönyvei tekintetében az uniós jog értelmében semmilyen kötelezettséget nem keletkeztet a tagállamok számára.
6. 6. A 8. EU-jegyzőkönyv 3. cikke
106. Ami végül a 8. EU-jegyzőkönyv 3. cikkében szereplő azon követelményt illeti, miszerint a csatlakozás nem érintheti az EUMSZ 344. cikket, a Bizottság arra hivatkozik, hogy egy másik következménye annak, hogy a megállapodástervezet 1. cikkének (3) bekezdése értelmében az Unió EJEE-hez való csatlakozása az EJEE és a jegyzőkönyvei tekintetében az uniós jog értelmében nem keletkeztet kötelezettségeket a tagállamok számára, az, hogy a tagállamok között ezen egyezmény értelmezéséből vagy alkalmazásából eredő esetleges vita szigorú értelemben véve nem minősül az EUMSZ 344. cikkben foglalt tilalom hatálya alá tartozó, a Szerződések értelmezésére és alkalmazására vonatkozó vitának.
107. A megállapodástervezet 5. cikkében szereplő, az EJEE 55. cikkére történő utalás azonban hasznos lehet e követelmény tekintetében. Mivel ugyanis az említett 55. cikkben kimondott tilalom értelmezhető úgy, hogy a szerződő felek között a valamely nemzetközi dokumentum – például a jelen esetben a tagállamok tekintetében a Szerződések és a Charta – az EJEE rendelkezéseivel azonos tartalmú rendelkezéseinek értelmezéséből és alkalmazásából eredő vitákra is kiterjed, a megállapodástervezet

5. cikkéből következően ezen értelmezés a tagállamokkal szemben nem alkalmazható. E tekintetben a Bizottság hozzáfűzi, hogy nincs szükség olyan szabályra, amely előírja az EJEB-hez valamely tagállam által egy másik tagállam ellen azon jogvitában benyújtott kérelem elfogadhatatlanságát, amelynek tárgya az EJEE-ben – és különösen a Chartában – szereplő rendelkezéssel megegyező tartalmú uniós jogi rendelkezés értelmezése és alkalmazása. Az ilyen kérelem benyújtása ugyanis már most is az EUMSZ 344. cikk megsértésének minősül, amelyet uniós szinten az EUMSZ 258–EUMSZ 260. cikkben foglalt eljárások szankcionálnak.

VII – A Bírósághoz előterjesztett főbb észrevételek összefoglalása

108. A jelen vélemény iránti kérelem keretében írásbeli, vagy a tárgyaláson szóbeli észrevételeket terjesztett a Bíróság elé a belga, a bolgár, a cseh, a dán, a német, az észt kormány, Írország, a görög, a spanyol, a francia, az olasz, a ciprusi, a lett, a litván, a magyar, a holland, az osztrák, a lengyel, a portugál, a román, a szlovák, a finn és a svéd kormány, valamint az Egyesült Királyság Kormánya, továbbá a Parlament és a Tanács.
109. Lényegében valamennyi fent említett tagállam és intézmény arra a következtetésre jut, hogy a megállapodástervezet összeegyeztethető a Szerződésekkel, és nagyrészt egyetértenek a Bizottság értékelésével. Értékeléseik ugyanakkor több ponton eltérnek a Bizottságétól.

A – A vélemény iránti kérelem elfogadhatóságáról

110. Ami a vélemény iránti kérelem elfogadhatóságát illeti, lényegében nem vitatott, hogy a kérelem tárgya az EUMSZ 218. cikk (11) bekezdése értelmében vett „tervezett megállapodás”, és hogy a Bíróság rendelkezik minden ahhoz szükséges információval, hogy megvizsgálja annak összeegyeztethetőségét a Szerződésekkel, amint azt ez utóbbi megköveteli (2/94 vélemény, EU:C:1996:140, 20. és 21. pont).
111. A Bizottság belső szabályokkal kapcsolatos értékelése viszont igen eltérő véleményekre adott alapot.
112. A bolgár és a dán kormány, Írország, a francia, a magyar, a portugál, a finn és a svéd kormány, valamint az Egyesült Királyság Kormánya, továbbá a Parlament és a Tanács szerint azon körülmény, hogy e szabályokat még nem fogadták el, nem befolyásolja a kérelem elfogadhatóságát. Ezt az is megerősíti, hogy egyrészt – amint arra az észt és a lett kormány rámutat – e szabályok csak az Unióra nézve járnak következményekkel, és nem érintik a megállapodástervezet nemzetközi aspektusait, másrészt – amint azt a lengyel és a svéd kormány lényegében kiemeli – e szabályoknak összeegyeztethetőnek kell lenniük a Szerződésekkel, és ezen összeegyeztethetőséget adott esetben – a ciprusi és a svéd kormány, valamint az Egyesült Királyság Kormánya szerint – a Bíróság az EUMSZ 263. cikknek megfelelően megvizsgálhatja.
113. A Bizottságnak mindazonáltal tartózkodnia kellett volna attól, hogy megnyissa a vitát e szabályokról a Bíróság előtti jelen vélemény iránti eljárásban. A Bíróság ugyanis nem határozhat e belső szabályokról – a görög és a holland kormány szerint – azok hipotetikus jellege, vagy – a francia, a ciprusi és a litván kormány, valamint a Tanács szerint – a tartalmukra vonatkozó elegendő információ hiánya miatt, vagy pedig – a cseh, az észt, a francia, a ciprusi, a litván, a holland, a portugál, a szlovák és a svéd kormány szerint – a szóban forgó nemzetközi megállapodáson kívüli jellegük miatt; az EUMSZ 218. cikk (11) bekezdése értelmében vett vélemény iránti kérelem tárgya ugyanis csak e megállapodás lehet. Ezenkívül, ha a Bíróságnak olyan szabályok tartalmáról kellene határoznia, amelyeket még nem fogadott el az uniós jogalkotó, az észt kormány és az Egyesült Királyság Kormánya, valamint a Tanács szerint az EUSZ 13. cikket megsértve, jogtalanul gyakorolná az utóbbi hatásköreit, vagy pedig – az észt kormány szerint – sértené a hatáskörmegosztásnak az EUSZ 5. cikk (1) és (2) bekezdésében foglalt elvét.

114. Ebből következően a vélemény iránti kérelem csak a tervezett megállapodásra vonatkozó részében elfogadható, míg a belső szabályok tekintetében – a francia és a ciprusi kormány szerint – a Bíróság nem rendelkezik hatáskörrel, vagy – a cseh, az észt és a francia kormány szerint – e kérelem elfogadhatatlan, vagy pedig – a litván kormány szerint – a Bíróságnak nem kell állást foglalnia.
115. Ha viszont a belső szabályok elemzése szükséges a megállapodástervezet Szerződéseknél való megfelelése értékeléséhez, amiről a görög kormány szerint a Bíróságnak kell határoznia, akkor – a lengyel kormány szerint – a Bíróságnak az e tervezet Szerződésekkel való összeegyeztethetőségére vonatkozó véleményét azon feltétel alá kell rendelnie, hogy a belső szabályok maguk is megfelelnek a Szerződéseknek vagy – a román kormány szerint – a nyilatkozattervezetnek; vagy – az észt kormány és a Tanács szerint – az eljárást fel kell függeszteni, amíg e szabályok rendelkezésre nem állnak; vagy – a görög kormány és a Tanács szerint – a kérelmet elfogadhatatlannak kell nyilvánítani egészében, vagy pedig – a spanyol kormány szerint – a megállapodástervezetben szereplő azon témák tekintetében, amelyeket az említett belső szabályokban még pontosítani kell, vagyis az Unió EJEB előtti képviselőjére, a Bíróság előzetes bevonására, a bírói posztra jelölt három személy kijelölése során követendő eljárásokra, az Unió Közgyűlésben, illetve Miniszteri Bizottságban való részvételére, valamint a 18. szabály tervezetében szereplő új szavazási szabályokra vonatkozó kérdés tekintetében.
116. Másodlagosan, arra az esetre, ha a Bíróság úgy döntene, hogy határoz a belső szabályokról, a legtöbb kormány előterjesztette észrevételeit a főbb szabályokra vonatkozóan.

B – Az ügy érdeméről

1. 1. A 8. EU-jegyzőkönyv 1. cikkének a) pontja
117. Valamennyi észrevételt előterjesztő tagállam és intézmény egyetért a Bizottság értékelésének lényegével, amely szerint a megállapodástervezet megőrzi az Unió és az uniós jog sajátos jellemzőit az Uniónak az EJEE ellenőrző szerveiben való részvételére vonatkozó különleges szabályok tekintetében.
2. 2. A 8. EU-jegyzőkönyv 1. cikkének b) pontja
118. Az említett tagállamok és intézmények egyben úgy ítélik meg, hogy az alperesi pertársaság mechanizmusa lényegében lehetővé teszi az Unió és az uniós jog sajátos jellemzőinek megőrzését annak biztosítása révén, hogy a nem tagállamok által benyújtott kérelmek és az egyéni kérelmek helyesen a tagállamok, illetve – az esettől függően – az Unió ellen irányuljanak.
119. Néhány tagállam azonban úgy ítéli meg, hogy a Bizottság értékelései kiegészítésre vagy pontosításra szorulnak.
120. Először is, az osztrák kormány szerint az alperesi pertársaság mechanizmusának nemcsak akkor kell alkalmazhatónak lennie, amikor az EJEE megsértését „csak az uniós jogból eredő valamely kötelezettség figyelmen kívül hagyásával lehetett volna elkerülni”, hanem akkor is, amikor az ilyen jogsértés az uniós jog végrehajtása keretében tulajdonítható a tagállamnak, még ha e jog bizonyos fokú önállóságot ismer is el a tagállam számára. Ha ugyanis az állítólagos jogsértés valamely irányelvet átültető jogi aktussal kapcsolatos, az Unió érdekében állhat, hogy az EJEB előtt megvédje ezen irányelv jogszerűségét, még akkor is, ha az Unió nem kötelezi a tagállamot az említett aktus elfogadására, hanem annak lehetővé tételére szorítkozik. Ezenkívül nehezen ismerhető előre azon szabadság terjedelme, amellyel a tagállamok az irányelvek átültetése keretében rendelkeznek.
121. Továbbá a bolgár kormány úgy véli, hogy az alperesi pertársaság mechanizmusának fakultatív jellege a potenciális alperesi pertárs számára meghagyja a lehetőséget arra, hogy elkerülje az EJEE 46. cikkéből eredő felelősségét. E tekintetben az osztrák kormány hozzáfűzi, hogy e mechanizmusnak a 8. EU-jegyzőkönyv 1. cikkének b) pontjában szereplő követelményekkel való összeegyeztethetősége attól függ, hogy létezik-e az uniós jogban olyan belső rendelkezés, amely valamely tagállam vagy a

tagállamok elleni kérelmek esetén kötelezi az uniós intézményeket arra, hogy kérjék, hogy az EJEB fogadja el az Unió alperesi pertársként való részvételét, amikor az EJEE-t érintő állítólagos jogsértés az uniós jog ezen egyezményvel való összeegyeztethetőségét veti fel. Bár e belső kötelezettséget már előírja a nyilatkozattervezet a) pontja, az is szükséges, hogy e kötelezettséget a jogkövetkezmények meghatározása mellett szabályozzák úgy, hogy az ilyen kérelem benyújtásának hiánya, vagy az EJEB-nek a megállapodástervezet 3. cikkének (5) bekezdése szerinti felhívását követően az eljárásban való részvétel megtagadása az EUMSZ 265. cikk értelmében vett intézményi mulasztásnak minősüljön. Egyebekben a román kormány szerint az említett nyilatkozattervezetből következik, hogy még ha az Unió alperesi pertársként való beavatkozása lehetőségként szerepel is a megállapodástervezetben, az Unió kötelezettséget vállal arra, hogy belső szinten olyan szabályokat vezet be, amelyek lehetővé teszik az érintett tagállam rendelkezésére álló mozgástérnek, valamint annak meghatározását, hogy az említett egyezmény rendelkezéseinek mely állítólagos megsértése kapcsolódik az uniós joghoz.

122. Ezenkívül a francia kormány szerint annak elkerülése érdekében, hogy az EJEB az uniós joggal kapcsolatos olyan kérdésekről határozhasson, mint a felelősség megosztása azon eljárás eredményeképpen megállapított jogsértés esetén, amelyben valamely szerződő fél alperesi pertársként vett részt, a megállapodástervezet 3. cikkének (7) bekezdését bizonyosan úgy kell értelmezni, hogy az EJEB csak az alperes és az alperesi pertárs együttes kérelmében ismertetett érvek alapján határozhat a felelősség közöttük történő megosztásáról.
123. Végül az Egyesült Királyság Kormánya rámutat arra, hogy a Bizottság azon javaslatával szemben, miszerint az EJEE 46. cikkének (1) bekezdése értelmében az alperesi pertársnak kell az EJEB ítéletének való megfelelés céljából az EJEE megsértését orvosolnia, e kötelezettséget meg kell osztani. Ha ugyanis egy ilyen ítélet együttesen az Unióval és egy vagy több tagállamával szemben hoznának, az önmagában nem keletkeztetne az Unió valamely intézménye – és különösen a Bizottság – számára hatáskört arra, hogy a megfelelő végrehajtás biztosítása érdekében eljárjon, és a Bizottságnak inkább az Unió rendes jogalkotási eljárása keretében kellene intézkednie.
3. 3. Az EUSZ 6. cikk (2) bekezdése és a 8. EU-jegyzőkönyv 2. cikkének első mondata
124. A Bizottság azon követelménnyel kapcsolatos értékelését, miszerint az EJEE-hez való csatlakozás nem érinti az Unió hatásköreit, nagyrészt osztják a Bíróság elé észrevételt terjesztő tagállamok, kivéve az Unió azon hatáskörére vonatkozó kérdést, hogy más jegyzőkönyvekhez is csatlakozzon, mint a kiegészítő jegyzőkönyvhöz és a hatodik jegyzőkönyvhöz, tehát amelyekhez a megállapodástervezet 1. cikke alapján csatlakozik.
125. Közelebbről, a német kormány szerint a vélemény iránti kérelemben szereplő, a kiegészítő jegyzőkönyvtől és a hatodik jegyzőkönyvtől eltérő jegyzőkönyvekhez való esetleges csatlakozásra vonatkozó megfontolások elfogadhatatlanok, mivel semmilyen „tervezett megállapodás” nem létezik e tekintetben.
126. Érdemét tekintve a szlovák kormány azt állítja, hogy az Unió jelenleg kizárólag az előző pontban említett két jegyzőkönyvhöz való csatlakozásra rendelkezik hatáskörrel, míg a dán kormány szerint az Unió nem rendelkezik hatáskörrel arra, hogy olyan létező jegyzőkönyvekhez csatlakozzon, amelyeknek még nem részese valamennyi tagállam.
127. A lett, a holland és a lengyel kormány viszont úgy ítéli meg, hogy az Unió elméletileg rendelkezik arra hatáskörrel, hogy ez utóbbi jegyzőkönyvekhez is csatlakozzon. E körülményt azonban nem tekinti mindenki döntőnek. A holland kormány szerint ugyanis – az EUMSZ 218. cikk (6) bekezdése második albekezdése a) pontjának ii. alpontjában és (8) bekezdésének második albekezdésében szereplő eljárásra figyelemmel, amely egyhangúságot ír elő az e cikk értelmében vett megállapodás megkötéséhez, valamint azt, hogy e megállapodást valamennyi tagállam saját alkotmányos követelményeinek megfelelően jóváhagyja – kevéssé valószínű, hogy az Unió megszerezze a tagállamok jóváhagyását azon jegyzőkönyvekhez való csatlakozáshoz, amelyeknek azok nem részesei. Mindenesetre jelenleg az Unió

nem csatlakozhat a megállapodástervezet 1. cikkében említett jegyzőkönyvektől eltérő jegyzőkönyvekhez anélkül, hogy – a lett kormány szerint – a Tanács különös felhatalmazást ne hagyna jóvá e tekintetben, vagy – a lengyel kormány szerint – a tagállamok akaratától függetlenül. Végül a német kormány hozzáfűzi, hogy e hatáskört a 8. EU-jegyzőkönyv 2. cikkének második mondatát tiszteletben tartva kell gyakorolni, amelynek értelmében a csatlakozásra irányuló megállapodás nem érintheti a tagállamoknak az EJEE-vel, és különösen a jegyzőkönyveivel kapcsolatos helyzetét. Márpedig az olyan jegyzőkönyvekhez való azonnali csatlakozás, amelyeknek nem részese mindegyik tagállam, sérti e rendelkezést, vagy – a görög kormány szerint – a lojális együttműködés elvét.

4. 4. A 8. EU-jegyzőkönyv 1. cikkének b) pontja és 2. cikkének első mondata
128. A KKBP területén a Szerződésekben előírt jogorvoslati lehetőségek hatékonyságát illetően, és különösen ami a Bizottságnak az e politika keretében elfogadott jogi aktusok betudására vonatkozó értékelését illeti, az Egyesült Királyság Kormánya ezen értékelést szükségtelennek ítélte, mivel az EJEB soha nem alkalmazta az Unióra a szerződő felek jogi aktusainak a nemzetközi szervezeteknek való betudására vonatkozó ítélkezési gyakorlatát. Mindenesetre a német kormány szerint a megállapodástervezet 1. cikkének (4) bekezdésében foglalt, és a magyarázó jelentés tervezetének 22–26. pontjában kifejtett szabály csak az Unió EJEE-hez való csatlakozása céljából lehet érvényes, és nem érintheti a jogi aktusok nemzetközi szervezeteknek való betudására vonatkozó nemzetközi jogi alapelveket.
129. A Bíróság KKBP területén fennálló hatáskörének a Szerződésekben előírt korlátozásával kapcsolatos tagállami álláspontok ennél árnyaltabbak.
130. Először is a görög kormány és az Egyesült Királyság Kormánya szerint nem szükséges, hogy a Bíróság az EUMSZ 275. cikket értelmezze, és többek között az e területre vonatkozó előzetes döntéshozatal iránti kérelmeket érintő esetleges hatásköréről határozzon.
131. Az Egyesült Királyság Kormánya mindenesetre hozzáfűzi, hogy az említett cikk Bizottság által hangoztatott kiterjesztő értelmezése, mely szerint a Bíróság EUMSZ 267. cikk szerinti hatásköre kiterjed a KKBP hatálya alá tartozó jogi aktusokra is, helytelen, és a Gestoras Pro Amnistía és társai kontra Tanács ítéleten (C-354/04 P, EU:C:2007:115), valamint a Segi és társai kontra Tanács ítéleten (EU:C:2007:116) alapul, vagyis a Lisszaboni Szerződést megelőző ítélkezési gyakorlaton. Márpedig – amint arra a spanyol és a finn kormány emlékeztet – e Szerződés az EUMSZ 275. cikkben kifejezetten kizárólag a megsemmisítés iránti keresetekre korlátozza a KKBP hatálya alá tartozó jogi aktusok érvényességének felülvizsgálatát, kizárva tehát az érvényesség vizsgálatára irányuló előzetes döntéshozatali eljárást. Ez utóbbi két kormány szerint az EUMSZ 275. cikket megszorítóan kell értelmezni, nemcsak azon körülmény miatt, hogy e területen a Bíróság hatáskörének hiánya az elv, és ez utóbbi csak kivételesen rendelkezik hatáskörrel, amint arra a francia és lengyel kormány, valamint a Tanács hivatkozik, hanem azon – a spanyol és a lengyel kormány által hangsúlyozott – körülmény miatt is, hogy a Bíróság hatásköreit a KKBP területére kibővítő kiterjesztő értelmezés nem felel meg a 8. EU-jegyzőkönyv 2. cikkében foglalt követelményeknek. Ezenkívül a holland kormány arra hivatkozik, hogy az ilyen kiterjesztő értelmezés bizonytalanságokat kelt az ilyen jogi aktusokkal szembeni megsemmisítés iránti kereset elfogadhatósági feltételei tekintetében. Az uniós bíróságoknak ugyanis kizárólag arra terjed ki a hatáskörük, hogy az EUMSZ 263. cikk negyedik albekezdése alapján állást foglaljanak az EU-Szerződés V. címének 2. fejezete alapján a Tanács által a természetes vagy jogi személyekre vonatkozóan elfogadott korlátozó intézkedéseket előíró határozatokról. Márpedig a francia kormány szerint a „korlátozó intézkedés” fogalmának kiterjesztő értelmezése következményekkel jár a megsemmisítés iránti kereset elfogadhatósági feltételeinek és az EUMSZ 277. cikkben foglalt jogellenességi kifogáson alapuló feltételeknek az értelmezésére. Végül ez utóbbi kormány és a Tanács szerint e kiszélesítés egyébként a Bíróság előzetes bevonására irányuló eljárásra is kiterjeszhető. Márpedig ezen eljárás valójában csak akkor indítható meg, ha az EJEB előtt az EJEE korlátozó intézkedéssel kapcsolatos megsértésére hivatkoznak, máskülönben ez a Bíróság hatásköreinek kiterjesztését jelentené.

132. Ezenkívül a francia kormány és a Tanács úgy ítéli meg, hogy a Bizottság kötelező joghatással bíró és ilyen joghatással nem rendelkező intézkedések közötti különbségtétele nem megalapozott, mivel kizárólag annak van jelentősége, hogy az EUMSZ 275. cikk értelmében vett „korlátozó intézkedésről” van-e szó. Márpedig a „korlátozó intézkedés” fogalma nem függhet pusztán attól, hogy valamely intézkedés sértheti-e az egyének alapvető jogait, mivel e meghatározás túllép az EUMSZ 215. cikk (2) bekezdésének szövegén, és megfosztja hatékony érvényesülésétől az EUMSZ 275. cikk első bekezdését.
133. Következésképpen a Bíróság, ugyan – a Tanács szerint – továbbra is hatáskörrel rendelkezik az EUMSZ 277. cikk szerinti jogellenességi kifogás tekintetében, a lengyel kormány szerint az előzetes döntéshozatal iránti kérelem keretében nem rendelkezik hatáskörrel a korlátozó intézkedésektől eltérő intézkedések érvényessége tekintetében határozni, sem pedig – a francia kormány és a Tanács szerint – a KKBP területén hozott jogi aktus vagy intézkedés következtében elszenvedett kár megtérítésére irányuló szerződésen kívüli felelősség megállapítása iránti kérelmekről határozni. A francia és a holland kormány, valamint a Tanács szerint a korlátozó intézkedések fogalma csak azon, természetes vagy jogi személyekkel szemben hozott, „szankciót kiszabó határozatokra” terjed ki, amelyek tárgya a tagállamok területére való beutazásuk korlátozása, valamint pénzeszközök és gazdasági erőforrásaik befagyasztása, e fogalom tehát az EUSZ 31. cikk (1) bekezdésén alapuló alap-jogiaktusokat, valamint az ugyanezen cikk (2) bekezdése alapján hozott végrehajtási aktusokat is érinti.
134. E tekintetben a francia kormány rámutat arra, hogy az előzetes döntéshozatal iránti kérelmeknek a korábbi „harmadik pillér” keretében való elfogadhatóságára vonatkozó Segi és társai kontra Tanács ítélet (EU:C:2007:116) nem alkalmazható a jelen ügyben, mivel az EUMSZ 275. cikk – az EU 35. cikk (1) bekezdésével szemben – nem biztosít semmilyen előzetes döntéshozatali hatáskört a Bíróság számára.
135. Végül a francia kormány szerint az, hogy az EUMSZ 275. cikk ezen értelmezése alkalmas arra, hogy megfosssa az egyéneket a KKBP hatálya alá tartozó bizonyos jogi aktusokkal szembeni hatékony bírói jogvédelemtől, nem elegendő ahhoz, hogy a Szerződésekben nem szereplő jogkört kapjon a Bíróság. A francia, a lengyel, a finn és a svéd kormány szerint a megállapodástervezet 1. cikkének (4) bekezdése, valamint a magyarázó jelentés tervezetének 23. és 24. pontja – éppen annak elkerülése érdekében, hogy az Uniót rendszeresen elmarasztalják az EJEE 6. és 13. cikkének megsértéséért – mondja ki, hogy a tagállamok feladata a bírához való jog és a tényleges bírósági jogorvoslathoz való jog védelmének biztosítása, annál is inkább, mivel – a Tanács szerint – az Unió az EU-, az EUM- és az ESZAK-Szerződésekhez csatolt, az Európai Unió kiváltságairól és mentességeiről szóló (7.) jegyzőkönyv értelmében nem rendelkezik mentességgel a bírósági eljárások alól, és így a nemzeti bíróságok előtt kártérítési eljárás indítható ellene. Végezetül ezen intézmény szerint azon kérdés, hogy a KKBP területén a bírói jogvédelem megfelel-e az EJEE 6. és 13. cikkének, csak az Uniónak betudható, a KKBP területére vonatkozó – mind katonai műveletekkel, mind pedig polgári műveletekkel kapcsolatos – aktusok tekintetében irányadó, mivel a tagállamoknak betudható ilyen aktusok tekintetében a tagállami bíróságok feladata, hogy biztosítsák e védelem hatékonyságát.
136. Ami a Bíróság előzetes bevonására irányuló eljárást illeti, legelőször is az Egyesült Királyság Kormánya azt állítja, hogy ezen eljárás nem szükséges ahhoz, hogy a megállapodástervezetet a Szerződésekkel összeegyeztethetőnek lehessen tekinteni, mivel az EJEB határozatainak, deklaratív jellegükre tekintettel, semmilyen hatásuk nincs az uniós jog érvényességére nézve. Mindenesetre, a bolgár kormány szerint nem szükséges ezen eljárás megindítása, amennyiben a Bíróság már állást foglalt az érintett jogi aktusnak az adott alapvető jog Chartában található megfelelője tekintetében való érvényességéről, figyelemmel mind a Charta 52. cikkének (3) bekezdésére, mind az azonos szintű védelem vélelmére, amelyben az uniós jog az EJEB ítélkezési gyakorlata révén részesül (EJEB, 2005. június 30-i Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret anonim Şirketi kontra Írország ítélet, 45036/98. sz., 155. §).

137. Ezt követően – a cseh kormány, Írország, valamint a görög és a spanyol kormány, továbbá az Egyesült Királyság Kormánya szerint – noha a Bíróság előzetes bevonására irányuló eljárás további feladatokat biztosít a Bíróság számára a Szerződésekben már rá ruházottakhoz képest, ez egyáltalán nem jelenti azt, hogy a megállapodástervezet kiterjeszti a Bíróság hatásköreit, mivel e további feladatok nem ferdítik el jelenlegi hatásköreit (1/92 vélemény, EU:C:1992:189, 32. pont; 1/00 vélemény, EU:C:2002:231, 21., 23. és 26. pont; 1/09 vélemény, EU:C:2011:123, 75. pont). Ezenkívül a dán és a magyar kormány szerint a Bíróság azon lehetősége, hogy az előzetes bevonás keretében nyilatkozzon, természetesen és szükségszerűen következik magukból a Szerződésekben, és különösen az EUSZ 6. cikk (2) bekezdéséből. Így jóllehet – a francia és az osztrák kormány szerint – nem szükséges a Szerződések módosítása, mivel a Tanács EUMSZ 218. cikk (8) bekezdése alapján hozott határozata – a dán, a német és az osztrák kormány szerint – elegendő ahhoz, hogy ezen új feladatot ruházza a Bíróságra, ezt a határozatot minden tagállamnak a saját alkotmányos követelményeinek megfelelően jóvá kell hagynia. E tekintetben ugyanakkor a Parlament arra is hivatkozik, hogy mivel a Tanács nemzetközi megállapodások megkötésére vonatkozó határozatai főszabály szerint mindössze jogi kötőerőt adnak az Unió által kötött megállapodásnak, kétséges, hogy az ilyen határozatok rendelkeznek-e saját normatív tartalommal, annál is inkább, hogy nincsenek „a Parlament módosításához kötve”.
138. Az intézmények jogköreinek tiszteletben tartására tekintettel, valamint azon következtetés levonása nélkül, hogy a Bíróság előzetes bevonására irányuló eljárás ellentétes lenne a 8. EU-jegyzőkönyv követelményeivel, a lengyel kormány arra hivatkozik, hogy ha a Bizottság számára elismernék azt a jogot, hogy az EUMSZ 263. cikkben és az EUMSZ 267. cikkben kívül határozathozatal iránti kérelmekkel forduljon a Bírósághoz az Unió jogi aktaiban szereplő rendelkezések érvényességére és értelmezésére vonatkozóan, az az intézmények – mind a Bizottság, mind pedig maga a Bíróság – hatáskörei elferdítéséhez, és az e rendelkezésekben előírt elfogadhatósági feltételek megkerüléséhez vezetne. Például az EUMSZ 263. cikk hatodik bekezdése alapján az intézmények valamely uniós jogi aktus ellen megsemmisítés iránti keresetet nyújthatnak be az intézkedés kihirdetésétől vagy a felperessel történő közlésétől számított két hónapon belül. Márpedig abban az esetben, ha a Bizottság nem nyújt be megsemmisítés iránti keresetet e határidőn belül, akkor a Bíróság előzetes bevonására irányuló eljárás révén kérhetné a jogi aktus megsemmisítését, tehát megkerülhetné e határidő tiszteletben tartását. Ehhez hasonlóan a Bíróság hatáskörei jelentősen módosulnának, tekintettel arra, hogy – míg jelenleg az EUMSZ 267. cikk kizárólag a tagállami bíróságok számára tartja fenn annak lehetőségét, hogy előzetes döntéshozatal iránti kérelmet terjesszenek elő – a csatlakozás után a Bíróság a Bizottság kérelmére is értelmezhetné az uniós jogot. Márpedig a Bíróság – a többi uniós intézményhez hasonlóan – nem rendelkezik általános hatáskörrel, és a hatásköre azon ügyekre korlátozódik, amelyekkel hozzá fordulnak. Ennélfogva a Bíróság azon lehetőségének, hogy a Bizottság által hozott kérdésekre válaszoljon, különös joggal kell rendelkeznie a Szerződésben, ami jelenleg nem így van.
139. Ezenkívül a holland és az osztrák kormány szerint, még ha a Bíróság előzetes bevonására irányuló eljárásnak figyelembe kell is vennie a gyorsaság követelményét, ezen eljárásnak sokkal teljesebbnek kell lennie annál, mint amilyen a Bíróság alapokmányának 23a. cikkében szereplő jelenlegi sürgősségi előzetes döntéshozatali eljárás, és lehetővé kell tennie valamennyi tagállam számára, hogy írásbeli észrevételt terjesszen elő. A holland kormány szerint mindenesetre ezen eljárást nem a csatlakozásra irányuló megállapodás megkötésére vonatkozó tanácsi határozat különös rendelkezéseinek kell szabályozniuk, hanem közvetlenül a Bíróság alapokmányának és eljárási szabályzatának.
140. Végül a Tanács azt állítja, hogy a Bíróság azon hatásköre terjedelmének, hogy az EJEB-et megelőzően megítélje, hogy a közvetlenül vagy közvetetten az Uniónak tulajdonítható, a KKBP területére tartozó jogi aktusok tiszteletben tartják-e az alapvető jogokat, meg kell egyeznie a Bíróság e területen fennálló belső hatáskörének terjedelmével. Így a Bíróság előzetesen állást foglalni hivatott, az egy vagy több tagállam ellen indított azon ügyekben, amelyekben az Unió alperesi pertárs, és amely a KKBP területén elfogadott uniós jogi aktus tagállami végrehajtási aktusára vonatkozik, amennyiben az EUMSZ 275. cikkben szereplő feltételek teljesülnek. Ha a Bíróság megállapítja, hogy az EUSZ 40. cikkben meghatározott határokat ténylegesen átlépték, és a szóban forgó aktust nem lehetett volna elfogadni az EU-Szerződés KKBP-re vonatkozó fejezete alapján, akkor a hatáskörébe tartozik,

hogy a kérdéses aktus értelmezéséről és érvényességéről határozzon, mivel nem a KKBP hatálya alá tartozó aktusról van szó. Az a tény, hogy az Uniónak a KKBP területére tartozó olyan jogi aktusait, amelyek nem érintik közvetlenül a személyeket, valamely igazságügyi hatóság az uniós bírói jogvédelem rendszerének keretében nem semmisítheti meg, nem jelenti azt, hogy e rendszer sérti az EJEE-t.

5. 5. A 8. EU-jegyzőkönyv 2. cikkének második mondata

141. Néhány tagállam arra hivatkozik, hogy az Uniónak az EJEE-hez, és esetlegesen annak olyan jegyzőkönyveihez való csatlakozása, amelyeket még nem ratifikált valamennyi tagállam – a Bizottság állításával szemben – igenis kötelezettségeket keletkeztet a tagállamok számára az EUMSZ 216. cikk értelmében. Míg a német kormány szerint ez azt jelenti, hogy az e jegyzőkönyvekhez való csatlakozás sérti a 8. EU-jegyzőkönyv 2. cikkének második mondatát, a cseh kormány ezzel ellentétes következtetésre jut, mivel az említett kötelezettségek forrása az EUMSZ 216. cikk (2) bekezdése, és nem maga az EJEE. Mindenesetre ez utóbbi kormány szerint az e jegyzőkönyvekhez való csatlakozásra csak az EUMSZ 218. cikkben előírt eljárás révén kerülhet sor, amely adott esetben lehetővé teszi a Bíróság véleményének beszerzését.

142. Ezenkívül a lengyel kormány szerint, feltételezve, hogy az Unió rendelkezik hatáskörrel azon jegyzőkönyvek aláírására, amelyekhez még nem csatlakozott és amelyeket még nem ratifikált mindegyik tagállam, nem zárható ki, hogy az ezen jegyzőkönyvek valamelyikéhez való csatlakozás esetén az a tagállam, amely nem ratifikálta e jegyzőkönyvet, a Tanácson belül nyilatkozatot tegyen, hogy az Unió közvetítésével magára nézve kötelezőként fogadja el e jegyzőkönyvet, és következésképpen „jóváhagyja” azon határozatot, hogy e jegyzőkönyv ily módon kötelező rá nézve. Ezen államot tehát csak az Unió hatásköre alá tartozó területen köti e jegyzőkönyv. Márpedig e megoldás kétségeket vet fel, különösen a jog koherens, átlátható és egységes alkalmazásának szükségessége tekintetében. E kétségek még jelentősebbek a megosztott hatáskörök alá tartozó területekre vonatkozó jegyzőkönyvek tekintetében.

6. 6. A 8. EU-jegyzőkönyv 3. cikke

143. Az EUMSZ 344. cikk tiszteletben tartásával kapcsolatban, jóllehet a görög kormány úgy ítéli meg, hogy szükségtelen előírni a tagállamok közötti kérelmeknek az EJEB előtti elfogadhatatlanságát, mivel az ilyen kérelmet már az EUMSZ 344. cikk is tiltja, a francia kormány rámutat, hogy fenn kell tartani a lehetőséget arra, hogy valamely tagállam az állampolgára támogatása érdekében harmadik beavatkozó félként fellépjen egy másik, olyan tagállam elleni eljárásban, amelyet az EJEB előtt indítottak, még ha ez utóbbi tagállam az uniós jog végrehajtása keretében jár is el.

VIII – A Bíróság állásfoglalása

A – Az elfogadhatóságról

144. A jelen eljárásban részt vevő egyes tagállamok kétségeiket fejezték ki a Bizottság vélemény iránti kérelmének elfogadhatóságával kapcsolatban, amennyiben az a belső szabályokra vonatkozó értékeléseket tartalmaz.

145. E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy az EUMSZ 218. cikk (11) bekezdése értelmében a Parlament, a Tanács, a Bizottság vagy bármely tagállam kérheti a Bíróság véleményét valamely tervezett megállapodásnak a Szerződések rendelkezéseivel való összeegyeztethetőségéről. E rendelkezés azon bonyodalmak elkerülésére szolgál, amelyek az Unióra nézve kötelező erejű nemzetközi megállapodásoknak a Szerződésekkel való összeegyeztethetőségének kérdésére alapított, Bíróság előtti megtámadhatóságából adódnának (lásd: 2/94 vélemény, EU:C:1996:140, 3. pont; 1/08 vélemény, EU:C:2009:739, 107. pont; 1/09 vélemény, EU:C:2011:123, 47. pont).

146. A Bíróság olyan határozata ugyanis, amely esetleg utólag, az Unióra nézve kötelező erejű nemzetközi megállapodás megkötését követően azt állapítaná meg, hogy az – akár a tartalma, akár a megkötésére vonatkozó eljárás miatt – összeegyeztethetetlen a Szerződések rendelkezéseivel, mindenképpen – és nem csupán az Unió belső szintjén, de a nemzetközi kapcsolatok szintjén is – komoly nehézségeket teremtene, és veszélyeztetné valamennyi érdekelt felet, köztük a harmadik államokat is (lásd: 3/94 vélemény, EU:C:1995:436, 17. pont; 1/09 vélemény, EU:C:2011:123, 48. pont).
147. Ahhoz, hogy a Bíróság dönthessen a tervezett megállapodás rendelkezéseinek a Szerződések szabályaival való összeegyeztethetőségéről, kellő ismeretekkel kell rendelkeznie magának az említett megállapodásnak a tartalmát illetően (lásd: 2/94 vélemény, EU:C:1996:140, 20–22. pont; 1/09 vélemény, EU:C:2011:123, 49. pont).
148. A jelen ügyben a Bizottság átadta a Bíróságnak a csatlakozási dokumentumok azon tervezeteit, amelyek tárgyában a tárgyaló felek már elvi megállapodásra jutottak. E dokumentumok összessége kellően teljes és pontos keretét adja azon részletszabályoknak, amelyek szerint a tervezett csatlakozás végbemehetne, és ezért lehetővé teszi, hogy a Bíróság értékelje az említett tervezeteknek a Szerződésekkel való összeegyeztethetőségét.
149. Ami viszont a belső szabályokat illeti, mivel ezeket még nem fogadták el, a tartalmuk csupán hipotetikus, és egyébként is belső uniós jogi jellegük kizárja, hogy a jelen vélemény iránti eljárás tárgyai lehessenek, ezen eljárás ugyanis kizárólag olyan nemzetközi megállapodásokra irányulhat, amelyek megkötését az Unió tervezi.
150. Végezetül a Bíróság által a vélemény iránti eljárás keretében elvégzendő azon vizsgálatot, amelyre sor kerülhet a jövőben elfogadandó belső szabályok tartalma nélkül is, szigorúan lehatárolják a Szerződések, így – mivel ellenkező esetben joggal gyakorolná a csatlakozási megállapodás működőképességéhez szükséges belső szabályok megállapításával megbízott többi intézmény hatásköreit – a Bíróságnak arra kell szorítkoznia, hogy e megállapodás Szerződéseknek való megfelelését vizsgálja, és nemcsak arról kell megbizonyosodnia, hogy e megállapodás nem sérti az elsődleges jog egyetlen rendelkezését sem, hanem arról is, hogy minden, adott esetben ezen jog által megkövetelt rendelkezést tartalmaz.
151. Ebből következik, hogy a Bizottság, valamint a Bíróság előtt észrevételeket előterjesztő tagállamok és más intézmények által végzett, az említett belső szabályokra vonatkozó értékelések nem irányadók a jelen vélemény iránti kérelem vizsgálata során, és ezért nem vonják kétségbe annak elfogadhatóságát.
152. Következésképpen a jelen vélemény iránti kérelem elfogadható.

B – Az ügy érdeméről

1. 1. Előzetes megfontolások

153. Még a Bizottság által benyújtott kérelem vizsgálatának megkezdése előtt, bevezetésként meg kell jegyezni, hogy a közösségi jognak az akkor hatályos állapotától eltérően, amikor a Bíróság a 2/94 véleményt (EU:C:1996:140) adta, a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése óta az Unió EJEE-hez való csatlakozása külön jogalappal rendelkezik az EUSZ 6. cikkben.
154. E csatlakozást azonban továbbra is jelentős sajátosságok jellemzik.
155. Az EJEE elfogadása óta ugyanis kizárólag államok lehetnek annak részesei, ami megmagyarázza azt, hogy jelenleg ezen egyezmény kizárólag államokra kötelező. Ezt egyebekben megerősíti azon körülmény, hogy ahhoz, hogy az Unió csatlakozhasson, nemcsak az EJEE 59. cikkét módosították,

hanem magában a tervezett megállapodásban is számos, ezen egyezményt érintő módosítás szerepel annak érdekében, hogy e csatlakozás működőképes legyen az EJEE által létrehozott rendszer keretében.

156. Márpedig e módosításokat pontosan azon körülmény igazolja, hogy az összes többi szerződő féllel ellentétben az Unió a nemzetközi jog szempontjából a természeténél fogva nem tekinthető államnak.
157. Amint ugyanis a Bíróság többször is megállapította, az Unió alapító szerződésai a szokásos nemzetközi szerződésektől eltérően egy új, saját intézményekkel rendelkező jogrendet hoztak létre, melynek javára az államok egyre több területen korlátozták szuverén jogait, és amelynek nemcsak ezen tagállamok, hanem azok állampolgárai is az alanyai (lásd különösen: Van Gend & Loos ítélet, 26/62, EU:C:1963:1, 23. o.; Costa-ítélet, 6/64, EU:C:1964:66, 1158. o.; 1/09 vélemény, EU:C:2011:123, 65. pont).
158. Márpedig azon körülmény, hogy az Unió új, különleges jogrenddel, saját alkotmányos kerettel és alapelvekkel, különösen kidolgozott intézményi szerkezettel, valamint a működését biztosító jogszabályok teljességével rendelkezik, következményekkel jár az EJEE-hez való csatlakozási eljárásra és feltételekre nézve.
159. Pontosán e körülményre tekintettel kötik a Szerződések e csatlakozást különböző feltételek betartásához.
160. Így legelőször is az EUSZ 6. cikk (2) bekezdése, miután rendelkezik arról, hogy az Unió csatlakozik az EJEE-hez, második mondatában rögtön hozzáteszi, hogy „[e]z a csatlakozás nem érinti az Uniónak a Szerződésekben meghatározott hatásköreit.”
161. Ezt követően a 8. EU-jegyzőkönyv, amelynek jogi ereje megegyezik a Szerződésekével, többek között előírja, hogy a csatlakozási megállapodásnak rendelkeznie kell az Unió és az uniós jog sajátos jellemzőinek megőrzéséről, és biztosítania kell, hogy a csatlakozás nem érinti sem az Unió, sem az Unió intézményeinek hatásköreit, sem pedig a tagállamoknak az EJEE-vel kapcsolatos helyzetét, és az EUMSZ 344. cikket sem.
162. Végül a Lisszaboni Szerződést elfogadó kormányközi konferencia zárónyilatkozatához csatolt, az Európai Unióról szóló szerződés 6. cikkének (2) bekezdéséről szóló nyilatkozat megállapította, hogy a csatlakozásra az uniós jog sajátosságainak megőrzése mellett kell, hogy sor kerüljön.
163. Különösen e rendelkezések fényében kell a Bíróságnak az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének első albekezdésében rá ruházott feladat keretében megvizsgálnia, hogy azon jogi részletszabályok, amelyek alapján az Uniónak az EJEE-hez való csatlakozását tervezik, megfelelnek-e a jelzett előírásoknak, és általában az Unió alkotmányos alapchartájának, azaz a Szerződéseknek (Les Verts kontra Parlament ítélet, 294/83, EU:C:1986:166, 23. pont).
164. E vizsgálat céljából meg kell jegyezni, hogy amint a jelen vélemény 160–162. pontjából következik, azon feltételek, amelyekhez a Szerződések a csatlakozást kötik, konkrétan annak biztosítására irányulnak, hogy az ne érintse az Unió és az uniós jog sajátos jellemzőit.
165. E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy ezek közé tartoznak az Unió alkotmányos szerkezetére vonatkozó jellemzők, amelyek az EUSZ 4. cikk (1) bekezdésében és az EUSZ 5. cikk (1) és (2) bekezdésében szereplő hatáskör-átruházás elvében, valamint az EUSZ 13–EUSZ 19. cikkben meghatározott intézményi keretben jelennek meg.
166. Ehhez hozzáadódnak az uniós jog jellegére vonatkozó sajátos jellemzők. Különösen, amint azt a Bíróság több alkalommal megjegyezte, az uniós jogot az a sajátosság jellemzi, hogy a Szerződések által alkotott önálló jogforrásból származik, hogy a tagállamok jogához viszonyítva elsőbbséggel bír (lásd ebben az értelemben: Costa-ítélet, EU:C:1964:66, 1159. és 1160. o.; Internationale Handelsgesellschaft ítélet,

EU:C:1970:114, 3. pont; 1/91 vélemény, EU:C:1991:490, 21. pont; 1/09 vélemény, EU:C:2011:123, 65. pont; Melloni-ítélet, C-399/11, EU:C:2013:107, 59. pont), valamint hogy az állampolgáraikra és magukra a tagállamokra is alkalmazandó rendelkezések sora közvetlen hatállyal rendelkezik (Van Gend & Loos ítélet, EU:C:1963:1, 23. o.; 1/09 vélemény, EU:C:2011:123, 65. pont).

167. Az uniós jog ezen alapvető jellegzetességei egymással kölcsönösen összefüggő, magát az Uniót és a tagállamait viszonyosan, valamint a tagállamokat egymással összekötő elvek, szabályok és jogviszonyok strukturált hálózatát hozták létre, és e tagállamok mostantól elköteleződtek – amint azt az EUSZ 1. cikk második bekezdése felidézi – „az Európa népei közötti egyre szorosabb egység létrehozásának folyamat[a]” iránt.
168. E jogi építmény 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.
169. E jogi építmény központjában egyebek mellett a Chartában – amely az EUSZ 6. cikk (1) bekezdése értelmében ugyanolyan jogi kötőerővel bír, mint a Szerződések – elismert alapvető jogok állnak, és e jogok tiszteletben tartása az uniós jogi aktusok jogszerűségének feltétele, így az Unión belül nem engedhetők meg az ugyanezen jogokkal összeegyeztethetetlen intézkedések (lásd: ERT-ítélet, C-260/89, EU:C:1991:254, 41. pont; Kremzow-ítélet, C-299/95, EU:C:1997:254, 14. pont; Schmidberger-ítélet, C-112/00, EU:C:2003:333, 73. pont; Kadi és Al Barakaat International Foundation kontra Tanács és Bizottság ítélet, EU:C:2008:461, 283. és 284. pont).
170. Márpedig azon autonómia, amellyel az uniós jog a tagállami joghoz, valamint a nemzetközi joghoz képest rendelkezik, megköveteli, hogy ezen alapvető jogok értelmezése az Unió szerkezetén és céljain belül legyen biztosítva (lásd ebben az értelemben: Internationale Handelsgesellschaft ítélet, EU:C:1970:114, 4. pont; Kadi és Al Barakaat International Foundation kontra Tanács és Bizottság ítélet, EU:C:2008:461, 281–285. pont).
171. Ami az Unió szerkezetét illeti, ki kell emelni, hogy a Chartát nemcsak az Unió intézményeinek, szerveinek és hivatalainak kell tiszteletben tartaniuk, hanem a tagállamoknak is, amikor az uniós jogot hajtják végre (lásd ebben az értelemben: Åkerberg Fransson ítélet, C-617/10, EU:C:2013:105, 17–21. pont).
172. Az Unió az EUSZ 3. cikkben felsorolt céljainak elérését egy sor alapvető rendelkezésre bízta, mint például azokra, amelyek előírják az áruk, a szolgáltatások, a tőke és a személyek szabad mozgását, az uniós polgárságot, a szabadságot, a biztonságot és a jog érvényesülésén alapuló térséget, valamint a versenypolitikát. E rendelkezések, amelyek az Unió sajátos rendszerének keretébe illeszkednek, oly módon vannak rendszerezve, hogy – mindegyik a saját területén és az egyedi sajátosságaival – hozzájárul az integrációs folyamat megvalósításához, amely magának az Unió létének a célja.
173. Ehhez hasonlóan, különösen az EUSZ 4. cikk (3) bekezdésének első albekezdésében foglalt lojális együttműködés elve alapján a tagállamok feladata, hogy területükön biztosítsák az uniós jog alkalmazását és tiszteletben tartását. Ezenkívül ugyanezen bekezdés második albekezdése értelmében a tagállamok a Szerződésekből, illetve az Unió intézményeinek intézkedéseiből eredő kötelezettségek teljesítésének biztosítása érdekében megteszik a megfelelő általános vagy különös intézkedéseket (1/09 vélemény, EU:C:2011:123, 68. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
174. E jogrend sajátos jellemzői és autonómiája megőrzésének biztosítása érdekében a Szerződések az uniós jog értelmezése terén a koherencia és egységesség biztosítására szolgáló bírósági rendszert hoztak létre.

175. Ennek keretében a nemzeti bíróságok és a Bíróság feladata biztosítani az uniós jog teljes körű alkalmazását valamennyi tagállamban, valamint azoknak a jogoknak a bírói védelmét, amelyek a jogalanyokat e jog alapján megilletik (1/09 vélemény, EU:C:2011:123, 68. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
176. Különösen, a bírósági rendszer ekképp felfogott sarokkövét az EUMSZ 267. cikkben szereplő előzetes döntéshozatali eljárás alkotja, amelynek – a bírák közötti párbeszédnek a Bíróság és a tagállami bíróságok közötti létrehozatalával – a célja az uniós jog értelmezése egységességének biztosítása (lásd ebben az értelemben: Van Gend & Loos ítélet, EU:C:1963:1, 23. o.), így lehetővé téve az uniós jog koherenciájának, teljes érvényesülésének és autonómiájának, valamint végső soron a Szerződésekkel létrehozott jog sajátos jellegének biztosítását (lásd ebben az értelemben: 1/09 vélemény, EU:C:2011:123, 67. és 83. pont).
177. A jelen vélemény 155–176. pontjában felidézett alkotmányos keretet tiszteletben tartva kell tehát a különösen a Chartában elismert alapvető jogokat értelmezni és alkalmazni az Unión belül.
2. 2. A tervezett megállapodásnak az elsődleges uniós joggal való összeegyeztethetőségéről
178. A Bizottság vélemény iránti kéreleméről történő állásfoglalás céljából egyrészt azt kell megvizsgálni, hogy a tervezett megállapodás alkalmas-e arra, hogy megsértse az uniós jog előbb felidézett sajátos jellemzőit, és – amint azt a Bizottság maga is kiemelte – e jog autonómiáját az uniós jog, és különösen a Charta által elismert alapvető jogok értelmezése és alkalmazása terén, másrészt azt kell megvizsgálni, hogy az e megállapodásban foglalt intézményi és eljárási mechanizmusok biztosítják-e azon feltételek tiszteletben tartását, amelyekhez a Szerződések az Unió EJEE-hez való csatlakozását kötik.
- a) Az uniós jog sajátos jellemzőiről és autonómiájáról
179. Emlékeztetni kell arra, hogy az EUSZ 6. cikk (3) bekezdése értelmében az alapvető jogok, ahogyan azokat az EJEE biztosítja, az uniós jogrend részét képezik mint annak általános elvei. Az Unió ezen egyezményhez való csatlakozása hiányában azonban ez az egyezmény nem minősül az uniós jogrendbe alakszerűen beépülő jogforrásnak (lásd ebben az értelemben: Kamberaj-ítélet, C-571/10, EU:C:2012:233, 60. pont; Åkerberg Fransson ítélet, EU:C:2013:105, 44. pont).
180. A csatlakozással azonban az EJEE – az Unió által kötött többi nemzetközi megállapodáshoz hasonlóan – az EUMSZ 216. cikk (2) bekezdése értelmében kötné az uniós intézményeket és a tagállamokat, és ezért az uniós jog szerves részévé válna (Haegeman-ítélet, 181/73, EU:C:1974:41, 5. pont; 1/91 vélemény, EU:C:1991:490, 37. pont; IATA és ELFAA ítélet, C-344/04, EU:C:2006:10, 36. pont; Air Transport Association of America és társai ítélet, C-366/10, EU:C:2011:864, 73. pont).
181. Így az Unió – az összes többi szerződő félhez hasonlóan – külső ellenőrzés alá kerülne, amelynek tárgya azon jogok és szabadságok tiszteletben tartása, amelyek betartására az Unió az EJEE 1. cikkének megfelelően kötelezettséget vállal. Ezzel összefüggésben az Unió és az intézményei, beleértve a Bíróságot, az ezen egyezményben foglalt ellenőrzési mechanizmus, és különösen az EJEB határozatai és ítéletei alá lennének rendelve.
182. E tekintetben a Bíróság már kétségek nélkül kifejtette, hogy az olyan nemzetközi megállapodás, amely rendelkezik saját rendelkezéseinek értelmezésére hivatott bíróság létrehozásáról, és amelynek határozatai kötik az intézményeket, beleértve a Bíróságot is, főszabály szerint nem összeegyeztethetetlen az uniós joggal, főként akkor, amikor – ahogyan a jelen esetben – az ilyen megállapodás megkötését maguk a Szerződések írják elő. Ugyanis az Unió hatásköre a nemzetközi kapcsolatok terén, valamint a nemzetközi megállapodások megkötésére vonatkozó joga szükségszerűen kiterjed arra is, hogy önmagát olyan bíróság határozatainak vesse alá, amelyet ilyen megállapodások

alapján hoznak létre vagy jelölnek ki az utóbbiak rendelkezéseinek értelmezése és alkalmazása érdekében (lásd: 1/91 vélemény, EU:C:1991:490, 40. és 70. pont; 1/09 vélemény, EU:C:2011:123, 74. pont).

183. A Bíróság ugyanakkor azt is pontosította, hogy a nemzetközi megállapodásoknak csak akkor lehet kihatása a Bíróság hatáskörére, ha az e hatáskör jellegének megőrzésére vonatkozó alapvető feltételek teljesülnek, és ebből kifolyólag az uniós jogrend autonómiája nem sérül (lásd: 1/00 vélemény, EU:C:2002:231, 21., 23. és 26. pont; valamint 1/09 vélemény, EU:C:2011:123, 76. pont; lásd ebben az értelemben továbbá: Kadi és Al Barakaat International Foundation kontra Tanács és Bizottság ítélet, EU:C:2008:461, 282. pont).
184. Közelebbről, az EJEE által döntéshozatali hatáskörrel felruházott szervezeteknek a tervezett megállapodásban foglaltak szerinti közreműködése nem járhat azzal a hatással, hogy az Uniót és az intézményeit a belső hatásköreik gyakorlása során az uniós jog szabályainak sajátos értelmezésére kötelezi (lásd: 1/91 vélemény, EU:C:1991:490, 30–35. pont; 1/00 vélemény, EU:C:2002:231, 13. pont).
185. Márpedig kétségtelenül benne rejlik magának a külső ellenőrzésnek a fogalmában, hogy egyrészt az EJEE-nek az EJEB általi értelmezése a nemzetközi jog értelmében kötné az Uniót és az intézményeit, beleértve a Bíróságot, másrészt az ezen egyezményben elismert valamely jog Bíróság általi értelmezése nem kötné az EJEE-ben foglalt ellenőrzési mechanizmusokat, és különösen az EJEB-et, amint azt a megállapodástervezet 3. cikkének (6) bekezdése előírányozza, és amint azt a magyarázó jelentés tervezetének 68. pontja kifejti.
186. Nem lehet azonban ugyanez érvényes azon értelmezésre, ahogyan a Bíróság az uniós jogot – a Chartát ideértve – értelmezi. Különösen nem vitatható az EJEB a Bíróságnak az uniós jog alkalmazási körére vonatkozó, többek között annak meghatározása céljából tett megállapításait, hogy valamely tagállam köteles-e tiszteletben tartani az uniós alapvető jogokat.
187. E tekintetben először is emlékeztetni kell arra, hogy a Charta 53. cikke előírja, hogy annak egyetlen rendelkezését sem lehet úgy értelmezni, mint amely szűkíti vagy hátrányosan érinti azokat az alapvető jogokat, amelyeket – saját alkalmazási területükön – az Unió joga, a nemzetközi jog, a tagállamok alkotmányai, illetve az Unió vagy a tagállamok mindegyikének részességével kötött nemzetközi megállapodások, így különösen az EJEE elismernek.
188. Márpedig a Bíróság úgy értelmezte e rendelkezést, hogy az alapvető jogok nemzeti védelmi szintjeinek alkalmazása nem veszélyeztetheti a Charta által meghatározott védelmi szintet, sem pedig az uniós jog elsőbbségét, egységességét és hatékonyságát (Melloni-ítélet, EU:C:2013:107, 60. pont).
189. Mivel az EJEE 53. cikke lényegében fenntartja a lehetőséget a szerződő felek számára, hogy az alapvető jogok magasabb védelmi szintjét írják elő, mint amelyet ezen egyezmény biztosít, biztosítani kell e rendelkezés és a Chartának a Bíróság által értelmezett 53. cikke közötti összhangot annak érdekében, hogy az EJEE 53. cikkében a tagállamok számára biztosított lehetőség a Chartában elismert azon jogok tekintetében, amelyek megfelelnek az említett egyezményben biztosított jogoknak, olyan szintre korlátozódjon, amely a Chartában foglalt védelmi szint, valamint az uniós jog elsőbbsége, egységessége és hatékonysága veszélyeztetésének elkerüléséhez szükséges.
190. Márpedig a tervezett megállapodás egyetlen rendelkezése sem irányul ezen összhang biztosítására.
191. Másodszor emlékeztetni kell arra, hogy a tagállamok közötti kölcsönös bizalom elvének alapvető jelentősége van az uniós jogban, mivel lehetővé teszi egy belső határok nélküli térség létrehozását és fenntartását. Márpedig ezen elv, különösen a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség tekintetében, mindegyik államtól megköveteli, hogy – kivételes körülményektől

eltekintve – úgy tekintse, hogy az összes többi tagállam tiszteletben tartja az uniós jogot, és különösen az uniós jog által elismert alapvető jogokat (lásd ebben az értelemben: N. S. és társai ítélet, C-411/10 és C-493/10, EU:C:2011:865, 78–80. pont; Melloni ítélet, EU:C:2013:107, 37. és 63. pont).

192. Így a tagállamok az uniós jog végrehajtásakor az uniós jog alapján kötelesek lehetnek arra, hogy feltételezzék, a többi tagállam tiszteletben tartja az alapvető jogokat, és így nemcsak az nem lehetséges, hogy valamely másik tagállamtól az alapvető jogok uniós jog által biztosított védelmi szintjénél magasabb nemzeti védelmi szintet követeljenek meg, hanem – a kivételes esetektől eltekintve – azt sem vizsgálhatják meg, hogy ezen másik tagállam a konkrét esetben ténylegesen tiszteletben tartotta-e az Unió által biztosított alapvető jogokat.
193. Márpedig a tervezett megállapodásban alkalmazott azon megközelítésmód, amely az Uniót egy államhoz hasonítja, és az összes többi szerződő fél szerepével minden ponton megegyező szerepet tart fenn a számára, pontosan az Unió önmagában rejlő jellegét nem veszi figyelembe, és különösen figyelmen kívül hagyja azon körülményt, hogy a tagállamok az Unióhoz való tartozásuk folytán elfogadták, hogy – azokon a területeken, ahol a tagállamok az Unióra hatásköröket ruháztak – a közöttük lévő kapcsolatokat az uniós jog szabályozza, kizárva – ha az uniós jog ezt követeli meg – minden más jogot.
194. Amennyiben az EJEE – mivel megköveteli, hogy az Uniót és a tagállamokat szerződő feleknek tekintsék nemcsak az azon szerződő felekkel fennálló viszonyokban, amelyek nem uniós tagállamok, hanem az egymás közötti viszonyaikban is, beleértve azt az esetet is, amikor e viszonyokat az uniós jog szabályozza – megkövetelné a tagállamtól, hogy vizsgálja meg az alapvető jogok más tagállam általi tiszteletben tartását, noha az uniós jog a kölcsönös bizalmat írja elő e tagállamok között, a csatlakozás alkalmas az Unió alapjául szolgáló egyensúly, valamint az uniós jog autonómiájának veszélyeztetésére.
195. Márpedig a tervezett megállapodás semmit nem ír elő e következmény elkerülése érdekében.
196. Harmadszor ki kell emelni, hogy az EJEE-hez csatolt tizenhatodik jegyzőkönyv lehetővé teszi a tagállam legmagasabb szintű bíróságai számára, hogy tanácsadó vélemény iránti kérelmet intézzenek az EJEB-hez az EJEE-ben vagy az ahhoz csatolt jegyzőkönyvekben biztosított jogok és szabadságok értelmezésével vagy alkalmazásával kapcsolatos elvi kérdésekre vonatkozóan, holott az uniós jog megköveteli, hogy e célból ugyanezen bíróságok a Bírósághoz nyújtsanak be előzetes döntéshozatal iránti kérelmet az EUMSZ 267. cikk alapján.
197. Kétségtelenül igaz, hogy a tervezett megállapodás maga nem írja elő az Unió csatlakozását az említett tizenhatodik jegyzőkönyvhöz, és hogy az említett jegyzőkönyvet 2013. október 2-án írták alá, vagyis azt követően, hogy 2013. április 5-én létrejött a megállapodás a tárgyalófelek között a csatlakozási dokumentumok tervezetére vonatkozóan, mindazonáltal ha az EJEE az uniós jog szerves részét képezné, az említett jegyzőkönyvvel létrehozott mechanizmus – különösen akkor, amikor a Chartában foglalt olyan jogok érintettek, amelyek megfelelnek az EJEE-ben elismert jogoknak – érinthetné az EUMSZ 267. cikkben foglalt előzetes döntéshozatali eljárás autonómiáját és hatékonyságát.
198. Konkrétabban, nem kizárt, hogy a tizenhatodik jegyzőkönyv alapján valamely, e jegyzőkönyvhöz csatlakozott tagállam bírósága által benyújtott tanácsadó vélemény iránti kérelem alapján megindulhatna a Bíróság előzetes bevonására irányuló eljárás, ami az EUMSZ 267. cikkben foglalt előzetes döntéshozatali eljárás megkerülésének veszélyét idézné elő, amely – amint az a jelen vélemény 176. pontjában felidézésre került – a Szerződések által létrehozott bírósági rendszer sarokkövének minősül.
199. Márpedig a tervezett megállapodás – mivel nem tartalmaz semmilyen előírást az említett tizenhatodik jegyzőkönyvben létrehozott mechanizmus és az EUMSZ 267. cikkben foglalt előzetes döntéshozatali eljárás viszonyára vonatkozóan – alkalmas arra, hogy megsértse ez utóbbi eljárás autonómiáját és hatékonyságát.

200. A fentiekre tekintettel meg kell állapítani, hogy az Uniónak a megállapodástervezetben foglaltak szerinti csatlakozása az EJEE-hez alkalmas arra, hogy mesértse az uniós jog sajátos jellemzőit és annak autonómiáját.
- b) Az EUMSZ 344. cikkről
201. A Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint a nemzetközi megállapodások nem sérthetik a Szerződések által meghatározott hatásköri rendet, valamint ebből következően az uniós jogrendszer autonómiáját, amelynek tiszteletben tartását a Bíróság biztosítja. Ezen elv többek között az EUMSZ 344. cikkben szerepel, mely szerint a tagállamok vállalják, hogy a Szerződések értelmezésére vagy alkalmazására vonatkozó vitákat kizárólag a Szerződésekben előírt eljárások útján rendezik (lásd ebben az értelemben: 1/91 vélemény, EU:C:1991:490, 35. pont; 1/00 vélemény, EU:C:2002:231, 11. és 12. pont; Bizottság kontra Írország ítélet, C-459/03, EU:C:2006:345, 123. és 136. pont; Kadi és Al Barakat International Foundation kontra Tanács és Bizottság ítélet, EU:C:2008:461, 282. pont).
202. Egyebekben a tagállamok azon kötelezettségét, hogy a jogviták megoldására az uniós jog által létrehozott eljárásokat vegyék igénybe – és különösen, hogy tiszteletben tartsák a Bíróság hatásköreit, amelyek az uniós jogrendszer alapvető vonását képezik –, az EUSZ 4. cikk (3) bekezdéséből eredő, általánosabb lojális együttműködési kötelezettség sajátos megnyilvánulásaként kell érteni (lásd ebben az értelemben: Bizottság kontra Írország ítélet, EU:C:2006:345, 169. pont), azaz e rendelkezés értelmében az említett kötelezettség a tagállamok és az Unió közötti kölcsönös viszonyokban is alkalmazandó.
203. Pontosan e megfontolásokra tekintettel írja elő a 8. EU-jegyzőkönyv 3. cikke kifejezetten, hogy a csatlakozási megállapodás nem érinti az EUMSZ 344. cikket.
204. Amint azonban a jelen vélemény 180. pontjában kifejtésre került, a csatlakozás következtében az EJEE az uniós jog szerves részévé válna. Következésképpen, amennyiben az uniós jog érintett, a Bíróság kizárólagos hatáskörrel rendelkezik minden a tagállamok közötti, illetve a tagállamok és az Unió közötti, ezen egyezmény tiszteletben tartásának tárgyában indult jogvita elbírálására.
205. Márpedig a Bizottság kontra Írország ítélet (EU:C:2006:345, 124. és 125. pont) alapjául szolgáló ügyben szereplő nemzetközi egyezménnyel szemben, amely kifejezetten előírta, hogy az uniós jogban foglalt vitarendezési rendszer főszabály szerint elsőbbséget élvez az említett egyezményben foglalt vitarendezési rendszerrel szemben, az EJEE 33. cikkben foglalt vitarendezési eljárás minden szerződő félre alkalmazható, tehát a tagállamok közötti, illetve a tagállamok és az Unió közötti jogvitákra is, holott az uniós jog érintett ezen jogvitákban.
206. E tekintetben – a jelen eljárásban a Bíróság elé terjesztett egyes észrevételekben szereplő állításokkal ellentétben – azon körülmény, hogy a megállapodástervezet 5. cikke előírja, hogy a Bíróság előtti eljárások nem minősülnek olyan vitarendezési módnak, amelyről a szerződő felek az EJEE 55. cikke értelmében lemondtak, nem elegendő a Bíróság kizárólagos hatáskörének megőrzéséhez.
207. A megállapodástervezet 5. cikke ugyanis kizárólag az említett 55. cikkben foglalt kötelezettség terjedelmének korlátozására szorítkozik, azonban fenntartja azon lehetőséget, hogy az Unió vagy a tagállamok az EJEE 33. cikke alapján az EJEB-hez fordulhassanak egy olyan kérelemmel, amelynek tárgya az EJEE-nek valamely tagállam, illetve az Unió általi, az uniós joggal kapcsolatos állítólagos megsértése.
208. Az ilyen lehetőségnek még a létezése is sérti az EUMSZ 344. cikkben foglalt követelményt.
209. Ezt még inkább alátámasztja az, hogy ha az Uniónak vagy a tagállamoknak ténylegesen az EJEB előtt kellene eljárást kezdeményezniük, akkor az EJEE 33. cikke alapján ez utóbbinak kellene elbírálnia e jogvitát.

210. Márpedig a Szerződéseknek az Unió különböző belső bírósági eljárásait szabályozó rendelkezéseitől eltérően, amely eljárások sajátos célokat követnek, az EUMSZ 344. cikk éppen az Unión belüli ilyen jogviták rendezési módjai kizárólagos jellegének, és különösen a Bíróság ezzel kapcsolatos igazságszolgáltatási jogkörének megőrzését célozza, és e cikkel így ellentétes minden előzetes vagy utólagos külső felülvizsgálat.
211. Végezetül a 8. EU-jegyzőkönyv 1. cikkének b) pontja kizárólag az annak biztosításához szükséges mechanizmusokra utal, hogy az EJEB-hez nem tagállamok által benyújtott kérelmeket helyesen a tagállamok és/vagy – az esettől függően – az Unió ellen nyújtsák be.
212. Következésképpen az, hogy a tagállamoknak vagy az Uniónak lehetősége van kérelmet benyújtani az EJEB-hez, önmagában alkalmas arra, hogy megsértse az EUMSZ 344. cikk célját, és emellett ellentétes az uniós jog jellegével, amely – amint a jelen vélemény 193. pontjában felidézésére került – megköveteli, hogy a tagállamok közötti viszonyokat e jog szabályozza, kizárva – ha az uniós jog ezt követeli meg – minden más jogot.
213. E körülmények között kizárólag az lenne összeegyeztethető az EUMSZ 344. cikkel, ha kifejezetten ki lenne zárva az EJEB-nek az EJEE 33. cikkéből eredő hatásköre a tagállamok, valamint a tagállamok és az Unió közötti, az EJEE-nek az uniós jog tárgyi hatálya alá tartozó alkalmazásával kapcsolatos jogviták tekintetében.
214. A fentiekre tekintettel meg kell állapítani, hogy a tervezett megállapodás alkalmas arra, hogy megsértse az EUMSZ 344. cikket.
- c) Az alperesi pertársaság mechanizmusáról
215. Az alperesi pertársaság mechanizmusát – amint a magyarázó jelentés tervezetének 39. pontjából kiderül – „az [EJEE] rendszerében a részvételre, a felelősségre és a joghatásokra vonatkozó minden [olyan] joghézag elkerülése” [nem hivatalos fordítás] érdekében vezették be, amely – az Unió sajátos jellemzőit tekintetbe véve – az ezen egyezményhez való csatlakozásból eredhet.
216. E mechanizmusnak ezenkívül annak biztosítása is célja, hogy a 8. EU-jegyzőkönyv 1. cikkének b) pontjában foglaltaknak megfelelően a nem tagállamok által benyújtott kérelmek és az egyéni kérelmek helyesen a tagállamok, illetve – az esettől függően – az Unió ellen irányuljanak.
217. E célkitűzéseket azonban úgy kell megvalósítani, hogy összeegyeztethetők legyenek az uniós jog sajátos jellemzői megőrzésének biztosítására irányuló követelménnyel, amint azt az említett jegyzőkönyv 1. cikke megköveteli.
218. Márpedig először is a megállapodástervezet 3. cikkének (5) bekezdése előírja, hogy a szerződő fél alperesi pertárssá válik az EJEB felhívásának elfogadásával, vagy az EJEB-nek a szerződő fél kérelmére hozott határozatával.
219. Amennyiben az EJEB felhív valamely szerződő felet arra, hogy legyen alperesi pertárs, e felhívás nem kötelező, amint azt a magyarázó jelentés tervezetének 53. pontja kifejezetten pontosítja.
220. A kötelező erő ezen hiánya nem csak azt jelenti, hogy – amint azt az említett 53. pont kifejti – az eredeti kérelmet nem az esetleges alperesi pertárs ellen nyújtották be, és hogy egyetlen szerződő fél sem kötelezhető arra, hogy olyan ügyben legyen fél, amelyben az eljárást megindító kérelmet nem ellene nyújtották be, hanem egyben – és különösen – azt jelenti, hogy az Uniónak és a tagállamoknak továbbra is szabadon kell mérlegelniük, hogy teljesülnek-e az alperesi pertársaság mechanizmusának alkalmazására vonatkozóan előírt anyagi feltételek.

221. Tekintettel ugyanis arra, hogy e feltételek lényegében az uniós jognak az Unió és a tagállamai közötti hatáskörmegosztásra, valamint az EJEE lehetséges megsértésének minősülő aktus vagy mulasztás betudhatósági szempontjaira vonatkozó uniós jogi szabályokkal kapcsolatosak, az azon kérdésről történő határozathozatal, hogy e feltételek egy adott ügyben teljesülnek-e, szükségszerűen az uniós jog értékelését feltételezi.
222. Noha a megállapodástervezet kellően figyelembe veszi e megfontolásokat azon részletszabályok tekintetében, amelyek alapján az EJEB felhívhat valamely szerződő felet arra, hogy alperesi pertárs legyen, ez nem igaz a szerződő fél erre irányuló kérelme esetében.
223. Amint ugyanis a megállapodástervezet 3. cikkének (5) bekezdése előírja, amikor az Unió vagy a tagállamok az EJEB előtti ügyben kéri az alperesi pertársként való beavatkozást, elő kell adniuk az annak bizonyítását levetővé tevő érveket, hogy az eljárásban való részvételükre vonatkozó feltételek teljesülnek, és az EJEB ezen érvek valószerűsége alapján határoz e kérelemről.
224. Kétségtelen, hogy ezen ellenőrzéssel az EJEB az említett érvek fényében azt vizsgálja, hogy feltételezhető-e, hogy az említett 3. cikk (2) és (3) bekezdésében meghatározott feltételek teljesülnek, és e vizsgálat nem ezen érvek megalapozottságára irányul. Ugyanakkor ezen ellenőrzés révén az EJEB mégis az uniós jog azon szabályait értékeli, amelyek az uniós jognak az Unió és a tagállamai közötti hatáskörmegosztásra, valamint az Unió vagy a tagállamok aktusainak vagy mulasztásainak betudhatósági szempontjaira vonatkoznak, annak érdekében, hogy a tagállamokra és az Unióra egyaránt kötelező végleges határozatot fogadjon el e tekintetben.
225. Az ilyen ellenőrzés alkalmas arra, hogy megzavarja az Unió és a tagállamai közötti hatáskörmegosztást.
226. Másodszor a megállapodástervezet 3. cikkének (7) bekezdése előírja, hogy ha azon jogsértés, amelyhez kapcsolódóan a szerződő fél egy eljárásban alperesi pertársként részt vesz, megállapítást nyer, az alperes és az alperesi pertárs együttesen felel e jogsértésért.
227. Márpedig az említett rendelkezés nem zárja ki, hogy valamely tagállamot az Unióval együttesen lehessen felelőssé tenni az EJEE olyan rendelkezésének megsértéséért, amely tekintetében ugyanezen tagállam fenntartást tett ezen egyezmény 57. cikkének megfelelően.
228. Az említett 3. cikk (7) bekezdéséből eredő ilyen következmény sérti a 8. EU-jegyzőkönyv 2. cikkét, mely szerint a csatlakozási megállapodásnak biztosítania kell, hogy az abban foglaltak semmilyen módon ne befolyásolják a tagállamoknak az EJEE-vel, és különösen az arra vonatkozóan tett fenntartásokkal kapcsolatos helyzetét.
229. Harmadszor a megállapodástervezet 3. cikke (7) bekezdésének vége kivételt ír elő azon általános szabály alól, mely szerint az alperes és az alperesi pertárs együttesen felel a megállapított jogsértésért. Az EJEB ugyanis az alperes és az alperesi pertárs által előadott érvek alapján, valamint a kérelmező álláspontjának meghallgatását követően határozhat úgy, hogy közülük csak az egyikük felel e jogsértésért.
230. Márpedig az olyan határozat, amely rendelkezik az EJEE – EJEB által megállapított – megsértésének minősülő jogi aktus vagy mulasztás alapján fennálló felelősség Unió és tagállamai közötti megosztásáról, szintén az uniós jog azon szabályainak értékelésén alapul, amelyek az Unió és a tagállamai közötti hatáskörmegosztásra, valamint ezen aktus vagy mulasztás betudhatóságára vonatkoznak.
231. Következésképpen annak lehetővé tétele, hogy az EJEB ilyen határozatot fogadhasson el, ugyancsak előidézheti az Unió és a tagállamai közötti hatáskörmegosztás megsértését.

232. E következtetést nem cáfolja azon körülmény, hogy az EJEB-nek kizárólag az alperes és az alperesi pertárs által előadott érvek alapján kell határoznia.
233. A jelen eljárásban részt vevő egyes tagállamok és a Bizottság állításaival szemben ugyanis a megállapodástervezet 3. cikke (7) bekezdésének és a magyarázó jelentés tervezete 62. pontjának értelmezése alapján nem nyilvánvaló, hogy az alperesi pertársnak és az alperesnek együttesen kell ismertetnie az érveket.
234. Mindenesetre, feltételezve akár azt, hogy a felelősség megosztása iránti kérelem az alperesi pertárs és az alperes között létrejött megállapodáson alapul, e körülmény önmagában nem elegendő az uniós jog autonómiáját érintő bármilyen sérelem kizárásához. A felelősség megosztásának kérdését ugyanis kizárólag az uniós jog irányadó szabályai alapján kell meghatározni, adott esetben a Bíróság felülvizsgálata mellett, amelynek kizárólagos hatáskörébe tartozik annak biztosítása, hogy az alperesi pertárs és az alperes közötti megállapodás tiszteletben tartsa az említett szabályokat. Ha az EJEB jóváhagyhatná az Unió és a tagállamai között a felelősség megosztására vonatkozóan létrejött esetleges megállapodást, az lehetővé tenné számára, hogy a Bíróság helyett rendezzen egy kizárólag az utóbbi hatáskörébe tartozó kérdést.
235. A fentiekre tekintettel meg kell állapítani, hogy az alperesi pertársaság mechanizmusának a tervezett megállapodásban szereplő részletszabályai nem biztosítják az Unió és az uniós jog sajátos jellemzőinek megőrzését.
- d) A Bíróság előzetes bevonására irányuló eljárásról
236. A Bíróság előzetes bevonására irányuló eljárás szükségessége – amint a magyarázó jelentés tervezetének 65. pontjából kiderül – kétségtelenül az EJEE által létrehozott ellenőrzési mechanizmus másodlagos jellegének tiszteletben tartásával függ össze, amely jelleget a jelen vélemény 19. pontja idézi fel. Ugyanakkor azt is meg kell jegyezni, hogy ezen eljárás az uniós bírósági rendszer megfelelő működésének biztosítása érdekében is szükséges.
237. Ezzel összefüggésben, a Bíróság előzetes bevonásának szükségessége az EJEB előtt folyamatban lévő olyan eljárásba, amelyben az uniós jog érintett, megfelel az Unió és az intézményei – különösen a Bíróság – hatásköreinek megőrzésére irányuló követelménynek, amint azt a 8. EU-jegyzőkönyv 2. cikke előírja.
238. E célból ezért elsősorban az szükséges, hogy azon kérdést, hogy a Bíróság foglalt-e már állást az EJEB előtti eljárás tárgyát képező ugyanazon jogkérdésről, csak az Unió hatáskörrel rendelkező intézménye válaszolhassa meg, és határozatának kötelezőnek kell lennie az EJEB-re.
239. Ha ugyanis az EJEB-nek lehetősége lenne e kérdésről határozni, az a Bíróság ítélkezési gyakorlatának értelmezésére vonatkozó hatáskör biztosítását jelentené számára.
240. Márpedig a megállapodástervezet 3. cikkének (6) bekezdése, illetve a magyarázó jelentés tervezetének 65. és 66. pontja sem tartalmaz olyan információkat, amelyek alapján levonható azon következtetés, hogy e lehetőség kizárt.
241. Következésképpen az előzetes bevonásra irányuló eljárást úgy kellene kialakítani, hogy az EJEB előtt folyamatban lévő minden ügyben teljes és rendszeres információt kapjon az Unió ahhoz, hogy a hatáskörrel rendelkező uniós intézménynek módjában álljon mérlegelni, hogy a Bíróság foglalt-e már állást az ilyen ügy tárgyát képező kérdésről, és ha nem, akkor elérje ezen eljárás alkalmazását.
242. Másodsorban meg kell jegyezni, hogy a megállapodástervezet 3. cikkének (6) bekezdésében ismertetett eljárás annak lehetővé tételét célozza, hogy a Bíróság megvizsgálja az érintett uniós jogi rendelkezésnek az EJEE-ben vagy az Unió által aláírt jegyzőkönyvekben foglalt szóban forgó jogokkal való

összeegyeztethetőségét. A magyarázó jelentés tervezetének 66. pontja kifejti, hogy „a rendelkezés összeegyeztethetőségének vizsgálata” kifejezés lényegében a másodlagos jog valamely rendelkezésének érvényességére, vagy pedig az elsődleges jog valamely rendelkezésének értelmezésre vonatkozó határozathozatalt jelenti.

243. Ebből következik, hogy tervezett megállapodás kizárja a Bíróság abból a célból történő megkeresésének lehetőségét, hogy az az előzetes bevonására irányuló eljárás révén a másodlagos jog értelmezésére vonatkozó kérdésről határozzon.
244. Meg kell azonban állapítani, hogy – csakúgy, mint amikor az elsődleges jog valamely rendelkezésének előzetes értelmezése szükséges ahhoz, hogy a Bíróság határozhasson arról, hogy e jog megfelel-e az Unió EJEE-hez való csatlakozásából eredő kötelezettségvállalásoknak – ugyanezen célból a másodlagos jog is ilyen értelmezés tárgyát kell hogy képezhesse.
245. Az uniós jog – beleértve a másodlagos jogot is – valamely rendelkezésének értelmezése ugyanis főszabály szerint a Bíróság állásfoglalását követeli meg, amennyiben e rendelkezés több lehetséges értelmezés tárgya lehet.
246. Márpedig ha nem volna megengedett, hogy a Bíróság értelmezze végérvényesen a másodlagos jogot, és ha az e jog EJEE-nek való megfelelőségére irányuló vizsgálat során magának az EJEB-nek kellene az elképzelhető értelmezések közül az egyiket kiválasztania, bizonyosan sérülne a Bíróságnak az uniós jog végérvényes értelmezésére irányuló kizárólagos hatáskörének elve.
247. Következésképpen a Bíróság előzetes bevonására irányuló eljárás terjedelmének a másodlagos jog tekintetében az érvényességi kérdésekre való korlátozása sérti az Unió és a Bíróság hatásköreit, mivel nem teszi lehetővé ez utóbbi számára, hogy végérvényesen értelmezze a másodlagos jogot az EJEE által biztosított jogok tekintetében.
248. A fentiekre tekintettel meg kell állapítani, hogy a Bíróság előzetes bevonására irányuló eljárás működésére vonatkozóan a tervezett megállapodásban szereplő részletszabályok nem teszik lehetővé az Unió és az uniós jog sajátos jellemzőinek megőrzését.
- e) Az uniós jognak a KKBP területén végzett bírósági felülvizsgálat tekintetében fennálló sajátos jellemzőiről
249. Az EUSZ 24. cikk (1) bekezdésének második albekezdéséből következik, hogy a Szerződések KKBP-re vonatkozó rendelkezései tekintetében a Bíróság kizárólag az EUSZ 40. cikk betartásának ellenőrzésére, valamint az EUMSZ 275. cikk második bekezdésében meghatározott bizonyos határozatok jogszerűségének felülvizsgálatára rendelkezik hatáskörrel.
250. Ez utóbbi rendelkezés értelmében a Bíróság többek között hatáskörrel rendelkezik a Tanács által az EU-Szerződés V. címének 2. fejezete alapján a természetes vagy jogi személyekre vonatkozóan elfogadott korlátozó intézkedéseket előíró határozatok jogszerűségének felülvizsgálatára irányuló, az EUMSZ 263. cikk negyedik albekezdése alapján hozzá benyújtott keresetek tekintetében.
251. E rendelkezéseknek azon, a Bizottság által a vélemény iránti kérelmében végzett – és a Bíróság elé észrevételeket terjesztő egyes tagállamok által vitatott – rendszertani értelmezés ellenére, amely lényegében az e területre vonatkozó bírósági felülvizsgálat terjedelmének kellően széles meghatározására irányul ahhoz, hogy az minden olyan helyzetre kiterjedjen, amely az EJEB előtti kérelem tárgya lehet, meg kell jegyezni, hogy a Bíróságnak még nem volt alkalma arra, hogy a KKBP területén pontosítsa hatásköre említett rendelkezésekből eredő korlátozásának terjedelmét.

252. A jelen vélemény iránti kérelemről történő állásfoglalás céljából azonban elegendő azt megállapítani, hogy az uniós jog jelen állapotában a KKBP keretében elfogadott bizonyos jogi aktusok kívül esnek a Bíróság felülvizsgálatán.
253. Ez a helyzet a Bíróság hatásköreinek a Szerződésekben előírt rendszeréből fakad, és mint olyan, kizárólag az uniós jog tekintetében igazolható.
254. A tervezett megállapodásban foglaltak szerinti csatlakozás miatt azonban az EJEB jogosult lenne arról határozni, hogy megfelelnek-e az EJEE-nek bizonyos, a KKBP keretében meghozott jogi aktusok, fellépések vagy mulasztások, és különösen azok, amelyek tekintetében a Bíróság nem rendelkezik hatáskörrel a jogszerűségnek az alapvető jogok tekintetében történő felülvizsgálatára.
255. E helyzetben kizárólag egy Unión kívüli szervre lenne bízva az említett uniós jogi aktusok, fellépések vagy mulasztások bírósági felülvizsgálata, még ha ez kizárólag az EJEE-ben biztosított jogok tiszteletben tartására korlátozódó felülvizsgálat volna is.
256. Márpedig a Bíróságnak már volt alkalma megállapítani, hogy az uniós jogi aktusok, fellépések vagy mulasztások bírósági felülvizsgálatára irányuló hatáskör, beleértve az alapvető jogok tekintetében történő felülvizsgálatot, nem ruházható át kizárólagosan egy olyan nemzetközi bíróságra, amely az Unió intézményi és igazságszolgáltatási keretén kívül helyezkedik el (lásd ebben az értelemben: 1/09 vélemény, EU:C:2011:123, 78., 80. és 89. pont).
257. Következésképpen, jóllehet ez a Bíróság jelenlegi hatásköri rendszerének következménye, a tervezett megállapodás nem tartja tiszteletben az uniós jognak az Unió jogi aktusai, fellépései és mulasztásai bírósági felülvizsgálata tekintetében a KKBP területén fennálló sajátos jellemzőit.
258. A fenti megfontolások összességére tekintettel meg kell állapítani, hogy a tervezett megállapodás, mivel:
- alkalmas arra, hogy megsértse az uniós jog sajátos jellemzőit és autonómiáját, amennyiben nem biztosítja az összhangot az EJEE 53. cikke és a Charta 53. cikke között, nem előzi meg a tagállamok között az uniós jog tekintetében fennálló kölcsönös bizalom elve sérelmének veszélyét, és nem tartalmaz semmilyen előírást a tizenhatodik jegyzőkönyvben létrehozott mechanizmus és az EUMSZ 267. cikkben foglalt előzetes döntéshozatali eljárás viszonya tekintetében;
 - alkalmas arra, hogy megsértse az EUMSZ 344. cikket, amennyiben nem zárja ki annak lehetőségét, hogy a tagállamok, valamint a tagállamok és az Unió közötti, az EJEE-nek az uniós jog tárgyi hatálya alá tartozó alkalmazásával kapcsolatos jogvitát lehessen az EJEB előtt kezdeményezni;
 - nem írja elő az alperesi pertársaság mechanizmusa és a Bíróság előzetes bevonására irányuló eljárás működésének olyan részletszabályait, amelyek lehetővé teszik az Unió és az uniós jog sajátos jellemzőinek megőrzését, továbbá
 - nem tartja tiszteletben az uniós jognak az Unió jogi aktusai, fellépései és mulasztásai bírósági felülvizsgálata tekintetében a KKBP területén fennálló sajátos jellemzőit, mivel ezen aktusok, fellépések vagy mulasztások közül egyesek bírósági felülvizsgálatát kizárólag egy Unión kívüli szervre ruházza,

nem egyeztethető össze az EUSZ 6. cikk (2) bekezdésével és a 8. EU-jegyzőkönyvvel.

A fenti indokok alapján a Bíróság (teljes ülés) a következő véleményt adja:

Az Európai Uniónak az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményhez történő csatlakozására irányuló megállapodás nem egyeztethető össze az EUSZ 6. cikk (2) bekezdésével, valamint az Uniónak az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményhez történő csatlakozásáról szóló (8.) jegyzőkönyvvel.

Aláírások