GIOVANNI PITRUZZELLA
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2020. május 28.[1]

C-597/18. P., C-598/18. P., C-603/18. P. és C-604/18. P. sz. egyesített ügyek

Az Európai Unió Tanácsa
kontra
Dr. K. Chrysostomides & Co. LLC
és az I. mellékletben megnevezett többi fél[2],
Európai Bizottság,
Európai Központi Bank (EKB),
Eurócsoport,
Európai Unió (C-597/18 P)
és
az Európai Unió Tanácsa
kontra
Eleni Pavlikka Bourdouvali
és a II. mellékletben megnevezett többi fél[3],
Európai Bizottság,
Európai Központi Bank (EKB),
Eurócsoport,
Európai Unió (C-598/18 P)
és
Dr. K. Chrysostomides & Co. LLC
és az I. mellékletben megnevezett többi fél (C-603/18 P),
Eleni Pavlikka Bourdouvali
és a II. mellékletben megnevezett többi fél
(C-604/18 P)
kontra
az Európai Unió Tanácsa,
Európai Bizottság,
Európai Központi Bank (EKB),
Eurócsoport,

Európai Unió (C-603/18 P és C-604/18 P)

„Fellebbezés – Szerződésen kívüli felelősség – Gazdaság- és monetáris politika – Ciprus stabilitását célzó támogatási program – Eurócsoport – Jogi természet – Az uniós bíróságok hatásköre”

1 Eredeti nyelv: olasz.

2 A többi fél felsorolását kizárólag a feleknek kézbesített változat melléklete tartalmazza.

3 A többi fél felsorolását kizárólag a feleknek kézbesített változat melléklete tartalmazza.

1. Mi az eurócsoport jogi természete? Milyen szerepet tölt be ez a szervezet a Gazdasági és Monetáris Unió (a továbbiakban: GMU) összetett alkotmányos rendjében? Minősíthető-e az eurócsoport az EUMSZ 340. cikk második bekezdése értelmében vett „intézménynek”? Következésképpen az uniós bíróságok hatáskörrel rendelkeznek-e az eurócsoporttal szemben az általa hozott, állítólagosan hátrányos aktusokkal esetlegesen okozott károk megtérítése iránt a szóban forgó rendelkezés alapján előterjesztett kártérítési keresetek elbírálására?

2. Ezek a jelen indítvány tárgyát képező kérdések, amely két olyan fellebbezésre vonatkozik, amelyeket az Európai Unió – Európai Bizottság által támogatott – Tanácsa terjesztett elő[4] a Törvényszék két olyan ítélete[5] (a továbbiakban: megtámadott ítéletek) ellen, amelyben a Törvényszék elutasította a többek között az eurócsoporttal szemben előterjesztett kártérítési keresetek elfogadhatatlanságára vonatkozóan a Tanács által emelt kifogásokat.

3. A Tanács fent említett két fellebbezésével kapcsolatos ügyeket – amelyekre a jelen indítvány fókuszál – két másik, olyan fellebbezésekre[6] vonatkozó üggyel egyesítették a Bíróság kérésére, amelyeket szintén a megtámadott ítéletekkel szemben két ciprusi bank (az I. és II. mellékletben említett) betétesei, illetve részvényesei (a továbbiakban: az elsőfokú eljárás felperesei) terjesztettek elő. Az elsőfokú eljárás felperesei azt kérik a Bíróságtól, hogy helyezze hatályon kívül az említett ítéleteket annyiban, amennyiben azokban a Törvényszék elutasította az általuk a Tanáccsal, a Bizottsággal, az Európai Központi Bankkal (EKB) és az eurócsoporttal szemben több, ez utóbbiak által hozott aktussal, köztük az eurócsoport egyes nyilatkozataival állítólagosan okozott kár megtérítése iránt előterjesztett kereseteket.[7]

4. Kétségtelen, hogy a jelen ügyek alkotmányos jelentőséggel bírnak. Ezen ügyek lehetőséget kínálnak a Bíróságnak arra, hogy tisztázza az eurócsoport jogi természetét, amely politikai szempontból kétségtelenül jelentős befolyással rendelkezik, azonban az Unió alkotmányos/intézményi rendjében talán a legvitatottabb és a legkevésbé könnyen besorolható szervezet.

I. Jogi háttér

5. Az EUMSZ 137. cikk úgy szól, hogy „[a]z azon tagállamok minisztereinek találkozóira vonatkozó szabályokat, amelyek pénzneme az euro, az eurocsoportról szóló jegyzőkönyv állapítja meg”.

6. Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés mellékletét képező, az eurocsoportról szóló (14.) jegyzőkönyv (a továbbiakban: (14.) jegyzőkönyv) preambulumbekezdése úgy szól, hogy: „[A] MAGAS SZERZŐDŐ FELEK, AZZAL AZ ÓHAJJAL, hogy javítsák a fokozottabb gazdasági növekedés feltételeit az Európai Unióban, és e célból elősegítsék az euroövezetben a gazdaságpolitikák egyre szorosabb összehangolását, ANNAK TUDATÁBAN, hogy külön rendelkezéseket szükséges megállapítani az azon tagállamok közötti megerősített párbeszéd érdekében, amelyek pénzneme az euro, mindaddig, amíg az euro az Unió valamennyi tagállamának pénznemévé nem válik, MEGÁLLAPODTAK a [jegyzőkönyv 1. és 2. cikkében előírt] rendelkezésekben […]”.

4 Tanács kontra K. Chrysostomides & Co. és társai ügy (C-597/18 P); Tanács kontra Bourdouvali és társai ügy (C-598/18 P).

5 2018. július 13-i K. Chrysostomides & Co. és társai kontra Tanács és társai ítélet (T-680/13, EU:T:2018:486); 2018. július 13-i Bourdouvali és társai kontra Tanács és társai ítélet (T-786/14, nem tették közzé, EU:T:2018:487).

6 K. Chrysostomides & Co. és társai kontra Tanács és társai ügy (C-603/18 P); Bourdouvali és társai kontra Tanács és társai ügy (C-604/18 P).

7 Lásd részletesen: a megtámadott T-680/13. sz. ítélet 75–79. pontját és a megtámadott T-786/14. sz. ítélet 71–75. pontját.

7. A (14.) jegyzőkönyv 1. cikke úgy szól, hogy „[a]zon tagállamok miniszterei, amelyek pénzneme az euro, egymás között informálisan üléseznek. Ezekre az ülésekre szükség esetén, azzal a céllal kerül sor, hogy megvitassák az általuk a közös valutával összefüggésben közösen viselt különleges felelősséggel kapcsolatos kérdéseket. A Bizottság részt vesz az üléseken. Az Európai Központi Bankot meg kell hívni ezekre az ülésekre, amelyeket a Bizottság képviselői, és azon tagállamok pénzügyekért felelős minisztereinek képviselői készítenek elő, amelyek pénzneme az euro”.

8. A (14.) jegyzőkönyv 2. cikke úgy szól, hogy „[a]zon tagállamok miniszterei, amelyek pénzneme az euro, e tagállamok többségével két és fél évre elnököt választanak”.

II. A jogvita előzményei

9. A jogvita előzményeit pontosan ismerteti a megtámadott ítéletek 10–46. pontja, amelyek további részleteket tartalmaznak.

10. A jelen indítvány szempontjából elegendő emlékeztetni arra, hogy a 2011-ben kezdődő pénzügyi válság során 2012-ben több ciprusi székhelyű bank, köztük a Cyprus Popular Bank és a Bank of Cyprus is komoly pénzügyi nehézségekkel szembesült.

11. A saját bankrendszerének támogatása érdekében beavatkozó Ciprusi Köztársaság 2012 júniusában pénzügyi támogatás iránti kérelmet nyújtott be az eurócsoport elnökéhez; ez a kérelem makrogazdasági kiigazítási program keretében egyetértési megállapodással kapcsolatos tárgyalásokhoz vezetett, amelyeket az Európai Bizottság az EKB-val és a Nemzetközi Valutaalappal (IMF) közösen, valamint a ciprusi hatóságok folytattak le.

12. Ezt az egyetértési megállapodást az Európai Stabilitási Mechanizmus (ESM) Kormányzótanácsa 2013. április 24-én jóváhagyta, azt 2013. április 26-án aláírták, majd 2013. április 30-án jóváhagyta a ciprusi parlament.

13. 2013. április 25-én a Tanács az EUMSZ 136. cikk (1) bekezdése alapján eljárva elfogadta a pénzügyi stabilitás és a fenntartható növekedés helyreállítása céljából Ciprus által végrehajtandó egyedi intézkedésekről szóló 2013/236 határozatot.[8]

14. Az eurócsoport mind az egyetértési megállapodás elfogadását megelőző időszakban, mind pedig e megállapodás aláírását és jóváhagyását követően több nyilatkozatot tett a nyilvánosság előtt a Ciprusi Köztársaságnak nyújtandó pénzügyi támogatással kapcsolatban.

15. Konkrétabban az eurócsoport a 2013. március 25-i nyilatkozattal többek között közölte, hogy olyan megállapodásra jutottak a jövőbeli makrogazdasági kiigazítási program lényeges elemeiről, amely programot támogatja valamennyi európénznemű tagállam, valamint a Bizottság, az EKB és az IMF is. Az eurócsoport a 2013. május 13-i nyilatkozatával üdvözölte az ESM Kormányzótanácsának azon határozatát, amellyel jóváhagyta a segély első részletét, és megerősítette, hogy a Ciprusi Köztársaság végrehajtotta a 2013. április 26-i egyetértési megállapodásban rögzített intézkedéseket. Az eurócsoport 2013. szeptember 13-i nyilatkozatával – többek között – egyrészről üdvözölte a Bizottság, az EKB és az IMF által végzett első ellenőrzési szakasz eredményeit, másrészről pedig azt, hogy a Bank of Cyprust érintő szanálási eljárás véget ért.

8 HL 2013. L 141., 32. o.

III. A Törvényszék előtti eljárás és a megtámadott ítélet

16. Az elsőfokú eljárás felperesei a Törvényszékhez 2013. december 20-án (T-680/13. sz. ügy) és 2014. december 1-jén (T-786/14. sz. ügy) benyújtott keresetlevelekkel – többek között – az eurócsoporttal szemben megindították a fenti 3. pontban említett kártérítési kereseteket.

17. A Törvényszék előtti eljárás során a Tanács, a Bizottság és az EKB külön beadványokban[9] a Törvényszék eljárási szabályzatának 114. cikke értelmében vett elfogadhatatlansági kifogásokat emelt.

18. A Törvényszék a megtámadott ítéletekkel elutasította az elsőfokú eljárás felperesei által előterjesztett kereseteket, és az eljárás költségeinek viselésére kötelezte azokat.

IV. A felek kérelmei

19. A Tanács a jelen indítvány tárgyát képező C-597/18. P. sz. és C-598/18. P. sz. ügyben azt kéri, hogy a Bíróság helyezze hatályon kívül a megtámadott ítéleteket abban a részükben, amelyben a Törvényszék elutasítja a Tanács által az eurócsoporttal szemben előterjesztett kártérítési keresetek vonatkozásában emelt elfogadhatatlansági kifogásokat, és hogy az elsőfokú eljárás felpereseit kötelezze az eljárás költségeinek viselésére.

20. Az elsőfokú eljárás felperesei a fent említett ügyekben azt kérik, hogy a Bíróság utasítsa el a Tanács által előterjesztett fellebbezéseket, és hogy a Tanácsot kötelezze az eljárás költségeinek viselésére.

21. A Bizottság azt kéri, hogy a Bíróság adjon helyt a Tanács által előterjesztett fellebbezéseknek, és hogy az elsőfokú eljárás felpereseit kötelezze mindkét eljárás költségeinek viselésére.

22. A Finn Köztásaság – amely számára a Bíróság elnöke 2019. február 21-i végzésével engedélyezte, hogy a Tanács kérelmeinek támogatása végett beavatkozzon – azt kéri, hogy a Bíróság adjon helyt a Tanács által előterjesztett fellebbezéseknek, és hogy helyezze hatályon kívül a megtámadott ítéleteket abban a részükben, amelyben a Törvényszék elfogadhatónak nyilvánította az elsőfokú eljárás felperesei által az eurócsoporttal szemben előterjesztett kártérítési kereseteket.

V. A fellebbezések elemzése

23. A Tanács az általa előterjesztett, a fentiekkel összhangban a jelen indítvány tárgyát képező fellebbezésekkel vitatja a Törvényszék megtámadott ítéletekben (a T-680/13. sz. ítélet 106–114. pontjában és a T-786/14. sz. ítélet 102–110. pontjában) szereplő azon érvelését, és az abból levont következtetést, amely szerint az eurócsoport az EUMSZ 340. cikk második bekezdése szerinti „intézménynek” minősül, így az általa tett kárt okozó intézkedések az Uniónak tudhatók be.

A. A Törvényszék érvelése a megtámadott ítéletek releváns részében

24. A Törvényszék a megtámadott ítéletekben mindenekelőtt emlékeztetett arra, hogy az ítélkezési gyakorlat értelmében az „intézmény” EUMSZ 340. cikk második bekezdésében használt fogalma nemcsak az EUSZ 13. cikk (1) bekezdésében felsorolt intézményeket, hanem a Szerződések által, az uniós célkitűzések megvalósításának szándékával létrehozott valamennyi uniós szervet és szervezetet is magában foglalja.[10]

9 Lásd a megtámadott ítéletek 50–55. pontját.

10 A megtámadott ítéletek 106. pontja (T-680/13. sz. ügy) és 102. pontja (T-786/14. sz. ügy).

25. A Törvényszék ezt követően úgy ítélte meg, hogy az, hogy a Bíróság a 2016. szeptember 20-i Mallis és társai kontra Bizottság és EKB ítéletben (C-105/15 P–C-109/15 P, EU:C:2016:702; a továbbiakban: Mallist ítélet) – konkrétan annak 61. pontjában – megállapította, hogy az eurócsoport nem minősíthető az EUMSZ 263. cikk értelmében vett „uniós szervnek vagy szervezetnek”, nem zárja ki, hogy az eurócsoport az EUMSZ 340. cikk második bekezdése értelmében vett „intézménynek” minősüljön. A Törvényszék e tekintetben emlékeztetett arra, hogy az ítélkezési gyakorlatból kitűnik egyrészt az, hogy a megsemmisítés iránti kereset és a kártérítési kereset egymástól eltérő és olyan önálló jogorvoslatok, amelyek funkciója különböző, másrészt pedig az, hogy ahhoz, hogy kárt okozó aktus vagy magatartás megalapozhassa az Unió szerződésen kívüli felelősségét, nem szükséges, hogy a szóban forgó aktus vagy cselekmény az EUMSZ 263. cikk szerinti, megsemmisítés iránti kereset tárgyát is képezhesse. [11]

26. A Törvényszék ebből arra a következtetésre jutott, hogy az Unió azon szerveit, amelyeket az EUMSZ 340. cikk második bekezdése értelmében „intézménynek” lehet minősíteni, az említett rendelkezésben meghatározott kritériumok alapján szükséges azonosítani, amelyek különböznek az EUMSZ 263. cikkben meghatározott kritériumoktól. A Törvényszék szerint e tekintetben tehát azt szükséges meghatározni, hogy azt az uniós szervezetet, amelynek a sérelmezett aktus vagy magatartás betudható, a Szerződések által, az uniós célkitűzések megvalósításának szándékával hozták-e létre. [12]

27. A Törvényszék tehát úgy ítélte meg, hogy mivel az EUMSZ 137. cikk és a (14.) jegyzőkönyv rendelkezik az eurócsoport létrehozásáról, összetételéről, összeülésének rendjéről és feladatairól, e szervezet a Szerződések által az uniós célkitűzések megvalósításának szándékával formálisan létrehozott uniós szervezet. Következésképpen a Törvényszék megállapította, hogy az eurócsoportnak az uniós jog által ráruházott hatáskörei gyakorlása során hozott aktusai, illetve tanúsított magatartása az Uniónak tudható be. [13]

28. A Törvényszék végül úgy ítélte meg, hogy bármely más, ezzel ellentétes megoldás a „jogunió” elvébe ütközne, mivel az uniós jogrenden belül olyan szervezetek létrehozására adna lehetőséget, amelyek aktusaiért és magatartásáért az Unió nem tartozna felelősséggel. [14]

B. A felek érveinek rövid összefoglalása

29. A Tanács a fellebbezéseiben egyetlen jogalapot hoz fel, és azt állítja, hogy több téves jogalkalmazáson alapul a Törvényszék által a megtámadott ítéletekben levont azon következtetés, amely szerint az eurócsoport aktusai az Unió szerződésen kívüli felelősségét vonhatják maguk után.

30. A Törvényszék mindenekelőtt tévesen értelmezte az említett Mallis ítéletet és a megtámadott ítéletekben hivatkozott ítélkezési gyakorlatot. A Mallis ítéletből ugyanis egyáltalán nem vonható le olyan következtetés, hogy az eurócsoport az EUMSZ 340. cikk értelmében vett „intézménynek” tekinthető már pusztán amiatt, hogy a Szerződések említést tesznek róla. Az EUMSZ 137. cikk és a (14.) jegyzőkönyv az eurócsoportot nem létrehozza, hanem pusztán elismeri, mivel azt az Európai Tanács 1997-ben már létrehozta.

11 A megtámadott ítéletek 107–110. pontja (T-680/13. sz. ügy) és 103–106. pontja (T-786/14. sz. ügy), valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

12 A megtámadott ítéletek 111. és 112. pontja (T-680/13. sz. ügy), valamint 107. és 108. pontja (T-786/14. sz. ügy). Lásd a 18. lábjegyzetben hivatkozott ítélkezési gyakorlatot.

13 A megtámadott ítéletek 113. pontja (T-680/13. sz. ügy) és 109. pontja (T-786/14. sz. ügy).

14 A megtámadott ítéletek 114. pontja (T-680/13. sz. ügy) és 110. pontja (T-786/14. sz. ügy).

31. A Törvényszék nem állapíthatta volna meg, hogy az eurócsoport – a hivatkozott ítélkezési gyakorlatban meghatározott kritériumoknak megfelelően – jogi személyiséggel vagy a Szerződések által ráruházott hatáskörökkel rendelkezik. A hatáskörök átruházásának megállapítását az informális ülés létezésével és eljárási szabályaival kapcsolatos rendelkezések önmagukban még nem teszik lehetővé. A Törvényszék tehát a hatáskörmegosztás EUSZ 5. cikk (2) bekezdésében rögzített elvét is megsértette.

32. Végezetül az, hogy az uniós bíróságok nem rendelkeznek hatáskörrel az eurócsoporttal szemben előterjesztett kártérítési keresetek elbírálására, nem akadályozza meg a hatékony bírói jogvédelem érvényesülését, mivel a magánszemélyek más bírósági felülvizsgálati eszközökkel is rendelkeznek. Először is, a Bizottság felelőssé tehető az ESM azon aktusainak jogellenessége miatt, amelyekkel kapcsolatban hatásköröket gyakorolt.[15] Másodszor, a magánszemélyek a jogaik védelme érdekében a nemzeti bíróságokhoz fordulhatnak. Harmadszor, az uniós bíróságok felülvizsgálhatják a Tanácsnak az ESM feltételrendszerét megelőző és elővetítő aktusait.[16]

33. A Tanács támogatása végett beavatkozó Bizottság először is úgy véli, hogy az eurócsoportra nem terjed ki az EUMSZ 340. cikk személyi hatálya, mivel az azon tagállamok minisztereinek informális ülése, amelyek pénzneme az euró, tehát nem része az Unió intézményi rendjének. Másodszor, a Bizottság úgy véli, hogy az EUMSZ 263. cikk és EUMSZ 340. cikk személyi hatálya azonos. Ezen intézmény szerint a Törvényszék az érvelését nem tudta alátámasztani olyan korábbi ítélkezési gyakorlattal, amely szerint az EUMSZ 340. cikk szerinti kártérítési kereset révén perelhető az olyan szervezet, amelynek aktusaival szemben az EUMSZ 263. cikk alapján nincs jogorvoslat.

34. A finn kormány – amely szintén a Tanács támogatása végett avatkozott be – azzal érvel, hogy bár a Szerződések elismerik az eurócsoport létezését, az eurócsoportot nem elegendő pusztán megemlíteni ahhoz, hogy uniós „intézmény” rangjára emelkedjen.

35. Az elsőfokú eljárás felperesei először is azt állítják, hogy az említett Mallis ítélet nem releváns, mivel az szerződésen kívüli felelősség megállapítása iránti kereset helyett megsemmisítés iránti keresetre vonatkozott. Az ítélkezési gyakorlatból kitűnik, hogy a szerződésen kívüli felelősség megállapítása iránti kereset elfogadhatósága nem függ attól, hogy a szervezet elfogadhat-e kötelező erejű aktusokat. Annak kizárása, hogy az Unió felelősséget vállalhasson az eurócsoport által elfogadott aktusokért, a hatékony bírói jogorvoslathoz való alapvető jog figyelmen kívül hagyását jelentené. Másodszor, az elsőfokú eljárás felperesei vitatják azt az érvet, amely szerint az eurócsoportot nem a Szerződések hozták létre. Annak létezését ugyanis az EUMSZ 137. cikk és a (14.) jegyzőkönyv révén a Lisszaboni Szerződés tette hivatalossá. Harmadszor, az eurócsoport nem pusztán informális vitafórum, hanem az Unió gazdaság- és költségvetési politikájának kidolgozásáért felelős szervezet. Végezetül az elsőfokú eljárás felperesei elsősorban két okból vitatják, hogy a magánszemélyek jogvédelmük céljából más jogorvoslati eszközöket is igénybe vehetnének. Az, hogy a Bizottság felelősséget vállal a hatásköreinek gyakorlása során, nem helyettesítheti az eurócsoport általi felelősségvállalást. Ezenfelül a magánszemélyek számára nem elegendő a nemzeti bíróságok előtti keresetindítás lehetősége, mivel azok előtt a Szerződések által létrehozott szervezetek által elfogadott aktusokat nem, kizárólag a nemzeti hatóságoknak tulajdonítható aktusokat támadhatják meg.

15 A Tanács utal a 2016. szeptember 20-i Ledra Advertising és társai kontra Bizottság és EKB ítélet (C-8/15 P–C-10/15 P, EU:C:2016:701, a továbbiakban: Ledra ítélet) 56–60. pontjára.

16 A Tanács a pénzügyi stabilitásuk tekintetében súlyos nehézségekkel küzdő vagy súlyos nehézségek által fenyegetett euroövezeti tagállamok gazdasági és költségvetési felügyeletének megerősítéséről szóló, 2013. május 21-i 472/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendeletre (HL 2013. L 140., 1. o.), különösen e rendelet 7. cikkére hivatkozik.

C. Jogi elemzés

1. Előzetes megjegyzések

36. A Tanács az általa előterjesztett fellebbezésekben kérdésként veti fel, hogy az EUMSZ 340. cikk második bekezdése értelmében vett „intézménynek” minősíthető-e az eurócsoport, következésképpen az uniós bíróságok hatáskörrel rendelkeznek-e az eurócsoporttal szemben az általa hozott, állítólagosan hátrányos aktusokkal esetlegesen okozott károk megtérítése iránt az említett rendelkezés alapján előterjesztett keresetek elbírálására.

37. Az Unió szerződésen kívüli felelősségének megállapítása iránti kereseteket illetően emlékeztetni kell arra, hogy az EUMSZ 340. cikk második bekezdése értelmében az Unió a tagállamok jogában közös általános elveknek megfelelően megtéríti az intézményei vagy alkalmazottai által feladataik teljesítése során okozott károkat.

38. E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy az állandó ítélkezési gyakorlat értelmében az Unió EUMSZ 340. cikk második bekezdése szerinti szerződésen kívüli felelősségének megállapításához több feltétel együttes teljesülése szükséges, nevezetesen az uniós intézménnyel szemben kifogásolt magatartás jogellenessége, a kár tényleges jellege, valamint az intézmény magatartása és a hivatkozott kár közötti okozati összefüggés fennállása.[17]

39. Az ítélkezési gyakorlatból kitűnik, hogy az „intézmény” EUMSZ 340. cikk második bekezdése értelmében vett fogalma tágabb az EUSZ 13. cikk (1) bekezdésében szereplő fogalmánál. Az EUMSZ 340. cikk második bekezdésében használt „intézmény” kifejezést ugyanis nem úgy kell értelmezni, hogy az kizárólag a szó szoros értelmében vett, az EUSZ 13. cikk (1) bekezdésében felsorolt uniós intézményeket foglalja magában, hanem úgy, hogy az – figyelembe véve a szerződésen kívüli felelősség Szerződésekben meghatározott rendszerét – magában foglalja a Szerződések által az uniós célkitűzések megvalósításának szándékával létrehozott minden más szervezetet is. Következésképpen e szervezeteknek az uniós jog által részükre biztosított hatáskörök gyakorlása során hozott aktusai a tagállamok EUMSZ 340. cikk második bekezdésében hivatkozott közös általános elveinek megfelelően az Uniónak betudható aktusok.[18]

40. Annak vizsgálata érdekében, hogy az eurócsoport az EUMSZ 340. cikk második bekezdése értelmében vett „intézménynek” minősíthető-e, következésképpen a cselekményeinek káros következményei az Uniónak tudhatók be, meg kell érteni e szervezet jogi természetét és a GMU intézményi rendjén belüli helyzetét. Emiatt először a Bíróság ítélkezési gyakorlata alapján megvizsgálom a GMU alkotmányos felépítését (2. rész). Ezt követően az eurócsoportot – mint olyat – a létrehozatalára, a feladataira és konkrét működésére tekintettel vizsgálom meg (3. rész). E vizsgálat eredménye lehetővé teszi az eurócsoport jogi természetének és alkotmányos minőségének meghatározását (4. rész). Végezetül ismertetek néhány, a hatékony bírói jogvédelem elvének tiszteletben tartásával összefüggő követelménnyel kapcsolatos megfontolást (5. rész).

17 Ledra ítélet, 64. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

18 Lásd e tekintetben: 1992. december 2-i SGEEM és Etroy kontra BEI ítélet (C-370/89, EU:C:1992:482, 12–16. pont); a Törvényszék 2020. április 10-i Lamberts kontra Mediatore ítélete (T-209/00, EU:T:2002:94, 49. pont), amelyet a Bíróság helybenhagyott a 2004. március 23-i Mediatore kontra Lamberts ítéletben (C-234/02 P, EU:C:2004:174).

2. A GMU alkotmányos felépítéséről

41. A GMU-t kezdettől fogva az azt alkotó két elem, vagyis a monetáris politika és a gazdaságpolitika „aszimmetriájával” jellemzett alkotmányos felépítés jellemezte.[19] Ez az aszimmetria a hatáskörök megosztására, következésképpen a tulajdonképpeni alkotmányos és intézményi felépítésre is vonatkozott.

42. Ami ugyanis a hatáskörök megosztását illeti, egyrészt az Unió a monetáris politika területén kizárólagos hatáskört kapott azon tagállamok vonatkozásában, amelyek pénzneme az euró,[20] másrészt azonban a gazdaságpolitikák, köztük a költségvetési és adópolitika ellenőrzése továbbra is a tagállamok hatáskörébe tartozik.

43. Az Unió a gazdaságpolitika területén – a hatásköröknek a monetáris politika terén történtekhez hasonló, általános hatáskörmegosztás révén történő tényleges átruházása hiányában – az EUMSZ harmadik része VIII. címe 1. fejezetének rendelkezései alapján kizárólag a tagállamok gazdaságpolitikáinak összehangolására vonatkozó hatáskört,[21] valamint – kizárólag az európénznemű tagállamok tekintetében az e tagállamokra vonatkozó különös rendelkezések révén – a költségvetési fegyelem és a költségvetési felügyelet összehangolására, valamint a gazdaságpolitikai iránymutatások megállapítására vonatkozó hatásköröket gyakorolja.[22]

44. A hatáskörök GMU-n belüli megosztásának aszimmetriája a GMU alkotmányos és intézményi felépítésében is aszimmetriát eredményezett, amiből az következik, hogy a GMU-t sajátos intézményi egyensúly jellemzi.

45. Miközben ugyanis a Szerződések az Unió kizárólagos monetáris politikai hatásköreinek gyakorlása érdekében az EKB és a Központi Bankok Európai Rendszere által alkotott intézményi rendről rendelkeznek,[23] a gazdaságpolitika esetében összetettebb a kép.

46. A tagállamok gazdaságpolitikáinak összehangolása ugyanis szükségszerűen három önálló működési szinten – nemzeti szinten, uniós szinten és kormányközi szinten – történik.

47. Nemzeti szinten a tagállamok meghatározzák a gazdaságpolitikát és a költségvetési politikát, amelyekre vonatkozóan fenntartották a hatáskörüket. Uniós szinten összehangolják a tagállamok gazdaságpolitikáit és az euróövezet országai esetében az Unió gyakorolja a fent említett felügyeleti jogköröket. A kormányközi szint mindig is az államok közötti gazdasági integráció elmélyítésének egyik előnyben részesített, ma is létező párhuzamos útját képezte, amely néha átfedésbe kerül az uniós szinttel.

48. A GMU alkotmányos felépítésének fent említett összetettsége tovább fokozódott a pénzügyi válságra válaszul elfogadott intézkedések következtében. Az Unió és a tagállamok ugyanis egy sor olyan kiigazítási intézkedés meghozatalával avatkoztak be, amelyeket az Unió intézményi rendjén és az uniós jog keretén belül és azon kívül fogadtak el.

19 A GMU aszimmetrikus kialakítása már az 1989. április 12-én közzétett úgynevezett Delors-jelentésben (a Gazdasági Közösségen belüli gazdasági és monetáris unióról szóló jelentésben) is szerepelt; az e jelentésben foglalt iránymutatásokat lényegében átvette az Európai Tanács az 1989. június 26-i és 27-i madridi ülésén, amelyen a GMU három szakaszban történő végrehajtásának megkezdéséről határozott (e tekintetben lásd a szóban forgó jelentés 16., 17. és 19. pontját).

20 Lásd az EUMSZ 3. cikk (1) bekezdésének c) pontját.

21 Lásd az EUMSZ 5. cikkének (1) bekezdését.

22 Lásd az EUMSZ 5. cikk (1) bekezdésének második albekezdését és az EUMSZ harmadik része VIII. címének 4. fejezetét.

23 E tekintetben lásd az EUMSZ harmadik része VIII. címének 2. fejezetét, az EUMSZ hatodik része I. címe 1. fejezetének 6. szakaszát, valamint a Központi Bankok Európai Rendszere és az Európai Központi Bank alapokmányáról szóló (4.) jegyzőkönyvet. E tekintetben lásd még: Cruz Villalón főtanácsnok Gauweiler és társai ügyre vonatkozó indítványa (C-62/14, EU:C:2015:7, 107. és az azt követő pontok).

49. Habár az uniós jog nyomán az Unió intézményi rendjén és az uniós jog keretén kívül több intézkedést fogadtak el az új pénzügyi válság megelőzése érdekében,[24] az euróövezet tagállamai – konkrétabban az Európai Stabilitási Mechanizmus létrehozásáról szóló szerződés (a továbbiakban: ESM-Szerződés) 2012. február 2-i és a Gazdasági és Monetáris Unió stabilitásáról, koordinációjáról és kormányzásáról szóló szerződés (a továbbiakban: költségvetési paktum) 2012. március 2-i megkötésével – jelentősen megerősítették a kormányközi együttműködést.

50. Habár ezen intézkedések elfogadása, következésképpen pedig azok végrehajtása is jogi és intézményi szempontból eltérő szinten, egyrészről az uniós szinten, másrészről pedig az uniós jog keretén kívül eső kormányközi szinten történik, ugyanazon átfogó kép részei és egymással szorosan összefüggenek.

51. Az uniós szinten és a kormányközi szinten elfogadott intézkedések közötti kölcsönösen szoros kapcsolat következtében a GMU keretében már a válság előtt is kirajzolódó, olyan együttműködési formák alakultak ki, amelyek – mivel e két szint határán helyezkednek el – a „félkormányközi” módszer kifejezéssel jellemezhetők. Ugyanis kormányközi együttműködésről van szó abban az értelemben, hogy arra az uniós jog keretén és az Unió intézményi rendjén kívül kerül sor. Ez az együttműködés azonban az Unió jogához és intézményi rendjéhez is szorosan kapcsolódik, és azzal szorosan összefügg.

52. Így jogi szempontból jelentős összefüggés áll fenn az Unió által elfogadott aktusok és a tagállamok által kormányközi szinten elfogadott szerződések között abban az értelemben, hogy egyrészt a tagállam azon kötelezettsége, hogy részt vegyen ezekben a szerződésekben közvetlenül az uniós jogon belüli jogállásából következik,[25] másrészt pedig ezek az aktusok egymásra hivatkoznak.[26]

53. Intézményi szempontból az együttműködés ezen formáit az jellemzi, hogy az uniós intézmények magas szinten vesznek részt a kormányközi fellépésekben, és a tagállamok is magas szinten vesznek részt az uniós fellépésekben. Így például a Bizottság és az EKB az ESM-Szerződés keretében jelentős feladatokat lát el,[27] míg a Bizottság jelentős mértékben részt vesz a költségvetési paktum végrehajtásában.[28]

54. Ilyen, alkotmányos és jogi szempontból összetett és kölcsönösen összefüggő helyzetben tehát igen nehézkessé válhat egyértelmű határvonalat húzni a kormányközi szinten és uniós szinten hozott intézkedések, ebből következően pedig a kormányközi szervezetek és az uniós szervek között.

55. Az utóbbi években a Bíróságot a pénzügyi válsággal összefüggő helyzetekből eredő több ügyben több alkalommal arra kérték, hogy a GMU alkotmányos felépítésével kapcsolatos kérdésekkel foglalkozzon. A Bíróság az ítélkezési gyakorlatában mindig arra törekedett, hogy fenntartsa a tagállamok döntéseiből eredő kényes alkotmányos és intézményi egyensúlyt.

24 Két intézkedéssorozatra utalok: először is a 2011-ben az úgynevezett „hatos csomag” (részletekért és hivatkozásokért lásd: az Európai Bizottság 2011. december 12-i Memo/11/898. sz. dokumentumát) keretében elfogadott intézkedésekre; másodszor, a 2013-ban elfogadott „kettes csomag” címet viselő reformra, amelynek célját a gazdasági integráció megerősítése és az euróövezet tagállamainak konvergenciája képezte (a 16. lábjegyzetben említett 472/2013 rendelet és a költségvetésiterv-javaslatok monitoringjára és értékelésére, valamint az euroövezeti tagállamok túlzott hiánya kiigazításának biztosítására vonatkozó közös rendelkezésekről szóló, 2013. május 21-i 473/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet [HL 2013. L 140., 11. o.]). Ezek az intézkedések jelenleg felülvizsgálat és vita tárgyát képezik (lásd a Bizottság 2020. február 5-i IP/20/170 sajtóközleményét).

25 Lásd például az ESM-Szerződés (7) preambulumbekezdését.

26 Lásd például az ESM-Szerződés 13. cikkének (3) bekezdését és a költségvetési paktum 2. cikkét, amelyekben elismerték az uniós jog elsőbbségét. Ettől eltérő értelemben lásd például a 472/2013 rendeletet, amely több alkalommal hivatkozik az ESM-Szerződésre.

27 Lásd e tekintetben a 2012. november 27-i Pringle ítélet (C-370/12, EU:C:2012:756; a továbbiakban: Pringle ítélet) 156. és 157. pontja, amelyben a Bíróság a megfelelő hivatkozásokkal együtt felsorolja az ESM-Szerződés által a Bizottságra és az EKB-ra ruházott feladatokat.

28 Lásd a költségvetési paktum 3. cikkének (2) bekezdését, 5. cikkének (1) és (2) bekezdését, 6., 7. és 8. cikkét, valamint 12. cikkének (1) és (4) bekezdését.

56. Így a Bíróság teljes ülése a Pringle ítéletben [29] úgy ítélte meg, hogy az ESM-Szerződés összeegyeztethető az uniós joggal. A Bíróság ebben az alapvető fontosságú ügyben többek között úgy ítélte meg, hogy az uniós joggal nem ellentétes, ha a tagállamok azokon a területeken, amelyek nem tartoznak kizárólagos uniós hatáskörbe, az uniós intézményeket bízzák meg – az általuk az Unión kívül vállalt együttes fellépés koordinációjához hasonló – feladatok ellátásával, feltéve hogy e feladatok nem változtatnak az EU-Szerződés és az EUM-Szerződés által ezen intézményekre ruházott hatáskörökön. [30]

57. Emellett alapvetőnek bizonyul a Ledra ítélet [31] és a Mallis ítélet, [32] amelyekben a Törvényszék előtt indult és a megtámadott ítéleteket eredményező ügyek ténybeli hátterével azonos, a ciprusi pénzügyi és banki válsággal kapcsolatos ténybeli háttérrel fordultak a Bírósághoz.

58. Közelebbről, a Bíróságnak a Ledra ítéletben alkalma nyílt tisztázni, hogy az, hogy az ESM-Szerződés keretében a Bizottságra és az EKB-ra ruházott feladatok nem foglalnak magukban saját döntéshozatali jogkört és kizárólag az ESM-et kötelezik, nem zárja ki, hogy ezen intézményeket az uniós bíróságok előtt pereljék a feladataik ellátása során tanúsított jogellenes magatartásukkal okozott kár megtérítése céljából. A Bíróság közelebbről kiemelte, hogy a Bizottság az ESM-Szerződés keretében kormányközi szinten eljárva is megőrzi az EUSZ 17. cikk (1) bekezdése szerinti, a Szerződések őre szerepét. [33]

59. A Mallis ítéletben viszont a felperesek pont az eurócsoport 2013. március 25-i azon nyilatkozatának megsemmisítését kérték, amely az alapját képezi – többek között – a felperesek által a Törvényszék előtt indult ügyekben előterjesztett, a megtámadott ítéleteket eredményező kártérítési kereseteknek. A Bíróság e tekintetben megállapította, hogy e nyilatkozat nem minősíthető a Bizottság és az EKB közös határozatának, és hogy az a körülmény, hogy a Bizottság és az EKB részt vesz az eurócsoport ülésein, nem módosítja az eurócsoport nyilatkozatainak jellegét, és nem eredményezheti annak megállapítását, hogy a vitatott nyilatkozat e két uniós intézmény döntéshozatali jogkörének megnyilvánulása lenne. [34]

60. A Bíróság a Mallis ítélet 61. pontjában konkrétan az eurócsoportot illetően „nemcsak [azt állapította meg], hogy [a] […] (14.) jegyzőkönyv szövegében szerepel az »informális« jelző, hanem azt is, hogy az eurócsoport nem szerepel […] különféle formációi között […]”, [35] ezért „az eurócsoport nem tekinthető sem a Tanács egyik formációjának, és nem is minősülhet az EUMSZ 263. cikk értelmében vett uniós szervnek vagy hivatalnak”.

61. Az eurócsoportot a GMU fent ismertetett, a Bíróság releváns ítélkezési gyakorlatával kiegészített, összetett alkotmányos felépítésén belül kell elhelyezni.

29 Lásd a fenti 27. lábjegyzetet.

30 Lásd konkrétan az 55–70. és 155–169. pontot.

31 Lásd a fenti 15. lábjegyzetet.

32 Lásd a fenti 25. pontot.

33 53–60. pont, különösen pedig az 59. pont.

34 Lásd a Mallis ítélet 57. és 60. pontját.

35 Amelyeket a 2009. december 1-jei 2009/937/EU tanácsi határozattal (HL 2009. L 325., 35. o.) elfogadott eljárási szabályzatának I. mellékletében sorol fel, és amelyek listáját az EUSZ 16. cikk (6) bekezdése említi.

3. Az eurócsoport

a) Az eurócsoport létrehozásáról és létrehozásának indokairól

62. Az eurócsoportot hivatalosan az Európai Tanács hozta létre az 1997. december 12-i és 13-i luxemburgi ülésén.[36] Az ezen ülés alkalmával elfogadott állásfoglalásában az Európai Tanács – miután emlékeztetett arra, hogy „az Ecofin-Tanács a tagállamok gazdaságpolitikái összehangolásának központja, amely jogosult az ehhez kapcsolódó területeken eljárni", és „hogy az összehangolási folyamat és a gazdasági döntéshozatali eljárás középpontjában álló Ecofin-Tanács meghatározó szerepe hozzájárul [az Unió] egységességéhez és kohéziójához" – megállapította, hogy „[a]z az euróövezethez csatlakozó tagállamok miniszterei kötetlen találkozókat tarthatnak az egységes valuta alkalmazása következtében rájuk háruló különleges felelősségből fakadó kérdések megvitatására", és hogy „[a] Bizottság és adott esetben az Európai Központi Bank is meghívást kap az ülésekre".

63. Az eurócsoport létrehozását a közös valutával rendelkező uniós tagállamok részéről az euró bevezetését követően felmerülő kettős igény indokolta. Egyrészről az ilyen államok gazdaságpolitikáinak főként, de nem kizárólagosan makrogazdasági szempontból történő hatékonyabb összehangolásának igényéről, másrészről a monetáris politika és a gazdaságpolitika összekapcsolásának igényéről van szó.

64. Mivel azonban a Tanács valamennyi tagállam képviselőjéből álló intézményként nem képes hatékonyan kielégíteni a hatékonyabb összehangolás és összekapcsolás említett – csak egyes tagállamok esetében szükséges – igényét, és mivel az euróövezet tagállamai nem kívánták a Szerződésekben megjelölt intézményi rendet befolyásolni vagy a Tanács mint intézmény szerepét gyengíteni, azt a megközelítést választották, hogy olyan „exkluzív" (kizárólag az euróövezet tagállamait magában foglaló) kormányközi fórumot hoznak létre, amely lehetővé teszi e tagállamok számára, hogy pénzügyminisztereik révén eszmecserét folytassanak a közös valuta bevezetése miatt immár szorosan összefüggő érdekeikkel kapcsolatos kérdésekben. Az eurócsoport létrehozása tehát már a kezdetektől fogva az euróövezet tagállamainak azt a szándékát tükrözte, hogy megtárgyalják egymás között a rájuk vonatkozó (tehát a többi tagállamot nem érintő) kérdéseket, és hogy e célból informálisan, a Tanács keretén kívül ülésezzenek az álláspontjaik koordinációja és összehangolása érdekében, anélkül azonban, hogy veszélyeztetnék az uniós szinten a gazdasági döntéshozatali eljárás középpontjában álló Tanács integritását vagy az EKB függetlenségét.

65. Az eurócsoport – amelyet tehát a nemzeti szint és a közösségi szint összehangolását szolgáló kormányközi eszköznek terveztek – azonban már kezdettől fogva alapvető politikai jelentőségre tett szert, ezáltal az euróövezet gazdasági koordinációjának elsődleges hivatkozási pontjává vált.

66. Az eurócsoport először 1998. június 4-én, Luxemburgban ülésezett. Az eurócsoport a fennállásának első éveiben egyfajta jogi szürke zónában működött annak ellenére, hogy az annak keretében informálisan végzett munka fokozatosan egyes, a tevékenységének megszervezését szolgáló és működésének javítása érdekében számára nagyobb jelentőséget tulajdonító szervezeti intézkedésekben nyilvánult meg. E tekintetben utalni lehet például – az adott esetben – nyilatkozatok vagy közlemények közzétételére,[37] vagy a kétéves időszakra kinevezett állandó elnök tisztségének létrehozásáról szóló 2004. évi határozatra.[38]

36 A GMU III. fázisában a gazdaságpolitikai koordinációról és az EK-Szerződés 109. és 109b. cikkéről szóló 1997. december 13-i európai tanácsi állásfoglalás (HL 1998. C 35., 1. o.; a továbbiakban 1997. évi európai tanácsi állásfoglalás, lásd különösen: 6. pont).

37 Az eurócsoport első nyilatkozatát 2000. május 8-án tette közzé (lásd: Agence Europe, 7712, 8/9 2000. május, 9. o.).

38 Az első években az eurócsoport elnöki tisztségét a Tanács soros elnökségét ellátó ország töltötte be, kivéve azt az esetet, amelyben az elnökséget az euróövezetben részt nem vevő ország töltötte be, amikor is helyette az euróövezetnek a Tanács elnökségét legközelebb betöltő országa töltötte be az eurócsoport elnöki tisztségét.

b) Az eurócsoport a Lisszaboni Szerződés elfogadását követően: összetétel és működés

67. Az elsődleges jog az eurócsoportot csak a Lisszaboni Szerződéssel, pontosabban az EUMSZ 137. cikkel és a (14.) jegyzőkönyvvel ismerte el.

68. Az EUMSZ 137. cikk az európénznemű tagállamok miniszterei közötti találkozók módját illetően pusztán utal a (14.) jegyzőkönyvre.

69. A (14.) jegyzőkönyv tartalma azonban ennél terjedelmesebb. A (14.) jegyzőkönyv preambuluma mindenekelőtt emlékeztet arra a célra, hogy javítsák a fokozottabb gazdasági növekedés feltételeit az Európai Unióban, és ezzel összefüggésben annak szükségességére, hogy elősegítsék az euróövezetben a gazdaságpolitikák egyre szorosabb összehangolását, következésképpen külön rendelkezéseket állapítsanak meg az euróövezet tagállamai közötti megerősített párbeszéd érdekében mindaddig, amíg az euró az Unió valamennyi tagállamának pénznemévé nem válik. Ezt követően az 1. cikkében szól az eurócsoport összetételéről, megjelölve annak informális természetét, és az ülések céljáról, valamint a Bizottság és az EKB részvételéről rendelkezik; a 2. cikkében úgy szól, hogy az eurócsoport elnököt választ.

70. Az eurócsoportot azonban nemcsak az elsődleges uniós jog, hanem más, a másodlagos uniós jog részét képező és az uniós jog keretén kívül eső aktusok is említik.

71. Az eurócsoportot tehát a másodlagos uniós jog szintjén a 473/2013 rendelet [39] és az egységes felügyeleti mechanizmusról szóló rendelet [40] említi. A kormányközi keretek között elfogadott aktusok szintjén az eurócsoportot, illetve annak elnökét mind a költségvetési paktum, [41] mind pedig az ESM-Szerződés [42] megemlíti.

72. Ami az eurócsoport összetételét illeti, a (14.) jegyzőkönyv (1) bekezdése szerint az azon tagállamok miniszterei ből áll, [43] amelyek pénzneme az euró. [44]

73. E rendelkezés harmadik mondata értelmében a Bizottság részt vesz az eurócsoport ülésein. A (14.) jegyzőkönyv hatálybalépését követően tehát a Bizottság részvétele kötelezővé vált ellentétben a korábbi gyakorlattal, amely szerint a Bizottság csak meghívás alapján vett részt az eurócsoport ülésein, még akkor is, ha a gyakorlatban rendszeresen részt vett azokon. [45]

39 Lásd a fenti 24. lábjegyzetet. Lásd különösen a (16), (23) és (34) preambulumbekezdést, valamint a 6. cikk (1) bekezdését, a 7. cikk (3) és (5) bekezdését, a 8. cikk (1) bekezdését és az eurócsoport elnökét illetően a 15. cikk (1) bekezdését. A 472/2013 rendelet az eurócsoport munkacsoportjára és elnökére utal (lásd az alábbi 77. pontot).

40 Lásd az Európai Központi Banknak a hitelintézetek prudenciális felügyeletére vonatkozó politikákkal kapcsolatos külön feladatokkal történő megbízásáról szóló, 2013. október 15-i 1024/2013/EU tanácsi rendelet (HL 2013. L 287., 63. o.) 20. cikkének (2), (3) és (6) bekezdését.

41 Lásd különösen a 12. cikk (4) bekezdését, amelynek értelmében az euróövezeti csúcstalálkozó *(Euro summit)* üléseinek előkészítését és folytonosságát az eurócsoport biztosítja, és amely megjelöli, hogy az eurócsoport elnökét e célból meghívhatják az euróövezeti csúcstalálkozóra.

42 Lásd e tekintetben a (11) preambulumbekezdést, az 5. cikk (2) bekezdését, amely akként rendelkezik, hogy a Kormányzótanács úgy határozhat, hogy az elnöki tisztségét az eurócsoport elnöke töltse be, valamint az 5. cikk (3) bekezdését és (7) bekezdésének b) pontját.

43 E tekintetben rá kell mutatni arra, hogy – ahogyan az az alábbi 97. pontban világosabbá fog válni – mind az EUMSZ 137. cikk, mind pedig a (14.) jegyzőkönyv 1. cikke első mondatának szövege eltér az EUSZ 16. cikk Tanács összetételére vonatkozó (2) bekezdésétől, amely az egyes tagállamok „miniszteri szintű” képviseletéről rendelkezik. Ez a szövegbeli eltérés azzal jár, hogy a Tanács esetével ellentétben az eurócsoport ülésein – az eurócsoport „exkluzív” jellege miatt – az államtitkárok nem, csak maguk a miniszterek vehetnek részt. Még ha ezt a szöveg szintjén nem is rögzítették, azokon a hatáskörük alapján általában az európénznemű tagállamok pénzügyminiszterei vesznek részt.

44 Az eurócsoport az internetes oldala (https://www.consilium.europa.eu/it/council-eu/eurogroup) alapján azonban a gyakorlatban az úgynevezett „inkluzív” (nem euróövezeti tagállamokat is magában foglaló) formációban is ülésezhet, vagyis a többi tagállam miniszterei is részt vehetnek a megbeszéléseken.

45 Az eurócsoportban a Bizottság Gazdasági és Pénzügyi Főigazgatóságának főigazgatója mellett általában részt vesz a Bizottság gazdasági és monetáris ügyekért, valamint az euróért felelős tagja.

74. A (14.) jegyzőkönyv 1. cikkének negyedik mondata értelmében viszont az EKB-t „meg kell hívni” ezekre az ülésekre. A Lisszaboni Szerződés elfogadása ezért nem változtatott ezen intézmény részvételének – az intézmény függetlensége követelményével összefüggő [46] – fakultatív jellegén, csak az ülésekre való meghívást tette kötelezővé. [47]

75. A gyakorlatban adott esetben az ESM ügyvezető igazgatóját, valamint az olyan gazdasági programok vitájára, amelyekben részt vesz az IMF, az IMF-et is meghívják. [48]

76. A (14.) jegyzőkönyv 2. cikke szerint azon tagállamok miniszterei, amelyek pénzneme az euró, két és fél évre elnököt választanak, [49] aki az eurócsoport egyfajta arcának minősül a külvilág felé. [50]

77. Az eurócsoport rendszerint havonta egyszer, az Ecofin-Tanács ülését megelőző napon ülésezik, de szükség esetén további ülések tarthatók. Ahogyan az a tárgyaláson egyértelművé vált, az eurócsoport nem rendelkezik saját titkársággal, szervezeti támogatása változó, és a működésével összefüggő logisztikai szükségleteit illetően a Tanács vagy adott esetben a Bizottság titkárságára támaszkodik. Az eurócsoport munkáját az eurócsoport üléseit előkészítő munkacsoport *(Eurogroup Working Group)*, vagyis olyan előkészítő szerv készíti elő, amely az euróövezeti tagállamok, a Gazdasági és Pénzügyi Bizottság, a Bizottság és az EKB képviselőiből áll.

78. Az ülések tárgyát illetően a (14.) jegyzőkönyv 1. cikkének második mondata hangsúlyozza, hogy azon tagállamok miniszterei, amelyek pénzneme az euró, egymás között üléseznek, „hogy megvitassák az általuk a közös valutával összefüggésben közösen viselt különleges felelősséggel kapcsolatos kérdéseket” abból, a jegyzőkönyv preambulumában említett célból, hogy az „[ezen] tagállamok közötti megerősített párbeszéd” keretében „elősegítsék az euroövezetben a gazdaságpolitikák egyre szorosabb összehangolását”.

79. Ahogyan arra a Bizottság a tárgyaláson rámutatott, az eurócsoport az uniós jog keretébe tartozó kérdéseket és e kereten kívül felmerülő kérdéseket is megvitathat.

80. Így például nyilvánvalóan az uniós jog keretébe tartozik – a 473/2013 rendelet 6. cikkének (1) bekezdése és 7. cikkének (5) bekezdése alapján – a tagállamok által benyújtott költségvetésiterv-javaslatok eurócsoport keretében történő megbeszélése vagy a Bizottság e tervjavaslatokkal kapcsolatos véleményének megvitatása, valamint a Bizottság általános értékelése alapján az euróövezet egésze költségvetési helyzetének és kilátásainak megvitatása. Ugyanez vonatkozik az egységes felügyeleti mechanizmusról szóló rendelet 20. cikkének (2), (3), (4) és (6) bekezdése alapján a hitelintézetek prudenciális felügyelete terén a EKB-ra ruházott feladatok végrehajtásával kapcsolatos megbeszélésekre. [51]

46 Az EKB részvételének fakultatív jellegét az indokolja, hogy lehetővé kell tenni az EKB számára annak értékelését, hogy egy konkrét ülésen való részvétel összeegyeztethető-e a függetlenségével. A gyakorlatban az EKB mindig részt vesz az eurócsoport ülésein. Az eurócsoport ülésein rendszerint az EKB elnöke vesz részt, aki azonban a Központi Bankok Európai Rendszere és az EKB alapokmánya (a Szerződésekhez csatolt (4.) jegyzőkönyv) 13. cikkének (2) bekezdése értelmében más személyt jelölhet ki a képviseletére.

47 A (14.) jegyzőkönyv ugyanis már nem tartalmazza az 1997. évi európai tanácsi állásfoglalásban szereplő „adott esetben” kifejezést.

48 Ez kitűnik az eurócsoport fenti 44. lábjegyzetben hivatkozott internetes oldalából.

49 Az elnököt a résztvevők helyett a szavazati joggal rendelkező személyek (minden egyes olyan tagállam minisztere, amelynek pénzneme az euró) egyszerű többségével választják meg.

50 A (14.) jegyzőkönyv és más hivatalos közjogi aktus sem részletezi kifejezetten az eurócsoport elnökének feladatait. Az eurócsoport internetes oldalai alapján viszont úgy tűnik, hogy az eurócsoport elnökének feladatai a következők: vezeti az eurócsoport üléseit és meghatározza azok napirendjét; kidolgozza az eurócsoport hosszútávú munkatervét; ismerteti az eurócsoport megbeszéléseinek eredményét a nyilvánossággal és azon uniós országok miniszterei vel, amelyek nem képezik részét az euróövezetnek; képviseli az eurócsoportot a nemzetközi fórumokon (köztük például a G7 keretében); tájékoztatja az Európai Parlamentet az eurócsoport prioritásairól (lásd az eurócsoport fenti 44. lábjegyzetben megjelölt internetes oldalát). Az ESM-Szerződés fent említett 5. cikkének (2) bekezdése értelmében az eurócsoport elnöke az ESM Kormányzótanácsának elnökévé is választható, ha a Kormányzótanács tagjai ekként határoznak.

51 Lásd a fenti 40. lábjegyzetet.

81. Ezzel szemben kormányközi, tehát az uniós jogon kívüli jogi keretbe illeszkedik például az eurócsoport euróövezeti csúcstalálkozókkal *(Eurosummit)* kapcsolatban végzett, a költségvetési paktumban előírt tevékenysége.[52]

82. Mindenesetre az ülések tárgyára nagy fokú rugalmasság jellemző, mivel az eurócsoport szabadon megvitathat minden olyan kérdést, amely az euróövezet tagállamai közötti koordinációt igényel amiatt, hogy kihat az euróövezeti gazdaság helyzetére.

83. Az ülés eredményét az eurócsoport elnöke sajtótájékoztatón tárja a nyilvánosság elé. Az eurócsoport emellett írásbeli nyilatkozatokat is közzé tehet. A szóbeli vagy írásbeli nyilatkozatok az eurócsoport keretében megvitatott kérdésekben létrejött formális politikai megállapodás eredményét jelenítik meg.

c) Az eurócsoport informális természetéről

84. Az eurócsoport alapvető jellemzője, hogy informális, amely követelmény már az 1997. évi európai tanácsi állásfoglalásban is szerepelt, és azt szó szerint átvette a (14.) jegyzőkönyv 1. cikkének első mondata.

85. Az eurócsoport üléseinek „informális” minősítése megfelel annak a szándéknak, hogy az ülés olyan titkos és rugalmas politikai vitafórum legyen, amelyen a részvétel korlátozott[53] annak érdekében, hogy olyan feltételeket lehessen teremteni, amelyek a miniszterek közötti megbeszélések elősegítése révén határozottan hozzájárulnak az ellentétek kibékítéséhez és az esetleges konfliktusok megoldásához, így elősegítik a politikai megállapodást.

86. Az informális jelleg követelményének bevezetését az eurócsoport létrehozatalának és fennállásának alapját képező elgondolással összefüggő, a fenti 63–65. pontban ismertetett kettős igény indokolja. E követelmény egyrészről az euróövezet tagállamai és más tagállamok közötti kapcsolatokkal összefüggő, valamint azon igényt elégíti ki, hogy ne korlátozzák a gazdasági koordinációt illetően az uniós szintű döntéshozatali hatáskörgyakorlás középpontjában álló Ecofin-Tanács hatáskörét. Ezen okból kifolyólag az eurócsoportot mint informális szervezetet úgy alakították ki, hogy az nem rendelkezik saját döntési jogkörrel, amit egyébként a Bíróság is megerősített a Mallis ítéletben.[54] Másrészről az informális jelleg követelménye az EKB – különösen tagállami – politikai hatalomtól való függetlenségének biztosításával kapcsolatos törekvésnek tesz eleget. Az informális jelleg tehát a GMU keretében a monetáris politika terén hatáskörrel rendelkező hatóságok és a gazdaságpolitika terén hatáskörrel rendelkező hatóságok közötti párbeszéd előfeltételévé vált.

87. Egyébiránt az adó- vagy költségvetési stratégiákhoz vagy a gazdasági növekedési kilátásokhoz hasonló kérdésekben nincs mindig szükség azonnali döntésre, ezek a kérdések inkább rendszeres párbeszédet és olyan folyamatos eszmecserét igényelnek, amely lehetővé teszi az egyes miniszterek számára, hogy teljes titoktartás mellett – különösen uniós kontextusban – alaposabban elemezzék a saját tagállamuk helyzetét, következésképpen pedig behatóan tanulmányozzák a rendelkezésre álló választási lehetőségeket.

52 Lásd a fenti 41. lábjegyzetet.

53 A gyakorlatban az eurócsoport ülésein kizárólag a miniszterek, a Bizottság tagja és az EKB elnöke, valamint egyetlen munkatárs vesz részt, aminek következtében a résztvevők száma (hozzávetőlegesen negyven személy) sokkal korlátozottabb, mint az Ecofin-Tanács ülései esetében, amelyeken 150-nél is több személy lehet jelen.

54 Lásd a fenti 60. pontot.

88. Az eurócsoport mindenesetre a GMU *irányításának* valamennyi szintjén jelentős befolyást gyakorol, amely egyébként újabban is megnyilvánul:[55] uniós szinten azzal, hogy az eurócsoport a Tanács keretében az euróövezet tagállamainak összehangolt álláspontja révén meghatározhatja az Ecofin-Tanács döntéseit; emellett az eurócsoport uniós szinten igen jelentős politikai szerepet tölt be a fenti 80. pontban említett területeken; nemzeti szinten azzal, hogy összehangolhatja az egyes tagállamok által nemzeti szinten alkalmazott intézkedéseket vagy beavatkozásokat; és kormányközi szinten például annyiban, amennyiben az eurócsoportban részt vevő miniszterek az ESM Kormányzótanácsának is tagjai.[56]

89. Az eurócsoport befolyása azonban továbbra is tisztán politikai befolyás. Az eurócsoport ugyanis informális szervezetként amellett, hogy nem rendelkezik saját hatáskörökkel, az elfogadott politikai célok megvalósításának elmulasztása miatt nem alkalmazhat szankciót az eurócsoportban résztvevőkkel szemben. Az üléseken részt vevő miniszterek az uniós, nemzeti vagy kormányközi döntéshozatali szervek keretében jogi szempontból minden esetben szabadon eltérhetnek az eurócsoport keretében létrehozott politikai megállapodásoktól. Az eurócsoport gazdasági irányítás befolyásolására való képessége attól függ, hogy képes-e elérni a közös álláspontok önkéntes tiszteletben tartását. Másképpen megfogalmazva, az eurócsoport keretében folytatott megbeszélések eredményének valódi konszenzusból kell fakadnia.[57]

90. Ezenfelül a saját hatáskörök hiányából az következik, hogy az eurócsoport keretében létrehozott politikai megállapodásokat szükségszerűen más intézmények keretében elfogadott aktusokkal – akár uniós aktusokkal, tagállami aktusokkal vagy az uniós jog keretén kívül eső, az ESM-hez hasonló külső kormányközi szervek aktusaival kell végrehajtani.

4. Az eurócsoport jogi természetéről

91. Az eurócsoport előző részben elvégzett jellemzése alapján mi az eurócsoport jogi természete a fentiekben felvázolt, összetett alkotmányos rendben?

92. E kérdés megválaszolása érdekében a Szerződések releváns rendelkezéseit annak alapján kell elemezni, hogy az eurócsoport milyen szerepet tölt be a GMU sajátos alkotmányos felépítésében. Mivel kétségtelen, hogy az eurócsoportot az Unió intézményi rendjén és az uniós jog keretén kívül eső, kormányközi szervezetként hozták létre,[58] az elsődleges uniós jog releváns rendelkezéseinek értelmezése e tekintetben annak vizsgálatára irányul, hogy a Lisszaboni Szerződés pusztán elismerte-e ezt a szervezetet vagy módosítani kívánta annak jogi természetét akként, hogy immár az Unió említett intézményi rendjének és az uniós jog keretének részét képező szervezetként az EUMSZ 340. cikk második bekezdése értelmében vett intézménynek minősülhessen.

55 Nemrégiben pont az eurócsoportot bízták meg azzal a feladattal, hogy dolgozza ki a COVID-19 által okozott járvány gazdasági következményeinek kezelésére irányuló stratégiákat. Lásd az Európai Tanács tagjai 2020. március 26-i közös nyilatkozatának 14. pontját.

56 Lásd az ESM-Szerződés 5. cikkének (1) bekezdését.

57 Az eurócsoport konkrét működésének különösen az ülések informális jellegére tekintettel történő érdekes elemzéséért lásd: Uwe Puetter, *The Eurogroup, How a secretive circle of finance ministers shape European governance*, Manchester, 2006. E tekintetben lásd konkrétan az 5. oldalt.

58 A fenti 62. ponttal összhangban ugyanis az eurócsoportot eredetileg az Európai Tanács, vagyis a létrehozásakor az Unió intézményi rendjén kívül eső szerv hozta létre olyan jogi aktussal, amely az uniós jogforrások rendszerén kívül helyezkedik el.

93. E tekintetben a *szöveg* szempontjából rá kell mutatni arra, hogy mind az EUMSZ 137. cikk, mind pedig a (14.) jegyzőkönyv rendelkezései egyrészről fenntartották a szervezet „csoportként" való megnevezését – anélkül tehát, hogy azt „tanáccsá" vagy „bizottsággá" minősítették volna át –, másrészről pedig kifejezetten „azon tagállamok miniszterei[nek] [informális] üléseire" utalnak, „amelyek pénzneme az euro".[59] Ez a megfogalmazás szinte szó szerint átveszi az 1997. évi európai tanácsi állásfoglalásban használt megfogalmazást.[60]

94. Azon kívül, hogy az ülések „informális" jellegűek, amely az eurócsoport konkrét funkciójához kapcsolódik, amelyre rövidesen visszatérek,[61] úgy vélem, hogy a tagállamok minisztereire való kifejezett utalás azt jelzi, hogy a résztvevők az eurócsoport ülésein való részvétel során tagállami miniszteri minőségükben járnak el.

95. Álláspontom szerint ezt az értelmezést támasztja alá a szóban forgó rendelkezés következő mondata, amely szerint az ülések tárgyát „az általuk a közös valutával összefüggésben *közösen viselt különleges felelősségg*el kapcsolatos [kérdések]" megvitatása képezi. E terminológia használata arra utal, hogy az ülések tárgyát képező felelősségeket a nemzeti szintű hatásköreik okán továbbra is az egyes miniszterek viselik, és azokat nem ruházzák át arra a szervezetre, amelynek keretében üléseznek még akkor sem, ha az egyes résztvevőkre nemzeti szinten ráruházott felelősségek átfedik egymást a közös valuta létrehozása miatt.

96. Úgy tűnik azonban, hogy a szó szerinti értelmezés – amely a jelen ügyhöz hasonló ügyben önmagában természetesen nem döntő – arra utal, hogy a Lisszaboni Szerződés szövegezőinek szándéka az eurócsoport mint kormányközi szintű vitafórum létezésének tudomásulvételére, nem pedig annak önálló uniós szervezetként való létrehozására irányult.

97. Úgy tűnik, ezt az értelmezést *rendszertani* szempontból[62] alátámasztja az EUMSZ 137. cikkben és a (14.) jegyzőkönyvben használt terminológiának a Szerződések más rendelkezéseiben használt terminológiával való összehasonlítása. Az eurócsoporttal kapcsolatban használt terminológia ugyanis egyértelműen különbözik először is a Tanács létrehozása céljából az EUSZ 16. cikk (2) bekezdésében használt terminológiától, amely szerint „[a] Tanács a tagállamok egy-egy […], miniszteri szintű *képviselőjéből áll*".[63] A Tanácsra vonatkozó rendelkezés tehát nem a nemzeti minőségükben eljáró miniszterekre, hanem a Tanácsra mint az egyes tagállamok képviselőiből álló uniós intézményre utal.

98. Másodszor, az EUMSZ 137. cikkben és a (14.) jegyzőkönyvben használt kifejezések is egyértelműen különböznek az EUMSZ 136. cikk (2) bekezdésében és az EUMSZ 138. cikk (3) bekezdésében használt kifejezésektől, amely utóbbi rendelkezések kizárólag az európénznemű tagállamokat érintő intézkedésekre vonatkozó határozatokkal kapcsolatosak.[64] E rendelkezések értelmében ugyanis „*a*

59 Lásd konkrétan a (14.) jegyzőkönyv 1. cikkének első mondatát.

60 A legjelentősebb nyelvi eltérés az, hogy a „minisztere[k] […] egymás között informális *üléseket tarthatnak*" kifejezést a „minisztere[k] […] egymás között informálisan *üléseznek*" kifejezés váltotta fel. Álláspontom szerint azonban szó szerinti szempontból e módosítás inkább a következő pontokban javasolt azon értelmezést támasztja alá, hogy a (14.) jegyzőkönyv az európénznemű tagállamok miniszterei számára nem engedélyt ad arra, hogy ülésezzenek, hanem egyszerűen tényként rögzíti, hogy azok üléseznek. Az olasz változat megfelel a francia, német, holland és portugál változatnak. A spanyol változat a jövő idejű „*mantendrán*" kifejezést használja. Az angol változat viszont ennél kétértelműbb, mivel a „*may meet*" kifejezés helyett a „*shall meet*" kifejezést használja. A „*shall*" kifejezés, amely rendszerint kötelezettséget jelent, az ülések informális jellegére tűnik utalni (shall meet informally), ami – amint arra korábban már rámutattam – az eurócsoport egy alapvető jellemzője (lásd a fenti 84. és azt követő pontokat).

61 Lásd az alábbi 102. pontot.

62 Rendszertani szempontból önmagában nem döntő, de indikatív jelleggel az is megjegyezhető, hogy az eurócsoportot a Szerződések nem az intézmények között említik, hanem az európénznemű tagállamokkal kapcsolatos különös rendelkezéseket tartalmazó fejezetben, valamint egy ehhez kapcsolódó jegyzőkönyvben.

63 Kiemelés tőlem.

64 Az EUMSZ 136. cikk (2) bekezdésének tárgyát az e cikk (1) bekezdésében meghatározott, kizárólag az európénznemű tagállamokkal kapcsolatos intézkedésekre vonatkozó határozatok képezik. Az EUMSZ 138. cikk (3) bekezdésének tárgyát az európénznemű tagállamok nemzetközi pénzügyi intézményekben és konferenciákon való egységes képviseletének biztosítása képezi.

Tanácsnak csak *azok a tagjai* vesznek részt a szavazásban, *akik* azokat a *tagállamokat képviselik*, amelyek pénzneme az euro”.[65] Ezenfelül a 472/2013 rendelet 15. cikke ugyanilyen módon fogalmaz, és az EUMSZ 139. cikk (1) bekezdésével összefüggésben értelmezett (4) bekezdése is ezzel az értelemmel bír.

99. Álláspontom szerint az ennyire különböző kifejezések használata megerősíti, hogy a Lisszaboni Szerződés szövegezői az eurócsoport vonatkozásában használt kifejezésektől eltérő kifejezéseket használtak akkor, amikor az európénznemű tagállamok valamely intézmény vagy uniós szerv keretében eljáró képviselőire kívántak utalni.

100. *Történeti* szempontból a szóban forgó rendelkezések alapját képező, az Európa jövőjével foglalkozó Konvent aktusainak olvasatából nem tűnik ki az eurócsoport Unió intézményi rendjébe történő beillesztésének szándéka, hanem épp ennek az ellenkezőjére történik utalás.[66]

101. *Teleologikus* szempontból, az eurócsoport korábban felvázolt kialakulásának és a GMU alkotmányos szerkezetében való működésének fenti elemzéséből az következik, hogy az eurócsoport EUMSZ 137. cikkben és a (14.) jegyzőkönyvben történő említése a már korábban is létező és az Unió intézményi rendjén kívül eső szervezet hivatalos elismerését szolgálja. Ezen elismeréssel, formálisan elsődleges jogi rendelkezések révén az uniós intézmények – konkrétan a Bizottság, amelynek részvétele kötelező, és az EKB, amelynek meghívása kötelezővé vált – jogosulttá váltak arra, hogy részt vegyenek ebben a szervezetben. Ezenfelül, mivel az euróövezet tagállamai számára nem hoztak létre önálló döntéshozó szervet, a szóban forgó elismerés a többi tagállam igényeinek eleget téve lehetővé tette annak elkerülését, hogy csökkenjen a Tanács gazdasági koordináció terén betöltött alapvető szerepe.

102. Mivel az eurócsoport kívül esik az uniós jog keretén, megőrizhette informális jellegét, amely a működésének lényeges feltételét képezi. Ez az informális jelleg ugyanis lehetővé teszi, hogy az eurócsoport olyan politikai vitafórumként működjön, amelynek keretében össze lehet egyeztetni az összetett érdekeket és kompromisszumot lehet kialakítani az európénznemű tagállamok között.

103. Amint azt már kiemeltem, az eurócsoport különböző szintek közötti koordinációs eszközként, „hídként” működik, és e szinteken kerül sor a GMU *irányítására*, nevezetesen nemzeti szinten, uniós szinten, amelyen a koordináció a Bizottságnak és az EKB-nak az üléseken való részvétele révén valósul meg, valamint az uniós jogrendszeren kívüli nemzetközi szinten.

104. Az EUMSZ 17. cikk (1) bekezdése alapján a Szerződések őreként betöltött szerepét megőrző Bizottság kötelező részvételének[67] célja többek között annak biztosítása, hogy e vitafórum a tevékenységét az arra vonatkozó uniós joggal összeegyeztethető módon végezze. Ezenfelül a Bizottság a tagállamok közötti egyenlő bánásmód elve alapján köteles semlegesnek lenni, és az euróövezettel kapcsolatos kérdésekről átfogóbb összképet tud mutatni, valamint a különböző érintett gazdasági szereplők között kiegyensúlyozottabb párbeszédet tud kialakítani.[68] Az EKB részvétele viszont – az EKB függetlenségének tiszteletben tartása mellett – a gazdaságpolitika és a monetáris politika összekapcsolása GMU-n belüli biztosítása igényét elégíti ki.[69]

65 Kiemelés tőlem.

66 Lásd például a „Gazdasági kormányzáshoz való francia-német hozzájárulást” (CONV 470/02), amelyben egyrészről azt javasolják, hogy „reconnaître *l'existence de l'Eurogroupe, dans un protocole annexé au Traité*” (kiemelés tőlem), másrészről pedig azt, hogy hozzanak létre kizárólag az euróövezet tagállamainak képviselőiből álló Euro-Ecofin Tanácsot, ahogyan azt már a Bizottság is javasolta (lásd: CONV 391/02). E második javaslatot, amely lényegében az Unión belül *ad hoc* döntéshozó szervet hozott volna létre az európénznemű tagállamok számára, nem fogadták el.

67 Lásd analógia útján a hivatkozott Ledra ítélet 59. pontját.

68 A Bizottság a felügyelet gyakorlásához szükséges adatok gyűjtésének és kezelésének igényét illetően összefoglalja a közös gazdasági fejleményeket és különösen alkalmasnak bizonyul arra, hogy az euróövezet gazdasági helyzetére vonatkozóan közös diagnózist állítson fel. A Bizottság az eurócsoporttal minden olyan fontos döntésben egyeztet, amely a GMU területén a felelősségi körébe tartozik.

69 Lásd a fenti 63–68. pontot.

105. Álláspontom szerint azt a megállapítást, hogy az eurócsoport kívül esik az Unió intézményi rendjén, nem kérdőjelezi meg azt, hogy e szervezetet másodlagos uniós jogi rendelkezések is megemlítik. E rendelkezések ugyanis nem biztosítanak konkrét jogköröket az eurócsoport számára, hanem lehetővé teszik, hogy az eurócsoport tájékoztatásban részesüljön és kellő tájékoztatás alapján az euróövezeten belüli gazdaságpolitikákkal kapcsolatos vagy a közös valuta szempontjából releváns kérdéseket vitasson meg. E rendelkezések az eurócsoportot természetesen az uniós jog által előírt felülvizsgálati *(oversight)* és elszámoltathatósági *(accountablity)* mechanizmusokba vonják be, azonban azok a fenti 51–53. pontban említett félkormányközi megközelítéssel összhangban azt az igényt elégítik ki, hogy az uniós hatásköröket össze kell kapcsolni a tagállamok hatáskörében maradó gazdaságpolitikákkal.

106. Végezetül álláspontom szerint a fenti megfontolásokból az következik, hogy az eurócsoportot olyan szervezetnek kell tekinteni, amely a GMU alkotmányos felépítése keretében jelen lévő kormányközi jelleg sajátos kifejeződése.[70] Ez a szervezet, amely tisztán kormányközi szervezetként jött létre, a tagállamok gazdaságpolitikái GMU keretében történő összehangolásának összetett rendszerében az állami szféra Unióval való összekapcsolását biztosítja. A Lisszaboni Szerződés elismerte ennek, az uniós jog keretén kívül eső szervezetnek a létezését és hivatalossá tette a Bizottság és az EKB e szervezet munkájában való részvételét, azonban nem kívánt változtatni e szervezet jogi természetén, amely szorosan kapcsolódik ahhoz, hogy e szervezet a tagállamok és az Unió között a „híd” szerepét tölti be.

107. Mindebből az következik, hogy mivel az eurócsoport az Unió intézményi rendjén és az uniós jog keretén kívül álló szervezet, az uniós bíróságok nem rendelkeznek hatáskörrel arra, hogy elbírálják az eurócsoport által elfogadott állítólagosan hátrányos aktusokkal okozott károk megtérítése iránt az EUMSZ 340. cikk második bekezdése alapján e szervezettel szemben indított kereseteket. Mivel tehát a Törvényszék a megtámadott ítéletekben megállapította a hatáskörét az említett keresetek elbírálására vonatkozóan, az említett ítéletek téves jogalkalmazást valósítanak meg, és azokat hatályon kell helyezni abban a részükben, amelyben a Törvényszék az uniós bíróságok hatáskörét állapítja meg az eurócsoporttal szemben előterjesztett kártérítési keresetek elbírálására.

108. E következést a hatékony bírói jogvédelem elvének tiszteletben tartásával összefüggő igényekkel kapcsolatban nem kérdőjelezik meg a jogállamiság elvével (vagy a Törvényszék megfogalmazásával élve a jogunió elvével) kapcsolatos megfontolások. Ezt a kérdést a következő részben vitatom meg.

5. A hatékony bírói jogvédelem elvéről

109. A Törvényszék a megtámadott ítéletekben úgy ítélte meg, hogy az eurócsoport uniós szervezetként való elismerésének mellőzése ellentétes a jogunió elvével, mivel az uniós jogrenden belül olyan szervezetek létrehozására adna lehetőséget, amelyek aktusaiért és magatartásáért az Unió nem tartozna felelősséggel.[71]

110. A hatékony bírói jogvédelem elve a tagállamok közös alkotmányos hagyományain nyugvó uniós jogi alapelv, amelyet rögzít a Rómában 1950. november 4-én aláírt, az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény 6. és 13. cikke, és amelyet jelenleg az Alapjogi Charta 47. cikke is megerősít.[72]

70 Természetesen az nem minősül a tagállamok közötti megerősített együttműködés egy formájának, mivel nem teljesíti az EUSZ 20. cikkben és az EUMSZ 326– EUMSZ 334. cikkben meghatározott feltételeket, valamint nem tűnik összehasonlíthatónak a Maastrichti Szerződés keretében az igazságszolgáltatás és a belügyek terén a múltban már létező más együttműködési formákkal.

71 A megtámadott ítéletek 114. (T-680/13. sz. ügy) és 110. pontja (T-786/14. sz. ügy).

72 Lásd többek között: 2019. június 24-i Bizottság kontra Lengyelország (a legfelsőbb bíróság függetlensége) ítélet (C-619/18, EU:C:2019:531, 49. pont).

111. Az eurócsoport jogi természetére vonatkozó következtetés, amelynek értelmében az eurócsoport nem minősül az EUMSZ 340. cikk értelmében vett intézménynek, nem sérti a hatékony bírói jogvédelem elvének teljes körű érvényesülését és nem ellentétes a „jogunió” elvével. A magánszemélyek ugyanis biztosították a saját bírói jogvédelmüket azzal, hogy az eurócsoport indítványait átültető és továbbfejlesztő aktusokat és magatartásokat elfogadó intézményekkel szemben szerződésen kívüli felelősség megállapítása iránti keresetet indíthatnak.

112. Ahogyan azt a fenti 90. pontban kiemeltem, az eurócsoport keretében – formális hatáskörök hiányában – létrehozott politikai megállapodások más, akár uniós szervezetek, akár az uniós jog keretén kívül álló szervezetek aktusai és tevékenysége révén jelennek és valósulnak meg. Az eurócsoport tevékenysége tehát megelőzi a különböző szervezetek magatartását. Az eurócsoport a tágabb értelemben vett „*decision making process*” fontos szakaszában jár el.

113. Az, hogy az eurócsoport nem minősül az EMSZ 340. cikk második bekezdése értelmében vett „intézménynek”, a 38. pontban említett feltételek fennállása esetén nem zárja ki az Unió felelősségét azokért az intézkedésekért, amelyekkel a Tanács és a Bizottság végrehajtotta az eurócsoport határozatait. A magánszemélyek az EUMSZ 340. cikk második bekezdése alapján kártérítési keresetet indíthatnak az eurócsoport keretében létrehozott megállapodásokat végrehajtó uniós szervezetekkel, általában a Tanáccsal szemben.

114. Közelebbről tehát a jelen ügyben az elsőfokú eljárás felperesei mindenekelőtt keresetet indíthattak a Tanáccsal szemben a 2013/236 határozat (legalábbis az abban előírt intézkedések) elfogadásából eredő károk megtérítése iránt, valamint a Bizottsággal és az EKB-val szemben a Ciprust érintő makrogazdasági kiigazítási program említett határozat 1. cikkének (2) bekezdése alapján történő végrehajtásának felülvizsgálata iránt.[73]

115. Ezenkívül a felperesek a Ledra ítéletben kifejtett elvek alapján keresetet indíthattak a Bizottsággal és az EKB-val szemben a 2013. április 26-i egyetértési megállapodás tárgyalása és aláírása során ezen intézmények által tanúsított állítólagosan jogellenes magatartások miatt esetlegesen elszenvedett kár megtérítése iránt.[74]

116. Így a felperesek számára biztosították annak lehetőségét, hogy keresetet indítsanak – az ő szavaikkal élve – az eurócsoport 2013. március 25-i nyilatkozatában „meghatározott cselekvési terv” végrehajtása miatt általuk állítólagosan elszenvedett károk megtérítése iránt.[75]

117. E védelmi eszközhöz meglehetősen keveset adna hozzá az eurócsoporttal szemben indított kártérítési kereset. Amennyiben az EUMSZ 340. cikk második bekezdése alapján elfogadható lenne az ilyen kereset, az mindenesetre arra irányulna, hogy a szóban forgó szervezet által állítólagosan tanúsított károkozó magatartásokat az Uniónak tudják be. Kétségtelen ugyanis, hogy az eurócsoport nem rendelkezik jogi személyiséggel,[76] míg az Unió az EKB mellett az egyetlen olyan szervezet,[77] amely jogi személyiséggel rendelkezik. Következésképpen az eurócsoport magatartása által okozott esetleges károkat az Uniónak tudnák be. Ezen nem változtat az, ha az Unió – amint azt kiemeltem – adott esetben felel a Tanácsnak és a Bizottságnak az eurócsoport határozatait végrehajtó magatartásaiért.

118. Ezenfelül figyelembe kell venni azt is, hogy a Bizottság részt vesz az eurócsoport ülésein.

73 Lásd a megtámadott ítéletek 192. és 198. pontját (T-680/13. sz. ügy), valamint 191. és 197. pontját (T-786/14. sz. ügy).

74 Lásd a megtámadott ítéletet 201. és 203. pontját (T-680/13. sz. ügy), valamint 200. és 202. pontját (T-786/14. sz. ügy) és a Ledra ítélet ott hivatkozott pontjait.

75 Lásd a C-603/18 P. sz. ügyben az elsőfokú eljárás felperesei által előterjesztett fellebbezés 20. pontját.

76 Lásd e tekintetben: Wathelet főtanácsnok Mallis és társai kontra Bizottság és EKB egyesített ügyekre vonatkozó indítványa (C-105/15 P–C-109/15 P, EU:C:2016:294, 63. pont).

77 Lásd az EUMSZ 47. cikket és az EUMSZ 282. cikk (3) bekezdését.

119. E tekintetben mindenekelőtt rámutatok arra, hogy annak megállapítása céljából, hogy a magánszemélyek jogainak megsértése – amelynek olyan jogszabály kellően súlyos megsértéséből kell erednie, amelynek célja, hogy a magánszemélyek számára jogokat keletkeztessen [78] – az EUMSZ 340. cikk második bekezdése alapján betudható-e valamely uniós intézménynek, pontosan meg kell határozni azt az intézménynek tulajdonított magatartást, amely alapvetően hozzájárult a jogsértés elkövetéséhez. Az események láncolatában tehát meg kell vizsgálni, hogy elmaradt volna-e a szóban forgó jogsértés, amennyiben az említett intézmény úgy döntött volna, hogy másként jár el.

120. Ami konkrétan az eurócsoport nyilatkozatait illeti, a Bíróságnak már volt alkalma kifejteni, hogy az ilyen típusú nyilatkozatok, amelyek az eurócsoport keretében folytatott tárgyalások eredményét és az ott létrehozott politikai megállapodásokat tükrözik, nem minősülnek a Bizottság döntéshozatali jogköre megnyilvánulásának, [79] tehát mint olyanok nem tulajdoníthatók az említett intézménynek.

121. A Bíróság mindazonáltal azt is kiemelte, hogy ahogyan az az EUSZ 17. cikk (1) bekezdéséből kitűnik, a Bizottság „előmozdítja az Unió általános érdekeit”, és „felügyeli az uniós jog alkalmazását”, [80] és megőrzi az említett rendelkezés szerinti, a Szerződések őre szerepét akkor is, amikor az uniós jog keretén kívül jár el. [81]

122. E tekintetben rá kell mutatni arra, hogy az eurócsoport üléseinek célja, hogy lehetővé tegye az euróövezet gazdaságpolitikainak egyre szorosabb összehangolását. A Bizottság az üléseken való részvétele révén – amely a Lisszaboni Szerződés hatálybalépését követően kötelezővé vált – jelentős mértékben hozzájárul az eurócsoport keretében folytatott megbeszélésekhez és az eurócsoport tevékenységéhez. Ilyen körülmények között meg kell állapítani, hogy a Bizottság az eurócsoport keretében tartott üléseken való részvételével az Unió általános érdekeit mozdítja elő. [82]

123. Ilyen körülmények között a Bizottság az eurócsoport ülésein való részvétele esetén magatartásával nem működhet közre az uniós szabályok megsértésében. [83]

124. E tekintetben kiemelem, hogy az uniós intézményeknek még akkor is szigorúan be kell tartaniuk az uniós jogot, amikor uniós kereteken kívül cselekszenek, és az Alapjogi Charta rájuk továbbra is alkalmazandó. [84]

125. A Bizottság eurócsoport ülésein való kötelező részvétele – amely szervezet keretében megőrzi a Szerződések őreként betöltött fent említett, az EUMSZ 17. cikk (1) bekezdése szerinti szerepét – és a Bizottság által az eurócsoport keretében ellátott feladatok lehetővé teszik számára, hogy ellenőrizze az eurócsoport tevékenysége folytatásának az uniós joggal, különösen pedig a Chartával való összeegyeztethetőségét. [85]

78 Lásd a Ledra ítélet 65. pontját, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot.

79 Lásd a Mallis ítélet 57. pontját.

80 Lásd a Pringle ítélet 163. pontját és a Ledra ítélet 57. pontját.

81 Lásd analógia útján a Ledra ítélet 59. pontját.

82 Lásd analógia útján a Pringle ítélet 164. pontját.

83 E tekintetben lásd: Wahl főtanácsnok Ledra Advertising és társai kontra Bizottság és EKB egyesített ügyekre vonatkozó indítványa (C-8/15 P–C-10/15 P, EU:C:2016:290, 69. pont).

84 Lásd a Ledra ítélet 67. pontját, valamint lásd: Wahl főtanácsnok Ledra Advertising és társai kontra Bizottság és EKB egyesített ügyekre vonatkozó indítványa (C-8/15 P–C-10/15 P, EU:C:2016:290, 69–85. pont). Lásd még: Kokott főtanácsnok Pringle ügyre vonatkozó állásfoglalása (C-370/12, EU:C:2012:675, 176. pont).

85 Lásd analógia útján a Pringle ítélet 164. pontját. E tekintetben azonban rá kell mutatni arra, hogy ellentétben azzal, hogy az ESM-Szerződés 13. cikkének (3) és (4) bekezdése konkrét feladatokat biztosít a Bizottság részére, tehát az megakadályozhatja (köteles megakadályozni) az esetlegesen károkozó magatartás elfogadásának teljes folyamatát (lásd a Ledra ítélet 58. és 59. pontját, valamint lásd: Wathelet főtanácsnok Mallis és társai kontra Bizottság és EKB egyesített ügyekre vonatkozó indítványa [C-105/15 P–C-109/15 P, EU:C:2016:294, 82. pont]), az eurócsoport keretében a Bizottság nem rendelkezik ehhez hasonló jogkörökkel.

126. A fentiekből az következik, hogy előfordulhat, hogy rendkívüli körülmények között a Bizottság felelősnek tekinthető az eurócsoport határozatai uniós joggal való összeegyeztethetőségének ellenőrzése során tanúsított esetleges tétlenségéből eredő káros következményekért.[86] Ez tovább növeli a magánszemélyeknek biztosított bírói jogvédelem hatékonyságát.

6. Záró megjegyzések

127. Az elvégzett elemzésből az következik, hogy álláspontom szerint a Törvényszék tévesen állapította meg saját hatáskörét az eurócsoporttal szemben az EUMSZ 340. cikk második bekezdése alapján indított kártérítési keresetek elbírálására. Következésképpen a megtámadott ítéleteket hatályon kívül kell helyezni a Törvényszék e hatáskörét megállapító részükben.

128. Álláspontom szerint a jelen ügyben a Bíróság alapokmánya 61. cikkének első bekezdése alapján a per állása megengedi, hogy a Bíróság érdemben döntsön az ügy ezen aspektusáról. A fenti 106. és 107. pontban szereplő következtetésekből ugyanis az következik, hogy helyt kell adni a Tanács által az eurócsoport vonatkozásában első fokon felhozott elfogadhatatlansági kifogásoknak.

129. Végezetül, ami a költségviselést illeti, ha a Bíróság osztja az álláspontomat, az elsőfokú eljárás felperesei pervesztesek lesznek a C-597/18 P. sz. ügyben és a C-598/18 P. sz. ügyben, és őket mindkét eljárás költségeinek viselésére kell kötelezni, míg a Finn Köztársaság maga viseli saját költségeit.[87]

VI. Végkövetkeztetés

130. A fenti megfontolások tükrében azt javaslom a Bíróságnak, hogy a következőképpen határozzon:

1) A Bíróság az Európai Unió Törvényszékének 2018. július 13-i K. Chrysostomides & Co. és társai kontra Tanács és társai ítéletét (T-680/13, EU:T:2018:486), valamint 2018. július 13-i Bourdouvali és társai kontra Tanács és társai ítéletét (T-786/14, EU:T:2018:487) hatályon kívül helyezi abban a részében, amelyben a Törvényszék elutasította a Tanács által az eurócsoport vonatkozásában felhozott elfogadhatatlansági kifogásokat.

2) A K. Chrysostomides & Co. és társai, valamint a Bourdouvali és társai által első fokon előterjesztett keresetek elfogadhatatlanok annyiban, amennyiben azok az eurócsoport ellen irányulnak.

3) A Bíróság K. Chrysostomides & Co-t és társait, valamint Bourdouvalit és társait kötelezi a C-597/18 P. sz. ügyben és a C-598/18 P. sz. ügyben indított fellebbezési eljárások költségeinek viselésére.

4) A Finn Köztársaság maga viseli a saját költségeit.

86 Lásd analógia útján a Ledra ítélet 64. pontját.

87 A Bíróság eljárási szabályzata 184. cikkének (2) bekezdése, 138. cikkének (1) bekezdése és 140. cikkének (1) bekezdése értelmében az utóbbi két cikk a szabályzat 184. cikkének (1) bekezdése alapján a fellebbezési eljárásokra is alkalmazandó.