MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2021. december 2. [1]

C-156/21. sz. ügy

Magyarország
kontra
Európai Parlament és

az Európai Unió Tanácsa

„Megsemmisítés iránti kereset – A Bíróság eljárási szabályzata 151. cikkének (1) bekezdése – Közbenső kérdés – Dokumentum eltávolítása iránti kérelem – A Tanács Jogi szolgálatának véleménye – (EU, Euratom) 2020/2092 rendelet – Az uniós költségvetés védelmét szolgáló általános feltételrendszer – Az uniós költségvetés védelme a jogállamiság elveinek valamely tagállamban történő megsértése esetén – A 2020/2092 rendelet jogalapja – Az EUMSZ 322. cikk (1) bekezdésének a) pontja – Az EUSZ 7. és EUMSZ 269. cikk megsértése – Az EUSZ 4. cikk (1) bekezdésének, az EUSZ 5. cikk (2) bekezdésének és az EUSZ 13. cikk (2) bekezdésének a megsértése – A jogbiztonság elve – A tagállamok közötti egyenlő bánásmód elve – Az arányosság elve”

1. Magyarország az EUMSZ 263. cikk alapján benyújtott jelen keresetében [2] elsődlegesen azt kéri, hogy a Bíróság semmisítse meg az (EU, Euratom) 2020/2092 rendeletet, [3] másodlagosan pedig azt, hogy semmisítse meg annak bizonyos cikkeit.

2. A tagadhatatlan *alkotmányos* jelentőséggel rendelkező keresetben a Bíróságnak azt kell meghatároznia, hogy a 2020/2092 rendelet – amely az uniós költségvetés védelmét célzó mechanizmust hoz létre a jogállamiság elveinek a tagállamok által a költségvetés végrehajtásával összefüggésben történő megsértésével szemben – elfogadása megfelelő jogalapon történt-e, és hogy ez a rendelet összeegyeztethető-e az elsődleges jog több rendelkezésével, különösen az EUSZ 7. cikkel.

3. A Bíróság úgy határozott, hogy az ügyet a teljes ülés elé utalja, amely a „kivételes jelentőséggel bír[ó]” ügyek eldöntésére hivatott ítélkező testület (a Bíróság alapokmányának 16. cikke).

1 Eredeti nyelv: spanyol.

2 A C-157/21. sz. Lengyelország kontra Parlament és Tanács ügyben a Lengyel Köztársaság hasonló igényt támaszt. A mai napon mindkét ügyben ismertetem az indítványomat.

3 Az uniós költségvetés védelmét szolgáló általános feltételrendszerről szóló, 2020. december 16-i európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2020. L 433I., 1. o.; helyesbítések: HL 2020. L 137., 22. o.; HL 2021. L 373., 94. o.).

I. Jogi háttér

A. Az elsődleges jog

4. Az EUSZ 7. cikk előírja:

„(1) A Tanács, a tagállamok egyharmada, az Európai Parlament vagy az Európai Bizottság indokolással ellátott javaslata alapján, tagjainak négyötödös többségével és az Európai Parlament egyetértésének elnyerését követően megállapíthatja, hogy fennáll az egyértelmű veszélye annak, hogy egy tagállam súlyosan megsérti a 2. cikkben említett értékeket. Mielőtt ilyen megállapítást tenne, a Tanács meghallgatja a kérdéses tagállamot, és ugyanezen eljárásnak megfelelően ajánlásokat tehet neki.

A Tanács rendszeresen ellenőrzi, hogy azok az okok, amelyek alapján ilyen megállapítást tett, továbbra is fennállnak-e.

(2) A tagállamok egyharmada vagy az Európai Bizottság javaslata alapján és az Európai Parlament egyetértésének elnyerését követően az Európai Tanács, miután a kérdéses tagállamot felkérte észrevételei benyújtására, egyhangúlag megállapíthatja, hogy a tagállam súlyosan és tartósan megsérti a 2. cikkben említett értékeket.

(3) A Tanács, amennyiben a (2) bekezdés szerinti megállapításra jutott, minősített többséggel úgy határozhat, hogy a kérdéses tagállamnak a Szerződések alkalmazásából származó egyes jogait felfüggeszti, beleértve az e tagállam kormányának képviselőjét a Tanácsban megillető szavazati jogokat. Ebben az esetben a Tanács figyelembe veszi az ilyen felfüggesztésnek a természetes és jogi személyek jogait és kötelezettségeit érintő lehetséges következményeit.

A kérdéses tagállamnak a Szerződések szerinti kötelezettségei minden esetben továbbra is kötik ezt az államot.

(4) A Tanács a későbbiekben minősített többséggel úgy határozhat, hogy a (3) bekezdés alapján hozott intézkedéseket megváltoztatja vagy visszavonja, amennyiben az elrendelésükhöz vezető körülményekben változás következett be.

(5) Az e cikk tekintetében az Európai Parlamentre, az Európai Tanácsra és a Tanácsra alkalmazandó szavazási szabályokat az [EUMSZ 354. cikk] állapítja meg.”

5. Az EUMSZ 269. cikk értelmében:

„Az Európai Tanács, illetve a Tanács által az [EUSZ 7. cikk] alapján elfogadott jogi aktus jogszerűségének megállapítására a Bíróság, kizárólag az Európai Tanács, illetve a Tanács megállapításával érintett tagállam kérelmére, és kizárólag az említett cikk által előírt eljárás szabályainak tiszteletben tartása tárgyában rendelkezik hatáskörrel.

E kérelmet az említett megállapítás meghozatalától számított egy hónapon belül kell benyújtani. A Bíróság a kérelem benyújtásának időpontjától számított egy hónapon belül határoz.”

6. Az EUMSZ 322. cikk (1) bekezdésének a) pontja értelmében:

„Az Európai Parlament és a Tanács a Számvevőszékkel folytatott konzultációt követően rendes jogalkotási eljárás keretében, rendeletekben megállapítja:

a) azokat a költségvetési szabályokat, amelyek meghatározzák különösen a költségvetés elkészítésére és végrehajtására, valamint az elszámolások végzésére és ellenőrzésére vonatkozó eljárást”.

B. A 2020/2092 rendelet

7. Az 1. cikk („Tárgy”) értelmében:

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

8. A 2. cikk („Fogalommeghatározások”) értelmében:

„E rendelet alkalmazásában:

a) »jogállamiság«: az EUSZ 2. cikkében rögzített uniós érték. A jogállamiság magában foglalja a törvényesség elvét, amely magában hordozza az átlátható, elszámoltatható, demokratikus és pluralista törvényhozási eljárás meglétét; a jogbiztonság elvét; a végrehajtó hatalom önkényessége tilalmának elvét; a független és pártatlan bíróságok által biztosított hatékony bírói jogvédelem elvét, az igazságszolgáltatáshoz való jogot is beleértve, az alapvető jogok tekintetében is; a hatalmi ágak szétválasztásának elvét; valamint a megkülönböztetés tilalmának elvét és a törvény előtti egyenlőség elvét. A jogállamiságot az EUSZ 2. cikkében rögzített egyéb uniós értékekre és elvekre figyelemmel kell értelmezni.”

[…]”

9. A 3. cikk („A jogállamiság elveinek megsértése”) ekképp rendelkezik:

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

a) az igazságszolgáltatás függetlenségének veszélyeztetése;

b) a hatóságok – többek között a bűnüldöző hatóságok – által hozott önkényes vagy jogellenes döntések megelőzésének, helyesbítésének vagy szankcionálásának elmulasztása, pénzügyi és emberi erőforrásoknak az említett hatóságok megfelelő működését befolyásoló megvonása, vagy az összeférhetetlenség elkerülése biztosításának elmulasztása;

c) a jogorvoslati lehetőségek rendelkezésre állásának és hatékonyságának korlátozása, többek között korlátozó eljárási szabályok révén és az ítéletek végrehajtásának hiánya révén, vagy a jogsértések hatékony kivizsgálásának, büntetőeljárás alá vonásának vagy szankcionálásának korlátozása”.

10. A 4. cikk („Az intézkedések elfogadásának feltételei”) előírja:

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

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

a) az uniós költségvetést – beleértve az uniós költségvetés által garantált kölcsönöket és egyéb eszközöket is – végrehajtó hatóságok megfelelő működése, különösen a közbeszerzési eljárások vagy a vissza nem térítendő támogatásokkal kapcsolatos eljárások keretében;

b) a pénzügyi kontrollt, monitoringot és ellenőrzést végző hatóságok megfelelő működése, valamint a hatékony és átlátható pénzgazdálkodási és elszámoltathatósági rendszerek megfelelő működése;

c) a nyomozó és a vádhatóságok megfelelő működése az uniós költségvetés végrehajtását vagy az Unió pénzügyi érdekeinek védelmét érintő csalással – többek között adócsalással –, korrupcióval vagy az uniós jog ezzel összefüggő egyéb megsértésével kapcsolatos nyomozás és vádeljárás során;

d) az a), a b) és a c) pontban említett hatóságok intézkedéseinek vagy mulasztásainak független bíróságok általi hatékony bírósági felülvizsgálata;

e) az uniós költségvetés végrehajtását vagy az Unió pénzügyi érdekeinek védelmét érintő csalásnak – többek között adócsalásnak –, korrupciónak vagy az uniós jog ezzel összefüggő egyéb megsértésének megelőzése és szankcionálása, valamint a nemzeti bíróságok vagy a közigazgatási hatóságok által hatékony és visszatartó erejű szankciók kiszabása a címzettekkel szemben;

f) a jogosulatlanul kifizetett összegek visszafizettetése;

g) az OLAF-fal és – az érintett tagállam részvételétől függően – az Európai Ügyészséggel folytatott hatékony és kellő időben történő együttműködés a nyomozásaik vagy a vádeljárásaik során az alkalmazandó uniós jogi aktusok szerint a lojális együttműködés elvével összhangban;

h) a hatóságoknál tapasztalt egyéb, az uniós költségvetéssel való hatékony és eredményes pénzgazdálkodás vagy az Unió pénzügyi érdekeinek védelme szempontjából releváns helyzetek vagy magatartások”.

11. Az 5. cikk („Az uniós költségvetés védelmét szolgáló intézkedések”) ekképp rendelkezik:

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

[…]

b) amennyiben a Bizottság a költségvetési rendelet 62. cikke (1) bekezdésének b) pontja szerint a tagállammal megosztott irányítás keretében hajtja végre az uniós költségvetést:

   i) egy vagy több program jóváhagyásának felfüggesztése vagy annak módosítása;

   ii) kötelezettségvállalások felfüggesztése;

   iii) kötelezettségvállalások csökkentése, többek között pénzügyi korrekciók vagy a más kiadási programokhoz történő átcsoportosítások révén;

   iv) az előfinanszírozás csökkentése;

   v) a kifizetési határidők megszakítása;

   vi) kifizetések felfüggesztése.

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

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

(4) A Bizottság a (2) bekezdésben említett tagállami kötelezettségekről egy honlapon vagy egy internetes portálon keresztül tájékoztatást és iránymutatást nyújt a végső címzettek vagy kedvezményezettek részére. A Bizottság továbbá ugyanezen a honlapon vagy internetes portálon megfelelő eszközöket biztosít a végső címzetteknek vagy kedvezményezetteknek ahhoz, hogy tájékoztassák a Bizottságot az említett kötelezettségek minden olyan jellegű megszegéséről, amely – ezen végső címzettek vagy kedvezményezettek véleménye szerint – közvetlenül érinti őket. […]

(5) A végső címzettek vagy kedvezményezettek által az e cikk (4) bekezdésének megfelelően szolgáltatott információk alapján a Bizottság minden tőle telhetőt megtesz annak biztosítása érdekében, hogy az e cikk (2) bekezdésében említetteknek megfelelően a kormányzati szervek vagy a tagállamok által fizetendő minden esedékes összeget ténylegesen kifizessenek a végső címzettek vagy kedvezményezettek részére […].”

12. A 6. cikk („Az eljárás”) kimondja:

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

[…]

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

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

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

C. Az 1049/2001/EK rendelet[4]

13. A 4. cikk („Kivételek”) előírja:

„[…]

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

[…]

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

[…]

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

[4] Az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz való nyilvános hozzáférésről szóló, 2001. május 30-i európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2001. L 145., 43. o.; magyar nyelvű különkiadás 1. fejezet, 3. kötet, 331. o.).

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

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

[…]”

II. A Bíróság előtti eljárás

14. Magyarország keresetében azt kéri, hogy a Bíróság: [5]

– semmisítse meg az uniós költségvetés védelmét szolgáló általános feltételrendszerről szóló 2020/2092 rendeletet;

– másodlagosan, semmisítse meg a 2020/2092 rendelet 4. cikke (1) bekezdését és (2) bekezdésének h) pontját, 5. cikke (2) bekezdését és (3) bekezdésének utolsó előtti és utolsó mondatát, valamint 6. cikkének (3) és (8) bekezdését;

– az Európai Parlamentet és az Európai Unió Tanácsát kötelezze a költségek viselésére.

15. A Parlament és a Tanács azt kéri a Bíróságtól, hogy utasítsa el a keresetet, és Magyarországot kötelezze a költségek viselésére.

16. A Parlament 2021. május 12-én azt kérte a Bíróságtól, hogy az ügy elbírálására a Bíróság eljárási szabályzata 133. cikke alapján (gyorsított eljárás) kerüljön sor, amely kérelemnek a Bíróság elnöke 2021. június 9-én helyt adott.

17. A Tanács 2021. május 12-én az eljárási szabályzat 151. cikkének (1) bekezdésével összhangban azt kérte a Bíróságtól, hogy ne vegye figyelembe Magyarország keresetlevelének és A.3. mellékletének bizonyos részeit, mivel azok a Tanács Jogi Szolgálatának egy közzé nem tett véleményét tartalmazzák, illetve arra hivatkoznak. A Bíróság 2021. június 29-én az említett cikk (5) bekezdése alapján úgy határozott, hogy e kérelemről az eljárást befejező határozatban dönt.

18. A Bíróság teljes ülése előtt 2021. október 11-én és 12-én tartott tárgyaláson Magyarország, a Lengyel Köztársaság, az Európai Parlament, a Tanács és az Európai Bizottság, valamint a Belga Királyság, a Dán Királyság, a Németországi Szövetségi Köztársaság, Írország, a Spanyol Királyság, a Francia Köztársaság, a Luxemburgi Nagyhercegség, a Holland Királyság, a Finn Köztársaság és a Svéd Királyság kormánya vett részt.

[5] A Bíróság alapokmánya 16. cikkének harmadik bekezdése alapján Magyarország azt kérte, hogy az ügyet a nagytanács elé utalják.

19. Indítványomban mindenekelőtt a Tanács által felvetett közbenső kérdést vizsgálom. Ezt követően azt a jogi hátteret mutatom be, amelybe a 2020/2092 rendelet kidolgozása és elfogadása illeszkedik. Végül a Magyarország által felhozott kilenc megsemmisítési jogalapot vizsgálom meg.

III. A közbenső kérdés

20. A Tanács arra kéri a Bíróságot, hogy „ne vegye figyelembe a keresetlevél és mellékletei, különösen az A.3. melléklet azon szövegrészeit, amelyek a Tanács Jogi Szolgálatának 2018. október 25-i véleményére (13593/18 tanácsi dokumentum) [a továbbiakban: vélemény] – és különösen [a 21., 22., 164. és 166. pontok szövegrészeire] – hivatkoznak, átveszik azok tartalmát, illetve tükrözik az ott előadott elemzést".

21. Magyarország azt kéri, hogy a Bíróság utasítsa el a Tanács kérelmét, másodlagosan pedig kötelezze a vélemény benyújtására.

22. Először is annak tisztázásával kell kezdenem, hogy a Tanács nem egy olyan vélemény *eltávolítását* kéri, amelyet Magyarország mint olyat, egyszerűen nem foglalt bele a keresetlevelébe. Nem lehet tehát szó egy, az iratokhoz nem csatolt dokumentum eltávolításáról. A Tanács kérelme – amint az az eljárási szabályzat 151. cikke értelmében keresetlevelének szövegéből kitűnik – arra szorítkozik, hogy a Bíróság *hagyja figyelmen kívül* a keresetlevélnek és mellékleteinek azon részeit, amelyek átveszik az említett vélemény szövegének tartalmát, vagy arra hivatkoznak.

23. Az Unió valamennyi állama és a Bizottság rendelkezésére áll a vélemény, a Tanács tagjaként vagy a 2020/2092 rendelet elfogadásához vezető jogalkotási eljárásban részt vevő félként.

24. A vélemény létezésére továbbá fény derült a sajtóból,[6] és annak tartalma elérhető az interneten. Mindazonáltal a Tanács úgy határozott, hogy fenntartja annak bizalmas jellegét, és elutasított az 1049/2001 rendelet alapján benyújtott, bizonyos hozzáférés iránti kérelmeket, továbbá az 1–8. pontjának közzétételére szorítkozott.[7]

25. Egy olyan paradoxonnal állunk tehát szemben, miszerint az ezen eljárásban részt vevő valamennyi fél jogszerűen hozzáfért a dokumentumhoz, és azt csak a Bíróság nem ismeri hivatalból. Ebben az összefüggésben a Tanács kérelme még inkább meglepő,[8] és nem esik egybe a Bíróság elé terjesztett, a dokumentumok eltávolításával kapcsolatos azon *klasszikus* esetekkel, amelyekre a Bíróság ítélkezési gyakorlata utal.

26. Magyarország keresetlevele és mellékletei a következőket tartalmazzák:

– a vélemény szövege egy részének átvétele a *Non-paper from Hungary* a 2018. november 9-i bizottsági javaslatot illetően címet viselő 3. melléklet 4. pontjában található dokumentumban, amely javaslat a 2020/2092 rendelet alapját képezte;

6 A *Político* 2018. október 29-i cikke.

7 A Tanács által ST 13593 2018 INIT. számon azonosított dokumentum. Az 1–8. pont tartalmazza a bevezetést, valamint a jogi háttér és a ténybeli háttér bemutatását, de nem tartalmazza a jogi elemzést. E pontok 2020. december 18-tól nyilvánosak: https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13593-2018-INIT/es/pdf. Lásd e tekintetben: a Törvényszék 2021. április 21-i Pech kontra Tanács ítéletének (T-252/19, EU:T:2021:203) 2–4. pontja.

8 Hasonló kérelemmel fordultak a Törvényszékhez. 2020. május 20-i Nord Stream 2 kontra Parlament és Tanács végzés (T-526/19, EU:T:2020:210), jelenleg fellebbezés alatt, amely ügyben lásd: Bobek főtanácsnok Nord Stream 2 kontra Parlament és Tanács ügyre vonatkozó, 2021. október 6-án ismertetett indítványa (C-348/20 P, EU:C:2021:831).

– a véleményre történő hivatkozások, amelyek – úgy tűnik – átveszik annak tartalmát, de azt nem tudom meghatározni, hogy azok szó szerint tükrözik-e azt, vagy Magyarország átfogalmazta-e azokat (a keresetlevél 22. és 164. pontja, valamint a 3. melléklet 2–7. és 9. pontja); illetve

– Magyarország sajátos érvei keretében a véleményre való puszta hivatkozások (a keresetlevél 21. és 166. pontja).

27. Mielőtt rátérnénk a közbenső kérdés érdemi részére, úgy gondolom, hogy célszerű áttekinteni az uniós intézmények dokumentumaihoz, különösen pedig jogi szolgálataik véleményeihez való hozzáféréssel, azok közlésével és a bírósági eljárásokban történő, azokra való hivatkozással kapcsolatos szabályokat, valamint a Bíróság releváns ítélkezési gyakorlatát.

A. Az uniós intézmények dokumentumaihoz való hozzáféréssel és a bírósági eljárásokban történő, azokra való hivatkozással kapcsolatos szabályok

28. A természetes és jogi személyeknek az uniós intézmények dokumentumaihoz való hozzáférését az 1049/2001 rendelet szabályozza. Célja a lehető legszélesebb körű hozzáférés biztosítása, ezért 2. cikkének (1) bekezdésében általános elvként rögzíti az Unió valamennyi dokumentumához való hozzáférés jogát, jóllehet bizonyos feltételek és korlátozások mellett. [9]

29. Az 1049/2001 rendelet fent hivatkozott 4. cikke állapítja meg a hozzáféréshez való jog tekintetében alkalmazandó kivételek rendszerét, amely jogot köz- vagy magánérdek fennállása korlátozhatja. E kivételek között szerepel:

– az olyan dokumentumokhoz való hozzáférés megtagadása, amelyek hozzáférhetővé tétele kedvezőtlenül befolyásolná a „bírósági eljárások és [a] jogi vélemények [védelmét], […] kivéve, ha a hozzáférhetővé tételhez nyomós közérdek fűződik”;

– „[a]z intézmény által belső használatra összeállított vagy az intézmény által kapott, olyan ügyre vonatkozó dokumentum[hoz való hozzáférés megtagadása], […] amellyel kapcsolatosan az intézmény még nem hozott határozatot, […] ha a dokumentum hozzáférhetővé tétele az intézmény döntéshozatali eljárását súlyosan veszélyeztetné, kivéve, ha a hozzáférhetővé tételhez nyomós közérdek fűződik”.

30. Az 1049/2001 rendeletet csak a természetes és jogi személyek hozzáférés iránti kérelmeire kell alkalmazni, a tagállamok által benyújtott kérelmekre azonban nem. A Tanács jogalkotási aktusai esetében a tagállamok értelemszerűen rendelkeznek az ezen intézmény által elkészített dokumentumokkal.

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

31. Mindazonáltal a korlátozott jellegű dokumentumok hozzáférhetővé tételét vagy nyilvánosságát illetően a tagállamoknak engedélyt kell kérniük, amelyről a Tanács esetében az eljárási szabályzata rendelkezik.[10] E szabályzat II. melléklete tartalmazza a Tanácsnak a dokumentumaihoz való nyilvános hozzáféréssel kapcsolatos különös szabályait, amelyek az 1049/2001 rendeletre utalnak.[11]

32. Az 1049/2001 rendelet rendelkezéseire való utalást a Tanács belső dokumentumainak kezelésére vonatkozó iránymutatással egészül ki.[12] Ezen iránymutatás 5. pontja előírja, hogy a „LIMITE" megjelölésű dokumentumokat úgy kell tekinteni, hogy azokra az EUMSZ 339. cikkel és a Tanács eljárási szabályzata 6. cikkének (1) bekezdésével összhangban kiterjed a szolgálati titoktartási kötelezettség, és ezen túlmenően, kezelésük során be kell tartani a vonatkozó uniós jogszabályokat, különösen az 1049/2001 rendeletet.

33. Ami a „LIMITE" dokumentumokhoz való hozzáférést illeti, a tanácsi iránymutatás 20–22. pontja azok nyilvánosságra hozatalát a Tanács előzetes engedélyétől teszi függővé.[13]

B. Az elsősorban az intézmények jogi szolgálatai által készített véleményekhez való hozzáférésre és az e véleményekre bírósági eljárásokban történő hivatkozásra vonatkozó ítélkezési gyakorlat

34. A Bíróság ítélkezési gyakorlata többségében olyan ügyekkel kapcsolatban fejlődött ki, amikor természetes és jogi személyek az intézmények dokumentumaihoz való hozzáférést kértek, és azok megtagadták a hozzáférést.

35. Ezen ítélkezési gyakorlat keretében a Bíróság kifejezetten az uniós intézmények jogi véleményeihez való hozzáférés iránti kérelmeket illetően alkalmazta és értelmezte az 1049/2001 rendeletet. E rendelet „bizonyos jelzésértékkel bír" egy, a Bíróság előtt folyamatban lévő ügyben a dokumentumok eltávolítása iránti kérelem „elbírálásához szükséges érdekmérlegelés során".[14]

10 A Tanács eljárási szabályzatának elfogadásáról szóló, 2009. december 1-jei tanácsi határozat (HL 2009. L 325., 35. o.; helyesbítések: HL 2010. L 55., 83. o., HL 2010. L 175., 38. o., HL 2015. L 64., 46. o.). A 6. cikkének (2) bekezdése értelmében: „[a] Tanács vagy a Coreper a bírósági eljárásban történő bemutatás céljából engedélyezheti másolat vagy kivonat készítését a Tanács olyan dokumentumairól, amelyeket még nem hoztak nyilvánosságra a dokumentumokhoz történő nyilvános hozzáférésére vonatkozó rendelkezéseknek megfelelően".

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

12 A Tanács belső dokumentumainak kezeléséről szóló, 2018. április 10-i tanácsi feljegyzés, https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7695-2018-INIT/hu/pdf.

13 20. pont: „[a] »LIMITE« megjelölésű dokumentumok csak abban az esetben hozhatók nyilvánosságra, ha egy erre kellően felhatalmazott tanácsi tisztviselő, valamely tagállam nemzeti közigazgatási szerve (lásd a 21. pontot) vagy adott esetben a Tanács ilyen értelmű határozatot hozott, az 1049/2001/EK rendelettel és a Tanács eljárási szabályzatával összhangban".
21. pont: „[a] Tanácstól eltérő uniós intézmény vagy szerv alkalmazásában álló személyzet tagjai nem határozhatnak úgy, hogy nyilvánosságra hoznak egy »LIMITE« megjelölésű dokumentumot, mielőtt erről a Tanács Főtitkárságával előzetesen egyeztetnének. A tagállamok nemzeti közigazgatásának alkalmazásában álló személyzet tagjai az 1049/2001/EK rendelet 5. cikkének megfelelően konzultálnak a Tanács Főtitkárságával, mielőtt ilyen értelmű döntést hoznának, kivéve ha egyértelmű, hogy az adott dokumentum nyilvánosságra hozható".
22. pont: „[a] »LIMITE« megjelölésű dokumentumok tartalma kizárólag biztonságos internetes oldalakon vagy a Tanács által jóváhagyott, illetve védett hozzáférést biztosító webes felületeken (mint pl. a delegációknak szóló portál) tehető közzé".

14 2020. január 31-i Szlovénia kontra Horvátország ítélet (C-457/18, EU:C:2020:65, a továbbiakban: Szlovénia kontra Horvátország ítélet), 67. pont; 2019. május 14-i Magyarország kontra Parlament végzés (C-650/18, nem tették közzé, EU:C:2019:438, a továbbiakban: Magyarország kontra Parlament végzés) 9., 12. és 13. pont.

36. A Bíróság szerint „ellentétes lenne az [1049/2001 rendelet 4. cikkében említett] közérdekkel – amely megköveteli, hogy az intézmények a jogi szolgálataik által teljes függetlenség mellett adott véleményeknek hasznát vehessék – annak elfogadása, hogy az ilyen belső dokumentumokat a Bíróság előtti jogvitában anélkül nyújthassák be, hogy ehhez az érintett intézmény hozzájárult volna, vagy hogy ezt e bíróság elrendelte volna […]”. [15]

37. E tekintetben a jogi véleményekre vonatkozó, az 1049/2001 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének második franciabekezdésében előírt kivétel célja „az intézmények ahhoz fűződő érdekének védelme […], hogy adott kérdésekről jogi véleményeket kérhessenek, valamint őszinte, objektív és teljes körű véleményeket kaphassanak”. [16]

38. A Tanács által e szigorúan értelmezendő kivétel [17] alkalmazása során elvégzendő vizsgálatra három lépésben kerül sor, amelynek lefolyását a Svédország és Turco kontra Tanács ügyben hozott ítélet fejti ki részletesen (37–47. pont):

– „A Tanácsnak először arról kell meggyőződnie, hogy a közzétenni kért dokumentum valóban jogi véleményt érint-e”.

– „A Tanácsnak másodszor azt kell megvizsgálnia, hogy a kérdéses dokumentum jogi véleményeket érintőként azonosított részeinek közzététele »hátrányosan befolyásolná-e a jogi vélemények védelmét«. […] Ahhoz, hogy a fenti érdek sérelmének kockázatára hivatkozni lehessen, e kockázatnak ésszerűen előreláthatónak, és nem pusztán feltételezésen alapulónak kell lennie”.

– „Harmadik és utolsó lépésként, amennyiben a Tanács úgy ítéli meg, hogy valamely dokumentum közzététele hátrányosan befolyásolná a jogi véleményeknek a fentiekben meghatározott védelmét, meg kell bizonyosodnia arról, hogy nem áll fenn olyan nyomós közérdek, amely a közzétételből eredő, a Tanács azon képessége vonatkozásában felmerülő hátrány ellenére is igazolná a közzétételt, hogy adott kérdésekről jogi véleményeket kérhessen, valamint őszinte, objektív és teljes körű véleményeket kaphasson”. [18]

39. Ezen eljárás egészében figyelembe kell venni a Bíróság által a ClientEarth kontra Bizottság ítéletben kifejtett elvi megállapításokat: [19]

„– [A]z 1049/2001 rendelet az (1) preambulumbekezdésének megfelelően az EUSZ 1. cikknek második albekezdésében kifejezett szándék kereteibe illeszkedik, amely rendelkezés új szakaszt kíván jelenteni az Európa népei közötti egyre szorosabb egység létrehozásának folyamatában, amelyben a döntéseket a lehető legnyilvánosabban és az állampolgárokhoz a lehető legközelebb eső szinten hozzák meg.

– Ezen alapvető uniós elvet tükrözi egyfelől az EUMSZ 15. cikk (1) bekezdése is, amely többek között előírja, hogy az Unió intézményei, szervei és hivatalai munkájuk során a nyitottság elvének lehető legnagyobb mértékű tiszteletben tartásával járnak el, amely elvet megerősíti az

15 Szlovénia kontra Horvátország ítélet, 66. pont, amely a Magyarország kontra Parlament végzés 8. és 9. pontjára hivatkozik.

16 2008. július 1-jei Svédország és Turco kontra Tanács ítélet (C-39/05 P és C-52/05 P, EU:C:2008:374, a továbbiakban: Svédország és Turco kontra Tanács ítélet), 42. pont.

17 Uo., 36. pont.

18 Lásd ebben az értelemben: Svédország és Turco kontra Tanács ítélet, 38–44. pont; 2014. július 3-i Tanács kontra in't Veld ítélet (C-350/12 P, EU:C:2014:2039), 96. pont; Magyarország kontra Parlament végzés, 11. pont.

19 2018. szeptember 4-i ítélet (C-57/16 P, EU:C:2018:660), 73–75. pont; Magyarország kontra Parlament végzés, 13. pont.

EUSZ 10. cikk (3) bekezdése és az EUMSZ 298. cikk (1) bekezdése is, valamint másfelől alátámasztja az, hogy a dokumentumokhoz való hozzáférés jogát biztosítja az Európai Unió Alapjogi Chartájának 42. cikke.

– Az 1049/2001 rendelet (2) preambulumbekezdéséből kitűnik, hogy az átláthatóság biztosítja a polgárok irányában az uniós intézmények nagyobb legitimációját, hatékonyságát és felelősségét a demokratikus rendszerben. A különböző álláspontok nyílt megvitatását lehetővé téve hozzájárul ezenkívül az európai polgárok bizalmának növeléséhez."

40. A „nyitottság" (átláthatóság) követelménye mindazonáltal lehet, hogy nem elégséges ahhoz, hogy igazolja valamely intézménynek egy keresetlevélhez csatolt véleménye megtartását az ügy iratanyagában, ha bizonyos kockázatok állnak fenn. E kockázatok egyike az, hogy az intézmény „nyilvánosan kényszerül állást foglalni egy olyan véleménnyel kapcsolatban, amelyet minden bizonnyal belső felhasználásra szántak. Márpedig ez a kilátás elkerülhetetlenül negatív hatással járna az [intézmény] ahhoz fűződő érdekére, hogy jogi véleményeket kérjen, valamint hogy őszinte, objektív és teljes körű véleményeket kaphasson". [20]

41. Ezenfelül, annak megengedésével, hogy egy dokumentumnak az ügy iratanyagában annak ellenére való megtartása, hogy az ahhoz való hozzáférést az intézmény nem engedélyezte, lehetővé tenné a hozzáférés iránti kérelemre vonatkozóan az 1049/2001 rendelettel bevezetett eljárás megkerülését. [21]

42. Ami az intézményeknek *a jogalkotási eljárások keretében kibocsátott* véleményét illeti, a Bíróság ítélkezési gyakorlata sokkal szélesebb körű hozzáférési jogot és erre vonatkozó, szélesebb körű hozzáférhetővé tételi kötelezettséget állapított meg.

43. Ez nyilvánvalóvá vált a Svédország és Turco kontra Tanács ítéletben, amikor a Bíróság elutasította az ezen intézmény által a célból hivatkozott „igazolásokat", hogy az ügy iratai közül eltávolítsák a Jogi Szolgálatának egy jogalkotási javaslatra vonatkozó véleményét. A Tanács arra hivatkozott, hogy e vélemény hozzáférhetővé tétele a szóban forgó „jogalkotási aktus törvényességének kétségbevonásához vezethetne" és „megkérdőjelezné a Jogi Szolgálat függetlenségét". [22]

44. Ezen érvekre válaszul a Bíróság a következőket állapította meg:

– Az elsőt illetően „épp az ezzel kapcsolatos átláthatóság az, amely – a különböző álláspontok nyílt megvitatását lehetővé téve – hozzájárul az intézményeknek az európai polgárok vonatkozásában fennálló nagyobb legitimitásához, valamint az európai polgárok bizalmának növeléséhez. Valójában sokkal inkább az információ és a vita hiánya az, amely kételyeket ébreszthet a polgárokban, nem csupán valamely egyedi aktus jogszerűségét illetően, hanem az egész döntéshozatali eljárás legitimitásával kapcsolatban is". [23]

– A másodikat illetően, a hivatkozott kockázat (a Jogi Szolgálat függetlenségének sérelme) nem lehet pusztán hipotetikus, és nem tévesztendő össze azzal az érdekkel, hogy el lehessen kerülni

[20] Szlovénia kontra Horvátország ítélet, 70. pont.

[21] Magyarország kontra Parlament végzés, 14. pont; Szlovénia kontra Horvátország ítélet, 68. pont.

[22] Svédország és Turco kontra Tanács ítélet, 54. pont.

[23] Uo., 59. pont.

az esetleges, az e szervezeti egység által kibocsátott vélemények tartalmának befolyásolása érdekében tett nyomásgyakorlást.[24]

45. Az előzőekből az „következik, hogy az 1049/2001 rendelet főszabályként kötelezővé teszi a Tanács Jogi Szolgálata által a jogalkotási folyamatra vonatkozóan összeállított vélemények közzétételét". Ez nem akadályozza meg, hogy meg lehessen tagadni „az olyan egyedi jogi vélemény közzétételét, amelynek összeállítása jogalkotási folyamat keretében történt, viszont különösen érzékeny kérdésre vonatkozik, vagy a szóban forgó jogalkotási folyamat keretein túlmutató, különösen széles terjedelemmel bír."[25]

C. A Tanács kérelmének elemzése

46. A Tanács kérelmében két rész különíthető el.

47. Az első az arra irányuló kérelemre vonatkozik, hogy távolítsák el a keresetlevél 3. mellékletét, amely a 2020/2092 rendelet alapját képező bizottsági javaslatra vonatkozó *Non-paper from Hungary* elnevezésű dokumentumot tartalmazza. Ez a *Non paper* a Jogi Szolgálat véleménye egy részének szó szerinti átvételét, valamint az e véleményre történő olyan utalásokat tartalmaz, amelyek *úgy tűnnek*, hogy átveszik annak tartalmát.

48. Mivel a *Non-paper from Hungary* egy Magyarország által a 2020/2092 rendelet elfogadásához vezető jogalkotási eljárás során kidolgozott és benyújtott dokumentum, arra nem alkalmazhatók az uniós intézmények dokumentumaihoz való hozzáférésre vonatkozó szabályok.

49. Semmi nem akadályozza tehát Magyarországot mint a dokumentumot kibocsátó államot abban, hogy azt benyújtsa egy, a Bíróság előtti eljárás keretében, annak ellenére, hogy az a Tanács Jogi Szolgálatának véleményéből származó, közvetlen vagy közvetett idézeteket tartalmaz.

50. A Tanács kérelmének második részében ezen intézmény azt kéri a Bíróságtól, hogy ne vegye figyelembe Magyarország keresetlevelének azon részeit, amelyek e véleményre hivatkoznak, átveszik annak tartalmát, illetve az ott előadott elemzést tükrözik.

51. E kérelemből elméletileg csak az vehető figyelembe, ami a vélemény tartalmának átvételére vonatkozik, a kereset azon részei pedig nem, amelyek pusztán egybevágnak e véleménnyel. Egy olyan állam, amely egy uniós jogalkotói aktus érvényességét támadja, teljes legitimációval bír álláspontja megvédése tekintetében, akár egybevág ez az álláspont az ezen aktus elfogadásához vezető eljárás során kidolgozott dokumentumok tartalmával, akár nem.

52. Ha Magyarország a véleményhez való hozzáférés iránti kérelemmel fordult volna a Tanácshoz, főszabály szerint alkalmazható lenne rá ezen intézmény eljárási szabályzata, amelynek 6. cikke (2) bekezdése kimondja, hogy a Tanács „bírósági eljárásban történő bemutatás céljából" *engedélyezheti* „másolat vagy kivonat készítését a Tanács olyan dokumentumairól, amelyeket még nem hoztak nyilvánosságra a dokumentumokhoz történő nyilvános hozzáférésére vonatkozó rendelkezéseknek megfelelően".

[24] Uo., 62–66. pont.

[25] Uo., 68. és 69. pont.

53. A Tanács „LIMITE” megjelölésű dokumentumai esetében, mint a jelen ügyben is, Tanács belső dokumentumainak kezelésére vonatkozó, fent hivatkozott iránymutatás 5. pontja előírja, hogy e dokumentumokat úgy kell tekinteni, hogy azokra az EUMSZ 339. cikkel és a Tanács eljárási szabályzata 6. cikkének (1) bekezdésével összhangban kiterjed a szolgálati titoktartási kötelezettség, és ezen túlmenően, kezelésük során be kell tartani a vonatkozó uniós jogszabályokat, különösen az 1049/2001 rendeletet. Az ezen, „LIMITE” megjelölésű dokumentumokhoz való hozzáférést illetően a Tanács iránymutatásának 20. és 21. pontja azok nyilvánosságra hozatalát a Tanács előzetes engedélyéhez köti.

54. Magyarországnak a Tanács ugyanezen előzetes engedélyére lett volna szüksége ahhoz, hogy a vitatott véleményt mellékletként a keresetleveléhez csatolja, mivel ez egy „LIMITE” megjelölésű dokumentum, amelyhez a Tanács csak nagyon korlátozott hozzáférést biztosított, és amelynek tekintetében már többször elutasította magányszemélyek hozzáférés iránti kérelmét.[26] Amint azt már kifejtettem, ha bármiféle különbségtétel nélkül lehetne csatolni valamely dokumentumot az ügy iratanyagához akkor, amikor az intézmény nem engedélyezte annak hozzáférhetővé tételét, könnyen ki lehetne játszani a hozzáférés iránti kérelemre vonatkozó, az 1049/2001 rendeletben előírt eljárást.[27]

55. Végeredményben ahhoz, hogy ezt a kérdést így vagy úgy meg lehessen oldani, a Bíróságnak a jogalkotási eljárások keretében kidolgozott jogi vélemények felhasználására vonatkozó ítélkezési gyakorlatát kell figyelembe venni, amely háromlépcsős vizsgálatot követel meg, amint azt már említettem.[28]

56. Ami e vizsgálat első szakaszát illeti, nem kétséges, hogy jogi véleménnyel (a Tanács Jogi Szolgálatának véleményével) állunk szemben, amely körülményt a felek nem vitatnak.

57. E vizsgálat második szakaszában azt kell értékelni, hogy e sajátos vélemény hozzáférhetővé tétele *észszerűen előre látható, és nem pusztán feltételezésen alapuló kockázatot jelent-e a Tanács jogi véleményeinek védelmére*.

58. Annak értékelése céljából, hogy a jelen ügyben fennáll-e ilyen kockázat, kiindulópontként elfogadom, hogy Magyarország megkapta a Tanács arra vonatkozó engedélyét, hogy *benyújtsa* a véleményt a Bíróság előtti eljárás keretében.

59. Véleményem szerint ugyanezen engedélyre lenne szükség akkor, ha a fél egy „LIMITE” megjelölésű dokumentum szövegrészeit szándékozná *beilleszteni* a keresetlevelébe, amely dokumentumhoz a Tanács korlátozza a hozzáférést, mint a jelen ügyben is, feltéve hogy az említett szövegrészek gyakorlatilag a dokumentum teljes vagy lényegi tartalmát teszik nyilvánossá.

60. A Tanács előzetes engedélye hiányában a tagállam megkerülhetné e követelményt, hogy ezen intézmény bizalmas dokumentumait nyilvánossá tegye és benyújthassa a bírósági eljárás során: elegendő, ha azokat nem a keresetleveléhez csatolt okirati bizonyítékokként nyújtja be, hanem belefoglalja a keresetbe e dokumentumok tartalmát.

[26] A Tanács ilyen hozzáférés megtagadásáról szóló határozatainak egyike az, amelyet a Törvényszék a 2021. április 21-i PECH kontra Tanács ítéletben (T-252/19, EU:T:2021:203) megsemmisített.

[27] Magyarország kontra Parlament végzés, 14. pont; Szlovénia kontra Horvátország ítélet, 68. pont. Amint azt szintén kifejtettem, a Tanács eljárási szabályzata és a dokumentumokhoz való hozzáférésről szóló általános iránymutatása az 1049/2001 rendeletre utal.

[28] A jelen indítvány 38. pontja.

61. E megfontolásokból kiindulva a következő körülmények lehetnek relevánsak:

– A vélemény (az első nyolc, nyilvánosságra hozott ponttól eltekintve, amelyek pusztán magyarázó, és nem analitikai jellegűek) „LIMITE” megjelöléssel ellátott belső dokumentum, amelyre a szakmai titoktartás követelménye vonatkozik.

– Magyarországnak tagállamként jogszerűen rendelkezésére áll a vélemény szövege. Azt a Tanács eljárási szabályzata szerinti eljárás megkerülése nélkül szerezte meg, amely II. mellékletének 5. cikke valóban azt írja elő, hogy az államoknak dokumentumokhoz való hozzáférés iránti kérelmet kell benyújtaniuk ezen intézményhez, de ez a szabály csak azon dokumentumokra vonatkozik, amelyek nem állnak a rendelkezésükre.

– A Tanács nem volt köteles nyilvánosan állást foglalni Jogi Szolgálatának véleményéről, mivel Magyarország keresetére anélkül tudott válaszolni, hogy arra vonatkozóan kifejezetten értékelést kellett volna kibocsátania. [29]

– A „bírósági eljárásban történő benyújtás” alatt nem lehet a keresetlevélbe foglalt, a vélemény egyes részeire való puszta utalásokat érteni. Kizárólag akkor lehetne azt állítani, hogy a Tanács előzetes engedélye megkerülésének szándékáról van szó, ha ezek az utalások terjedelmük miatt magának a véleménynek a nem engedélyezett hozzáférhetővé tételével egyenértékűek.

– Amint arra már rámutattam, Magyarországnak teljes joga van ahhoz, hogy jogi érveit ismertesse, még akkor is, ha azok egybeesnek a Tanács Jogi Szolgálatának az érveivel, amelyeket e tagállam ismer, mivel részt vett a 2020/2092 rendelet kidolgozására irányuló eljárásban.

62. Nem gondolom tehát, hogy a Tanács jogi véleményének a védelme szempontjából észszerűen előre látható és nem pusztán feltételezésen alapuló kockázatról van szó. Ha mégis erről lenne szó a vizsgálat második szakaszában, harmadik lépésben azt kell megvizsgálni, hogy van-e olyan *nyomós közérdek*, amely igazolja a Tanács Jogi Szolgálata véleményének egyes részeire való közvetlen vagy közvetett utalásoknak az ügy iratanyagában való megtartását.

63. Ezért állítom azt a későbbiekben, hogy ez a nyomós közérdek fennáll ebben az ügyben, függetlenül attól, hogy Magyarországnak saját érdeke fűződik ahhoz, hogy elutasítsák a Tanács kérelmét, és megmaradjanak a véleményre történő utalások, amelyek a 2020/2092 rendelet (feltételezett) semmisségére vonatkozó állításának az alátámasztására szolgálnak.

64. A jogalkotási eljárás átláthatósága az a nyomós közérdek, amely a jelen ügyben a Tanács Jogi Szolgálata által készített vélemény szövegrészeire a bírósági eljárás során történő hivatkozást, és e szövegrészek hozzáférhetővé tételét igazolja.

65. Emlékeztetek arra, hogy a Tanács dokumentumaihoz való hozzáférés, amikor jogalkotói minőségében jár el, növeli az átláthatóságot és a jogalkotási folyamat nyitottságát, valamint megerősítheti a demokráciát annak megkönnyítésével, hogy a polgárok ellenőrizzék mindazon információkat, amelyek valamely jogalkotási aktus alapjául szolgáltak. [30]

[29] A tárgyaláson a Tanácsnak nem kellett állást foglalnia a Jogi Szolgálatának véleményéről.

[30] Svédország és Turco kontra Tanács ítélet, 67. pont.

66. Ráadásul az átlátható jogalkotási eljárás keretében örömmel kell fogadni minden megalapozott jogi véleményt, akár az adott javaslat mellett, akár ellene szól, amely a társjogalkotóknak (a döntés végső felelőseinek) és általában a polgároknak lehetőséget ad az e javaslat értékeléséhez elengedhetetlen mérlegelési szempontok megismerésére.

67. Ez csak akkor lehetséges, ha a kifejtett jogi vélemények nyilvánossá válnak, éppen azért, hogy „a különböző álláspontok nyílt megvitatását lehetővé téve hozzájárul[jon] az intézményeknek az európai polgárok vonatkozásában fennálló nagyobb legitimitásához, valamint az európai polgárok bizalmának növeléséhez”. [31]

68. E megfontolások alapján – amelyekkel teljes mértékben egyetértek – a Bíróság megállapította, hogy szabályként létezik a jogalkotási eljárásra vonatkozó jogi vélemények hozzáférhetővé tételére vonatkozó *kötelezettség*. [32] E kötelezettség másik oldala, hogy e véleményeket illetően nem fogadható el „a bizalmas kezelés általános szükségessége”. [33]

69. Mindazonáltal ez a kötelezettség nem abszolút jellegű. Konkrétan, az „nem képezi akadályát annak, hogy a jogi vélemények védelmére hivatkozva megtagadják az olyan egyedi jogi vélemény közzétételét, amelynek összeállítása jogalkotási folyamat keretében történt, viszont különösen érzékeny kérdésre vonatkozik, vagy a szóban forgó jogalkotási folyamat keretein túlmutató, különösen széles terjedelemmel bír”. [34]

70. A jelen ügyben szóban forgó véleményt a 2020/2092 rendelet elfogadására irányuló jogalkotási eljárás keretében dolgozták ki. A Tanács véleményem szerint nem igazolta, hogy „különösen érzékeny” véleményről van szó, bár e rendeletnek tagadhatatlan jelentősége van az Unió és tagállamai vonatkozásában.

71. A jogi vélemény tartalma az, amelynek különösen érzékeny jellegűnek kell lennie. Ebből a szempontból, még ha a vélemény releváns jogszabályi intézkedésre vonatkozik is, annak *érzékenysége* akkor ismerhető el, ha különösen érzékeny (például bizalmas vagy titkos tárgyra vonatkozó) információkat tartalmaz, akkor azonban nem, amikor a Szerződések értelmezésének puszta szempontjait foglalja magában, mint például az intézkedés jogalapjaira vonatkozó szempontok.

72. A Tanács szerintem azt sem igazolja, hogy a vélemény, „a szóban forgó jogalkotási folyamat keretein túlmutató, különösen széles terjedelemmel bír”.

73. Jóllehet a Svédország és Turco kontra Tanács ügyben hozott ítéletben használt e kifejezés nem különösebben egyértelmű (főszabály szerint egy jogalkotói javaslatra vonatkozó jogi vélemények tárgya annak érvényessége vagy hiányosságai, és ezen nem mutatnak túl), úgy vélem, hogy az olyan véleményekre vonatkozik, amelyek amiatt, hogy túlmutatnak azon jogszabály tartalmán, amelyet esetleg kifogásolnak, nem relevánsak azon bírósági eljárás tekintetében, amelyben azokra hivatkozni szándékoznak.

[31] Uo., 59. pont. Ugyanezen pont szerint: „[v]alójában sokkal inkább az információ és a vita hiánya az, amely kételyeket ébreszthet a polgárokban, nem csupán valamely egyedi aktus jogszerűségét illetően, hanem az egész döntéshozatali eljárás legitimitásával kapcsolatban is”.

[32] Svédország és Turco kontra Tanács ítélet, 68. és 71. pont.

[33] Uo., 57. pont.

[34] Uo., 69. pont.

74. Ily módon a jelen ügyben a jogalkotási eljárás átláthatóságának elsőbbséget kell élveznie annak feltételezésen alapuló (és ez esetben nem bizonyított) kockázatához képest, hogy megfelelő védelem nélkül marad a Tanács jogi véleménye, illetve nehezebbé válik, hogy Jogi Szolgálata „őszinte, objektív és teljes körű" véleményeket fogadjon el,[35] ami egyébként e szolgálat tagjainak szakmai hozzáértését garantálja, és amit a Tanácsnak védelmezni kell.

75. A fentiek összességére tekintettel azt javaslom, hogy a Bíróság utasítsa el a Tanács közbenső kérelmét.

IV. A 2020/2092 rendelet: a pénzügyi feltételrendszert és a jogállamiság biztosítását egyaránt magában foglaló szabály

76. A 2020/2092 rendelet feltételrendszere mechanizmusának jobb megértéséhez a következőket kell figyelembe venni: a) az elfogadása során követett jogalkotói eljárás; és b) az uniós jog által már előírt hasonló mechanizmusok, amelyek közé már az e rendelet által létrehozott mechanizmus is tartozik.

A. A 2020/2092 rendelet elfogadása során követett jogalkotási eljárás

77. A 2020/2092 rendelet kidolgozása különösen összetett volt, és a követett jogalkotási eljárás megismerése elősegíti annak megfelelő értelmezését.[36]

78. Ez a rendelet az Unió azon erőfeszítésének következménye, hogy hatékonyabbá tegye a jogállamiság elvei tagállamok általi tiszteletben tartásának a biztosítására irányuló eszközeit. Az Unió ezen, az EUSZ 2. cikkben rögzített értékét bizonyos tagállamok újabban tanúsított gyakorlatának a fenyegetése alá került, amint azt a Parlament és a Bizottság több alkalommal hangsúlyozta. Ezen államok közül egyesek az uniós költségvetésből származó jelentős forrásokhoz jutnak.[37]

79. Ahhoz, hogy szembe tudjon szállni a jogállamiság megsértésével, az Unió korlátozott jogi eszközökkel rendelkezik:

– Az EUSZ 7. cikk szerinti mechanizmus annak megállapítására irányul, hogy „fennáll[-e] az egyértelmű veszélye annak, hogy egy tagállam súlyosan megsérti a 2. cikkben említett értékeket", illetve „a tagállam súlyosan és tartósan megsérti[-e]" ugyanezen értékeket, a mindkét megállapításhoz kapcsolódó következményekkel együtt. A mechanizmus hatékonyságát a második esetben az Európai Tanács egyhangú határozatának szükségessége *emeli ki*.

35 Uo., 64. pont.

36 Lásd: Louis, J.-V., Respect de l'État de droit et protection des finances de l'Union, *Cahiers de droit européen*, 2020, 1. sz., 3–20. o.; Baraggia, A. és Bonelli, M., Linking Money to Values: the new Rule of Law Regulation and its constitutional challenges, *German Law Journal*, kiadás alatt.

37 Magyarország az Unió strukturális alapjainak egyik legnagyobb *per capita* fogadója 25 424 713 942 euróval az MFF 2014–2020-ban (2532 euró egy lakosra számítva), és az országban történő állami beruházások jelentős részét az Unió társfinanszírozza a Bizottságnak a következő címen hozzáférhető adatai szerint: https://cohesiondata.ec.europa.eu/countries/HU. A Lengyel Köztársaság az Unió strukturális alapjainak egyik fő kedvezményezettje, mivel 89 990 274 817 eurót kapott (2 262 euró egy lakosra számítva) az MFF 2014–2020-ban a Bizottságnak a következő címen hozzáférhető adatai szerint: https://cohesiondata.ec.europa.eu/countries/PL.

– A Bizottság (EUMSZ 258. cikk) vagy egy másik tagállam (EUMSZ 259. cikk) által benyújtott, kötelezettségszegés megállapítása iránti keresetek lehetővé teszik annak tisztázását, hogy valamely tagállam megsértette-e a Szerződésekből eredő valamely kötelezettségét.

80. 2014-ben a Bizottság elfogadta a „jogállamiság megerősítésére irányuló új uniós keretet”, amelynek célja, hogy „minden tagállamban hatékony és következetes védelmet biztosítson a jogállamiság számára. A keret az olyan helyzetek kezelésére és megoldására szolgál, amikor rendszerszintű fenyegetés éri a jogállamiságot”. [38]

81. Az új keret „arra irányul, hogy még az EUSZ 7. cikkében előírt mechanizmusok aktiválására vonatkozó feltételek teljesülése előtt megoldja a tagállamokban a jogállamiságot érő fenyegetéseket. Tehát egy joghézag megszüntetését jelenti. Nem alternatívája az EUSZ 7. cikke szerinti mechanizmusoknak, hanem inkább megelőzi és kiegészíti azokat”. [39]

82. 2019-ben a Bizottság naprakésszé tette stratégiáját, és létrehozta az európai jogállamisági mechanizmust. [40] Ez a mechanizmus, amely a nemzeti hatóságokkal és érdekelt felekkel folytatott szoros párbeszéden alapul, átláthatóságot biztosít, objektív és pártatlan módon vonatkozik minden tagállamra. A Bizottság ezen adatokkal éves jelentést készít, amely magában foglalja az egyes tagállamokra vonatkozó értékelést. [41]

83. Ebben az összefüggésben 2018 májusában a Bizottság egy, a tagállamokban a jogállamiság tekintetében fennálló, általánossá vált hiányosságok esetén az Unió költségvetésének védelméről szóló rendeletjavaslatot terjesztett elő. [42]

84. A javaslat láthatóan fenntartásokat ébresztett a Jogi Szolgálat részéről. A Számvevőszék bizonyos ajánlásokat tett annak tartalma javítása érdekében, [43] miután hangsúlyozta, hogy a javaslat jogalapja kétséges, feltételeit tekintve pontatlan, nagyon széles mérlegelési mozgásteret biztosít a Bizottság számára, és megkerüli az EUSZ 7. cikk szerinti eljárást.

85. Összetett jogalkotói egyeztetéseket követően a 2020. júliusi Európai Tanács [44] egyetértésre jutott a többéves pénzügyi keret 2021–2027 (a továbbiakban: MFF) és a Next Generation EU európai helyreállítási terv (a továbbiakban: Next Generation EU terv) elfogadását illetően. A megállapodás kiemelte, hogy „a költségvetés és a Next Generation EU védelmét szolgáló feltételrendszer kerül majd bevezetésre”.

38 2014. március 11-i COM(2014) 158 final dokumentum, A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak: A jogállamiság megerősítésére irányuló új uniós keret.

39 A Tanács Jogi Szolgálatának 2014. május 27-i 10296/14. sz. véleménye bírálja a Bizottság e közleményét, rámutatva arra, hogy a jogállamiság tiszteletben tartása csak az EUSZ 7. cikk szerinti eljárás keretében képezheti az intézmények cselekvésének tárgyát, vagy akkor, ha létezik más különös anyagi jogi hatáskör.

40 2019. április 3-i COM(2019) 163 final dokumentum, A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, az Európai Tanácsnak és a Tanácsnak, Az Unión belüli jogállamiság további erősítése, Az aktuális helyzet és a lehetséges további lépések; 2019. július 17-i COM(2019) 343 final dokumentum, A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, az Európai Tanácsnak, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának, Az Unión belüli jogállamiság megerősítése, Intézkedési terv.

41 A 2020. és a 2021. év vonatkozásában lásd: 2020. szeptember 30-i COM(2020) 580 final dokumentum, A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: 2020. évi jogállamisági jelentés, A jogállamiság helyzete az Európai Unióban; valamint 2021. július 20-i COM(2021) 700 final dokumentum, A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: 2020. évi jogállamisági jelentés, A jogállamiság helyzete az Európai Unióban.

42 2018. május 2-i COM(2018) 324 final dokumentum, A tagállamokban a jogállamiság tekintetében fennálló, általánossá vált hiányosságok esetén az Unió költségvetésének védelméről szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletjavaslat.

43 Lásd: a tagállamokban a jogállamiság tekintetében fennálló, általánossá vált hiányosságok esetén az Unió költségvetésének védelméről szóló, 2018. május 2-i európai parlamenti és tanácsi rendeletjavaslatról szóló, 1/2018. sz. számvevőszéki véleményt (HL 2018. C 291., 1. o.).

44 EUCO 10/20 dokumentum, melléklet, 22. és 23. pont, Az Európai Tanács 2020. július 21-i következtetései.

86. E megállapodás ellenére a két társjogalkotó továbbra is eltérő álláspontot képviselt a tekintetben, hogy végül is milyennek kell majd lennie a 2020/2092 rendeletnek:

– A Parlament a költségvetésen keresztül kívánta megvédeni a jogállamiságot, míg a Tanács az uniós költségvetést a jogállamiság követelményeinek tiszteletben tartásával kívánta megvédeni.

– A Parlament a rendelet széles körű alkalmazását szorgalmazta, míg a Tanács korlátozni kívánta azt, mivel hiányolta, hogy nincs közvetlen kapcsolat a jogállamiság megsértése és az uniós költségvetésre gyakorolt különös negatív hatások között. [45]

87. A két társjogalkotó 2020. november 5-én megegyezésre jutott a szöveget illetően, amelyből a 2020/2092 rendelet lett, amely 2021. január 1-jén lépett hatályba.

88. Magyarország és a Lengyel Köztársaság ellenezte a társjogalkotók által elfogadott szöveget, és bár nem akadályozhatták meg annak elfogadását, mivel a jogalapja az EUMSZ 322. cikk (1) bekezdése volt, amely minősített többséget ír elő, azt helyezték kilátásba, hogy megakadályozzák a 2021–2027 MFF és a Next Generation EU terv elfogadását, amelynek jóváhagyásához viszont a tagállamok egyhangú szavazatára volt szükség.

89. A helyzet a 2020. decemberi Európai Tanács során oldódott meg, amelynek következtetéseibe belefoglaltak egy, a 2020/2092 rendelet terjedelmére és alkalmazására vonatkozó „kompromisszumot”. [46]

90. Jóllehet az Európai Tanács e területen nem rendelkezik jogalkotási hatáskörrel, következtetései a 2020/2092 rendeletben foglalt eljárási és anyagi jogi garanciákat erősítik meg a tagállamok javára, és (a kibocsátója okán hitelesnek minősíthető, bár nem kötelező erejű) értelmezést adnak különböző elemei jelentésével és terjedelmével kapcsolatban. Mindenesetre emlékeztetnem kell arra, hogy a 2020/2092 rendelet értelmezése a Bíróság feladata.

91. Közelebbről, az Európai Tanács következtetései szerint az új rendeletet „az EUSZ 4. cikke (2) bekezdésének teljes körű tiszteletben tartásával kell alkalmazni, különös tekintettel a tagállamok nemzeti identitására, amely elválaszthatatlan része azok alapvető politikai és alkotmányos berendezkedésének, a hatáskör-átruházás elvére, valamint az objektivitásnak, a megkülönböztetés tilalmának és a tagállamokkal szembeni egyenlő bánásmódnak az elvére”.

92. Az Európai Tanács által átvett, konszenzussal kialakított tényezők – többek között – a következők: [47]

[45] Lásd: Rubio, E., *„Rule of Law Conditionality – what could an acceptable compromise look like*?”, Institut Jacques Delors Policy Brief, 2020 október; Dimitrovs, A., és Droste, H., „Conditionality Mechanism: What's In It?”, *VerfBlog*, 2020/12/30, https://verfassungsblog.de/conditionality-mechanism-whats-in-it/.

[46] EUCO 22/20 dokumentum, 2. pont, Az Európai Tanács 2020. december 11-i következtetései. Lásd az e következtetésekkel szembeni bírálatokat: Beramdane, A., „Conditionnalité budgétaire ou conditionnalité de l'État de droit?”, *Revue du droit de l'Union européenne*, 2021, 1. sz., 155. o.; Scheppele, K. L., Pech, L. és Platon, S., „Compromising the Rule of Law while Compromising on the Rule of Law”, *VerfBlog*, 2020/12/13, https://verfassungsblog.de/compromising-the-rule-of-law-while-compromising-on-the-rule-of-law/; és Alemanno, A. és Chamon, M, „To Save the Rule of Law you Must Apparently Break It”, *VerfBlog*, 2020/12/11, https://verfassungsblog.de/to-save-the-rule-of-law-you-must-apparently-break-it/, akik szerint az Európai Tanács *ultra vires* cselekedett.

[47] Részletes elemzésért lásd: Editorial Comments, „Compromising (on) the general conditionality mechanism and the rule of law”, *Common Market Law Review*, 2021, 2. sz., 267–284. o.

– A rendelet célja az Unió költségvetésének védelme, a Next Generation EU tervet, az arra vonatkozó hatékony és eredményes pénzgazdálkodást és az Unió pénzügyi érdekeit is beleértve. [48]

– A rendeletben előírt feltételrendszer-mechanizmust objektív, igazságos és pártatlan módon, valamint bizonyított tények alapján kell alkalmazni, biztosítva a hatékony jogorvoslatot, a tagállamok közötti hátrányos megkülönböztetéstől való mentességet és egyenlő bánásmódot.

– Ezen elvek tiszteletben tartásának biztosítása érdekében a Bizottság iránymutatást kíván kidolgozni és elfogadni arról, hogy miként kell alkalmazni a rendeletet, illetve a rendelet értékelésének módszeréről. Ezt az iránymutatást a tagállamokkal szorosan együttműködve kell kidolgozni. A rendelet megsemmisítése iránti kereset benyújtása esetén az iránymutatás a Bíróság ítéletét követően kerül véglegesítésre, hogy át tudja venni az ezen ítéletből következő valamennyi releváns elemet. [49]

– A mechanizmusnak megfelelően elfogadott intézkedéseknek arányban kell állniuk azzal, hogy a jogállamiság megsértése milyen hatással van az Unió költségvetésével való hatékony és eredményes pénzgazdálkodásra vagy az Unió pénzügyi érdekeire. Megfelelő módon kell megállapítani, hogy kellően közvetlen okozati összefüggés áll fenn az említett sérelem és az Unió pénzügyi érdekeire gyakorolt negatív következmények között.

– A rendeletben említett, a folyamatot megindító tényezőket úgy kell érteni és alkalmazni, mint homogén elemek zárt felsorolását, amelyek közé nem kerülhetnek más jellegű tényezők vagy körülmények. A rendelet nem általános jellegű hiányosságokra vonatkozik. [50]

– A mechanizmus végrehajtása másodlagos az uniós jog által előírt egyéb eljárásokhoz képest, és akkor alkalmazandó, ha azok nem teszik lehetővé az uniós költségvetés hatékonyabb védelmét.

93. Az Európai Tanács e „kompromisszuma” okán Magyarország és a Lengyel Köztársaság visszavonta az MFF-fel és a Next Generation EU tervvel szembeni vétóját, és végül a Tanács 2020. december 14-én, a Parlament pedig december 16-án elfogadta a 2020/2092 rendeletet. [51]

94. A 2020/2092 rendelet alkalmazási körének azon követelmény bevezetésével történő szűkítését, miszerint „kellően közvetlen” kapcsolatnak kell lennie a költségvetés végrehajtása és a jogállamiság elveinek megsértése között, bizonyos módon „ellensúlyozza” e pénzügyi feltételrendszer-mechanizmusnak az Unió által a tagállamok javára az (EU) 2020/2094 rendelet [52]

48 Ezen állítás értelmében a rendelet úgy tekintendő, mint a költségvetési feltételrendszernek a jogállamiság védelmére szolgáló mechanizmustól eltérő eszköze.

49 A Parlament tiltakozott e kompromisszum ellen, és kifogásolta a Bizottsággal szemben, hogy elfogadta a 2020/2092 rendelet alkalmazásához szükséges iránymutatás kidolgozásának szükségességét, és ezen iránymutatás elfogadását a Bíróságnak az említett rendelettel szembeni esetleges megsemmisítés iránti keresetekkel kapcsolatos ítéletétől tette függővé. Lásd: az Európai Parlament 2021. július 8-i állásfoglalása az Unió költségvetésének védelmére vonatkozó általános feltételrendszer alkalmazásáról szóló iránymutatás kidolgozásáról (2021/2071(INI)). 2021 decemberében még nem fogadták el az iránymutatást, így a rendelet alkalmazása *de facto* fel van függesztve.

50 Ez utóbbi állítással kapcsolatban lásd a jelen indítvány 53. lábjegyzetét.

51 Az Európai Parlament 2020. december 17-i állásfoglalása a 2021–2027 közötti időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keretről, az intézményközi megállapodásról, az Európai Uniós Helyreállítási Eszközről és a jogállamiságról szóló rendeletről (2020/2923(RSP), különösen a 4. pont.

52 A Covid19-válság utáni helyreállítás támogatására szolgáló Európai Uniós Helyreállítási Eszköz létrehozásáról szóló, 2020. december 14-i tanácsi rendelet (HL 2020. L 433I., 23. o.) (7) preambulumbekezdése. Lásd továbbá: a 2021/241 rendelet 8. cikke.

értelmében kidolgozott Next Generation EU terv keretében mozgósított forrásokra történő alkalmazása. Ezenfelül, a 2020/2092 rendeletet a jogállamiság elvei megsértésének „széles körben jellemző”, illetve „egyedi” eseteire is alkalmazni kell. [53]

95. Mindazonáltal a 2020/2092 rendelet alkalmazása (vagy annak mellőzése) továbbra is intézményi jellegű ellentéteket szül a Bizottság és a Parlament között. [54]

B. A pénzügyi feltételrendszer-mechanizmusok az uniós jogban

96. Az Unió költségvetéssel rendelkezik, amely biztosítja számára a célkitűzései eléréséhez és politikái megfelelő végrehajtásához szükséges eszközöket. E költségvetést az egyéb bevételek sérelme nélkül a saját forrásokból finanszírozzák (EUMSZ 311. cikk) egy tanácsi határozat [55] által megállapított rendelkezések szerint. A költségvetés az az uniós jogi eszköz, amely a szolidaritás elvét [56] évente pénzügyi értelemben valósítja meg, és alkotmányos jelentőséggel bír.

97. Az Unió éves költségvetésének bevételeit és kiadásait az EUMSZ 312. cikkben említett többéves programozás határozza meg. Az MFF garantálja, hogy az Unió kiadásai rendezett módon és saját forrásainak határain belül alakuljanak. Jelenleg az MFF 2021–2027 [57] van hatályban, amely a saját források 0,6%-os növekedésével számol, a Helyreállítási Eszköznek a COVID-19 gazdasági következményei leküzdése céljából történő elfogadásával mozgósított forrásokkal együtt. [58]

98. Az Unió költségvetésének végrehajtása az EUMSZ 317. cikk első bekezdése szerint a Bizottság felelőssége. Azt „a tagállamokkal együttműködve és a[z EUMSZ] 322. cikk értelmében elfogadott rendelet rendelkezéseinek megfelelően […] hajtja végre a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elveinek tiszteletben tartásával. A tagállamok együttműködnek a Bizottsággal annak érdekében, hogy biztosítsák a költségvetési előirányzatoknak a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás alapelveivel összhangban történő felhasználását”. [59]

53 A 2020/2092 rendelet (15) preambulumbekezdése értelmében: „[a] jogállamiság elveinek megsértése, különösen ha az a hatóságok megfelelő működését és a hatékony bírósági felülvizsgálatot érinti, súlyosan sértheti az Unió pénzügyi érdekeit. Ez igaz a jogállamiság elvei megsértésének egyedi eseteire is, de az olyan esetekre még inkább, amelyek széles körben jellemzőek, illetve amelyek a hatóságok ismétlődően előforduló gyakorlatának vagy mulasztásának, vagy az ilyen hatóságok által elfogadott általános intézkedéseknek tudhatók be”. Ezzel szemben meg kell jegyezni, hogy az Európai Tanács 2020. december 11-i következtetései szerint „a rendelet nem vonatkozik az általánossá vált hiányosságokra”. Ez a megállapítás nem felel meg az e preambulumbekezdésben foglaltaknak, és így nem lehet hatással a 2020/2092 rendelet értelmezésére.

54 2021. október 20-án az Európai Parlament elnöke felkérte ezen intézmény Jogi Szolgálatát, hogy készítsen elő egy keresetet az Európai Bizottsággal szemben a 2020/2092 rendelet alkalmazásának elmulasztása miatt. E felkérés képezi a Bíróság előtt folyamatban lévő, C-657/21. sz. Parlament kontra Bizottság ügyben benyújtott intézményi mulasztás megállapítása iránti kereset alapját.

55 Az MFF 2021–2027 vonatkozásában az Európai Unió saját forrásainak rendszeréről és a 2014/335/EU, Euratom határozat hatályon kívül helyezéséről szóló, 2020. december 14-i (EU, Euratom) 2020/2053 tanácsi határozatról (HL 2020. L 424., 1. o.) van szó.

56 Lásd: Lenaerts, K. és Adam, S., „La solidarité, valeur commune aux États membres et principe fédératif de l’Union européenne”, *Cahiers de droit européen*, 2021, 2. sz., 307–417. o.

57 A 2021–2027-es időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keretről szóló, 2020. december 17-i (EU, Euratom) 2020/2093 tanácsi rendelet (HL 2020. L 433I., 11. o.).

58 Ez az eszköz felhatalmazza a Bizottságot, hogy az Unió nevében ideiglenesen forrásbevonásokról szerződjön a tőkepiacokon, legfeljebb 750 000 millió euró értékben, amely összegből legfeljebb 360 000 millió euró hitelek nyújtására használható fel, legfeljebb 390 000 millió euró pedig költségek fedezésére, mindkét összegnek kizárólag az a célja, hogy szembe lehessen szállni a Covid-19 okozta válság következményeivel. Amint arra már rámutattam a Németország kontra Lengyelország ügyre vonatkozó, 2021. március 18-i indítványom (C-848/19, EU:C:2021:218) 43. lábjegyzetében, az Unió történetében a legnagyobb szolidaritási erőfeszítés megindításáról van szó.

59 Az EUMSZ 310. cikk (5) bekezdése megismétli, hogy „[a] költségvetést a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elveinek tiszteletben tartásával kell végrehajtani. A tagállamok és az Unió együttműködnek egymással annak érdekében, hogy biztosítsák a költségvetési előirányzatoknak ezzel az alapelvvel összhangban történő felhasználását”.

99. Az EUMSZ 310. cikk (6) bekezdése előírja, hogy „[a]z Unió és a tagállamok a 325. cikk rendelkezéseivel összhangban küzdenek a csalás és az Unió pénzügyi érdekeit sértő minden egyéb jogellenes tevékenység ellen”.

100. A költségvetési rendelet [60] előírja, hogy a Bizottság közvetlenül, közvetve és a tagállamokkal megosztott irányítás keretében hajthatja végre az Unió költségvetését. A gyakorlatban a költségvetési rendelet 63. cikke előírásainak megfelelően a költségvetés több mint 70%-át a Bizottság a tagállamokkal megosztott irányítás keretében hajtja végre. E megosztott irányítás keretében a tagállami hatóságok hatáskör-átruházás útján látják el az uniós költségvetési források végrehajtásához szükséges feladatokat a Bizottság felügyelete mellett. [61]

101. A költségvetésnek a Bizottság és a tagállamok között megosztott végrehajtásának ezen összefüggésében jelentek meg a költségvetési rendeletben és az Unió egyéb különös szabályaiban foglalt feltételrendszer-mechanizmusok.

102. A feltételrendszerek a költségvetés megfelelő kezelésének védelme érdekében a feltételek alkalmazásának tágabb jelenségét tükrözik mind az uniós jogban, mind más országokban (köztük a szövetségi jogi rendszerű országokban), [62] illetve az olyan nemzetközi szervezetekben, mint a Nemzetközi Valutaalap vagy a Világbank.

103. Az uniós jogban a feltételrendszer magától értetődően alkalmazandó az új államoknak az úgynevezett *koppenhágai kritériumok* teljesítésének alárendelt csatlakozásaira, és az Unió külkapcsolataiban bevett gyakorlat, hogy fejlesztési támogatásai ugyanígy magától értetődően az emberi jogokkal kapcsolatos követelmények tiszteletben tartásától függenek. [63]

104. A tagállamok és az uniós intézmények közötti belső kapcsolatok terén a feltételrendszert elsősorban a gazdasági és társadalmi kohéziós eszközökben és a költségvetés irányításában alkalmazták. [64]

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

61 A költségvetési rendelet 63. cikke előírja, hogy „[a]mikor a Bizottság megosztott irányítás keretében hajtja végre a költségvetést, egyes, a költségvetés végrehajtásával kapcsolatos feladatokat átruházza a tagállamokra. A Bizottság és a tagállamok az uniós források kezelése során tiszteletben tartják a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás, az átláthatóság és a megkülönböztetés-mentesség elvét, és biztosítják az uniós fellépés láthatóságát. Ennek érdekében a Bizottság és a tagállamok teljesítik saját kontroll- és ellenőrzési kötelezettségeiket, és vállalják az ebből fakadó, e rendeletben meghatározott felelősséget. A kiegészítő rendelkezéseket ágazatspecifikus szabályokban kell megállapítani”.

62 Az Egyesült Államokban a szövetségi intézmények a szövetségi államokkal és a helyi önkormányzatokkal fenntartott kapcsolataikban a célból alkalmazták a pénzügyi feltételrendszert, hogy a szövetségi költségvetési források odaítélését többek között az oktatásban és a munkahelyeken a faji szegregáció tilalmának tiszteletben tartásától, a minimálbér bevezetésétől, a független állami közigazgatási szerv létrehozásától vagy az ország összes autópályáján a megengedett legnagyobb sebesség meghatározásától tegyék függővé. E szövetségi pénzügyi feltételrendszer alapja az amerikai alkotmány I. cikke 8. szakaszának 1. záradéka (the Spending Clause of the Constitution), amely a Kongresszusra „to Lay and Collect Taxes, to […] provide for the […] general Welfare of the United States” hatáskörét ruházza. Az Egyesült Államok Legfelsőbb Bírósága e feltételrendszer alkalmazásának követelményeit többek között a következő ítéletekben állapította meg: *South Dakota v. Dole*, 483 U. S. 203 (1987), és *NFIB v. Sebelius*, 567 U. S. 519 (2012). Lásd: Yeh, B. T., *The Federal Government's Authority to Impose Conditions on Grant Funds*, Congressional Research Service, 2017, https://sgp.fas.org/crs/misc/R44797.pdf; és Margulies, P., „Deconstructing Sanctuary Cities: The Legality of Federal Grant Conditions That Require State and Local Cooperation on Immigration Enforcement”, *Wash. & Lee L. Rev*. 2018, 1507. o.

63 Lásd: Viță, V., „Revisiting the Dominant Discourse on Conditionality in the EU: The Case of EU Spending Conditionality”, *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 2017, 116–143. o.

64 Lásd: Viță, V., *Conditionalities in Cohesion Policy*, Research for REGI Committee, European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, Brüsszel, 2018.

105. A teljesség igénye nélkül a 2021 és 2027 közötti időszak tekintetében a strukturális alapokra vonatkozó közös rendelkezésekről szóló új rendeletben a pénzügyifeltétel-rendszerek következő példáit lehet említeni:[65]

– Környezetvédelmi és az éghajlattal kapcsolatos, a 6. cikkben („Éghajlat-politikai célértékek és az éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodást célzó mechanizmus”), valamint a 9. cikk (4) bekezdésében előírt feltételrendszer.

– Az alapjogok védelmére és az Alapok végrehajtása során az Alapjogi Chartával való összhangra vonatkozó „horizontális elvek” (9. cikk) tiszteletben tartásán alapuló feltételrendszer.

– A 15. cikkben („Feljogosító feltételek”) és a III. mellékletben meghatározott egyedi célokhoz kapcsolódó feltételrendszer.[66] E melléklet tartalmazza „a valamennyi egyedi célkitűzésre alkalmazandó horizontális feljogosító feltételeket, valamint a teljesülésük értékeléséhez szükséges kritériumokat”. A III. melléklet a közbeszerzési piac hatékony monitoringmechanizmusait, az állami támogatásra vonatkozó szabályok hatékony alkalmazása céljából az eszközöket és kapacitást, az Alapjogi Charta hatékony alkalmazását és végrehajtását, valamint a fogyatékossággal élő személyek jogairól szóló ENSZ-egyezménynek (CRPD) a 2010/48/EK tanácsi határozattal[67] összhangban történő végrehajtását és alkalmazását foglalja magában. Amennyiben e feltételek nem teljesülnek, a Bizottság felfüggesztheti az állam részéről felmerült költségek megtérítését.

– A 19. cikkben („Az alapok eredményességét és a gondos gazdasági kormányzást összekapcsoló intézkedések”) előírt makrogazdasági feltételrendszer. Ez a rendelkezés felhatalmazza a Tanácsot, hogy a Bizottság előzetes javaslatát követően részben vagy egészében felfüggessze a valamely tagállam egy vagy több programjára vonatkozó kötelezettségvállalásokat vagy kifizetéseket: i. ha a tagállam nem nyújt be megfelelő korrekciós intézkedési tervet vagy nem tesz lépéseket az 1176/2011/EU rendelet[68] értelmében meghatározott túlzott egyensúlyhiány elkerülésére; ii. ha a Bizottság megállapítja, hogy a tagállam nem hozta meg a 332/2002/EK tanácsi rendeletben[69] említett intézkedéseket, és úgy határoz, hogy nem engedélyezi az adott tagállam számára megítélt pénzügyi támogatás kifizetését; illetve iii. ha a Tanács úgy határoz, hogy a tagállam nem teljesíti a 472/2013/EU rendelet[70] 7. cikkében említett makrogazdasági

65 Az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alap Pluszra, a Kohéziós Alapra, az Igazságos Átmenet Alapra és az Európai Tengerügyi, Halászati és Akvakultúra-alapra vonatkozó közös rendelkezések, valamint az előbbiekre és a Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alapra, a Belső Biztonsági Alapra és a határigazgatás és a vízumpolitika pénzügyi támogatására szolgáló eszközre vonatkozó pénzügyi szabályok megállapításáról szóló, 2021. június 24-i (EU) 2021/1060 európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2021. L 231., 159. o.; helyesbítés: HL 2021. L 261., 58. o., a továbbiakban: 2021–2027 közös rendelkezésekről szóló rendelet). Ez a rendelet megerősíti az MFF 2014–2020 tekintetében az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra, a Kohéziós Alapra, az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó közös rendelkezések megállapításáról, az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1083/2006/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2013. december 17-i 1303/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendeletben (HL 2013. L 347., 320. o.; helyesbítések: HL 2016. L 200., 140. o., HL 2017. L 20., 4. o., HL 2019. L 30., 121. o., HL 2019. L 30., 122. o.) már előírt feltételrendszer-mechanizmusokat.

66 Másfelől, a IV. melléklet tartalmazza „az ERFA-ra, az ESZA+-ra és a Kohéziós Alapra vonatkozó tematikus feljogosító feltételeket […]”.

67 A fogyatékossággal élő személyek jogairól szóló ENSZ-egyezménynek az Európai Közösség által történő megkötéséről szóló, 2009. november 26-i határozat (HL 2010. L 23., 35. o.).

68 A makrogazdasági egyensúlyhiányok megelőzéséről és kiigazításáról szóló, 2011. november 16-i európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2011. L 306., 25. o.).

69 A tagállamok fizetési mérlegéhez középtávú pénzügyi támogatási mechanizmus eszköz létrehozásáról szóló, 2002. február 18-i tanácsi rendelet (HL 2002. L 53., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 10. fejezet, 3. kötet, 81. o.; helyesbítés: HL 2009. L 14., 12. o.).

70 A pénzügyi stabilitásuk tekintetében súlyos nehézségekkel küzdő vagy súlyos nehézségek által fenyegetett euroövezeti tagállamok gazdasági és költségvetési felügyeletének megerősítéséről szóló, 2013. május 21-i európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2013. L 140., 1. o.).

kiigazítási programot vagy az EUMSZ 136. cikk (1) bekezdésével összhangban elfogadott tanácsi határozatban kért intézkedéseket.

106. Ugyanebben az értelemben a 2021–2027 közös rendelkezésekről szóló rendelet 96. és 97. cikke felhatalmazza a Bizottságot, hogy megszakítsa a fizetési határidőt, illetve felfüggessze a kifizetéseket a tagállamok felé, ha súlyos szabálytalanságok vagy hiányosságok állnak fenn, illetve ha a Bizottság indokolással ellátott véleményt bocsátott ki egy, az EUMSZ 258. cikk szerinti olyan kötelezettségszegési eljárás tekintetében, amelynek tárgyát a kiadás jogszerűségét és szabályszerűségét kockáztató eset képezi. A Bizottság az 104. cikk értelmében utólagosan pénzügyi korrekciót is alkalmazhat, csökkentve ilyen esetekben az alapokból valamely program részére fizetett összegeket.

107. A feltételrendszer-mechanizmusok az uniós pénzügyi eszközökre alkalmazandó ágazati szabályokban is megtalálhatók. Példaképpen álljanak itt a következők:

– A 2021–2027 közös rendelkezésekről szóló rendelet 19. cikkéhez hasonló megfogalmazásban az (EU) 2021/241 rendelet [71] 10. cikkében előírt makrogazdasági feltételrendszer. A strukturális alapok makrogazdasági feltételrendszere a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszközbe kerül át, amely az Európai Unió Helyreállítási Eszközének elsődleges pénzügyi eszköze, amely a 2020/2094 rendelettel került elfogadásra az MFF a célból történő kiegészítése érdekében, hogy kezelni lehessen a Covid-19 pénzügyi következményeit. E mechanizmust a Bizottság hajtja végre, közvetlen irányítással az EUMSZ 322. cikkel összhangban elfogadott releváns jogszabályoknak, különösen a költségvetési rendeletnek és a 2020/2092 rendeletnek megfelelően.

– Az (EU) 2021/1148 rendelet [72] 4. cikkében előírt, az emberi jogokra vonatkozó előírások tiszteletben tartásának biztosítására irányuló feltételrendszer.

– Az emberi jogok és a környezetvédelmi célkitűzések tiszteletben tartására irányuló, az igazságos átmenet mechanizmus keretében biztosított közszektor-hitelezési eszközt előíró (EU) 2021/1229 rendelet [73] 4. cikkében előírt feltételrendszer.

– Az éghajlatváltozással és a környezetvédelemmel kapcsolatos feltételrendszer a KAP keretében a mezőgazdasági termelők részére nyújtott közvetlen kifizetések tekintetében, amelyet az 1307/2013/EU rendelet [74] 43–47. cikke ír elő.

108. E feltételrendszer-mechanizmusok különbözőek, de mind egy közös logikát követnek: egy uniós költségvetésből származó kifizetés támogathatóságát meghatározott, olyan horizontális követelményeknek rendelik alá, amelyek eltérnek az azon európai alap tekintetében közvetlenül előírt követelményektől, amelyeket a kifizetés terhel, illetve azokhoz képest kiegészítő jellegűek. [75]

71 A Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz létrehozásáról szóló, 2021. február 12-i (EU) 2021/241 európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2021. L 57., 17. o.; helyesbítés: HL 2021. L 410., 197. o.).

72 A határigazgatás és a vízumpolitika pénzügyi támogatására szolgáló eszköznek az Integrált Határigazgatási Alap részeként történő létrehozásáról szóló, 2021. július 7-i európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2021. L 251., 48. o.).

73 Az igazságos átmenet mechanizmus keretében biztosított közszektor-hitelezési eszközről szóló, 2021. július 14-i európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2021. L 274., 1. o.).

74 A közös agrárpolitika keretébe tartozó támogatási rendszerek alapján a mezőgazdasági termelők részére nyújtott közvetlen kifizetésekre vonatkozó szabályok megállapításáról, valamint a 637/2008/EK és a 73/2009/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2013. december 17-i európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2013. L 347., 608. o.).

75 Például a makrogazdasági egyensúlyra vonatkozó követelmények tagállam általi tiszteletben tartásától függ az olyan strukturális alapok, mint az ERFA vagy az ESZA terhére történő kifizetések odaítélése.

109. A 2020/2092 rendeletben meghatározott feltételrendszer a költségvetés végrehajtását illetően a jogállamiság tiszteletben tartásához kapcsolódik, ami „elengedhetetlen [az EUSZ 2. cikk szerinti] más alapvető értékek […] védelméhez”.[76] Mivel horizontális feltételről van szó, a tagállamoknak azt az uniós költségvetés végrehajtása során kell tiszteletben tartaniuk.

110. A pénzügyi feltételrendszer a szolidaritás és a felelősség közötti kapcsolatot feltételez. Az Unió a költségvetése terhére utal forrásokat a tagállamoknak, feltéve hogy azok felelős módon költik el azokat, ami azt vonja maga után, hogy azt olyan uniós értékekkel összhangban kell tenniük, mint például a jogállamiság. Kizárólag akkor, ha a költségvetés végrehajtása tiszteletben tartja az uniós értékeket, állhat fenn kellő kölcsönös bizalom a tagállamok között, amikor magának az Uniónak kell nyújtani a célkitűzései eléréséhez nélkülözhetetlen pénzügyi eszközöket.

111. Nyilvánvaló, hogy a feltételrendszerek technikájának ezen új dimenziója jár olyan következményekkel, amelyek jelentős hatással vannak az Unió és a tagállamok közötti kapcsolatokra. A feltételrendszer-mechanizmus eredményeképpen az uniós intézmények megerősített hatáskörökkel rendelkeznek arra, hogy biztosítsák az uniós jog értékeinek a tagállamok általi tiszteletben tartását, amennyiben részt vesznek az uniós költségvetés irányításában.

112. Márpedig a pénzügyi feltételrendszer technikájának a másodlagos jogi normákban való alkalmazása meg kell, hogy feleljen az elsődleges jog követelményeinek, és azt az Unióra ruházott hatáskörök közé kell foglalni.

113. A Bíróság ítélkezési gyakorlata a mai napig elsősorban a mezőgazdasági termelők részére teljesített közvetlen kifizetésekre alkalmazott környezeti feltételrendszerre,[77] valamint a makrogazdasági feltételrendszerre vonatkozott, amelynek tekintetében kedvező határozat született a Pringle ítéletben.[78]

114. Ezen utóbbi ítéletben a Bíróság megállapította, hogy a feltételrendszer egy olyan mechanizmus, amely alkalmas az uniós jog és az uniós intézmények által elfogadott, az államok gazdaságpolitikáinak összehangolását célzó intézkedések tiszteletben tartásának biztosítására. A Bíróság azt is kiemelte, hogy az Európai Stabilitási Mechanizmus létrehozásáról szóló szerződés (ESM-Szerződés)[79] 3. cikkében, 12. cikkének (1) bekezdésében és 13. cikke (3) bekezdésének első

[76] A 2020/2092 rendelet (6) preambulumbekezdése.

[77] A mezőgazdasági termelők közvetlen kifizetéseire vonatkozó környezetvédelmi feltételrendszerrel kapcsolatos ítélkezési gyakorlatból a következő ítéleteket lehet megemlíteni: 2021. január 27-i De Ruiter ítélet (C-361/19, EU:C:2021:71), 31–41. pont; 2018. július 25-i Teglgaard és Fløjstrupgård ítélet (C-239/17, EU:C:2018:597), 42. és azt követő pontok. A 2018. augusztus 7-i Argo Kalda Mardi talu ítélet (C-435/17, EU:C:2018:637) 39. pontja kiemeli, hogy „[az 1306/2013] rendelet 93. cikke értelmében a jó mezőgazdasági és környezeti állapotra vonatkozó előírások a kölcsönös megfeleltetésre vonatkozó szabályok részét képezik, amelyeket – az említett rendelet 91. cikkében előírtaknak megfelelően – közigazgatási szankció terhe mellett tiszteletben kell tartani. Ezeket az – ugyanezen rendelet II. mellékletében szereplő – előírásokat nemzeti szinten állapítják meg, és azok többek között a környezetvédelem területére vonatkoznak”.

[78] A 2012. november 27-i ítélet (C-370/12, EU:C:2012:756) 69. pontja: „[…] azon szigorú feltételrendszer, amely a stabilizációs mechanizmus által történő pénzügyi segítségnyújtásra vonatkozik az EUMSZ 136. cikk (3) bekezdése alapján – amely azon rendelkezés, amelyre az EUM-Szerződés módosítása vonatkozik –, annak biztosítására irányul, hogy e mechanizmus működése során tiszteletben tartja majd az uniós jogot, beleértve az Unió által a tagállamok gazdaságpolitikáinak összehangolása során hozott intézkedéseket is”.

[79] A Belga Királyság, a Németországi Szövetségi Köztársaság, az Észt Köztársaság, Írország, a Görög Köztársaság, a Spanyol Királyság, a Francia Köztársaság, az Olasz Köztársaság, a Ciprusi Köztársaság, a Lett Köztársaság, a Litván Köztársaság, a Luxemburgi Nagyhercegség, Málta, a Holland Királyság, az Osztrák Köztársaság, a Portugál Köztársaság, a Szlovén Köztársaság, a Szlovák Köztársaság és a Finn Köztársaság közötti, az európai stabilizációs mechanizmus létrehozásáról szóló, 2012. február 2-án Brüsszelben kötött szerződés.

albekezdésében előírt makrogazdasági feltételrendszer az ESM tevékenységeinek különösen az EUMSZ 125. cikkel, valamint az Unió által elfogadott koordinációs intézkedésekkel való összeegyeztethetőségét biztosítja. [80]

115. A jelen ügy és a C-157/21. sz. ügy lehetőséget kínál a Bíróság számára, hogy továbbfejlessze a pénzügyi feltételrendszerre vonatkozó ítélkezési gyakorlatát, kiterjesztve azt egy olyan eszközre is, amellyel az uniós költségvetés védelme érdekében intézményei az EUSZ 2. cikkben rögzített jogállamiság értékének a tagállamok általi tiszteletben tartását ösztönzik.

116. E megfontolásokat követően rátérek a magyar kormány által hivatkozott megsemmisítési jogalapok elemzésére.

V. A kereset első jogalapja: a 2020/2092 rendelet jogalapjának nem megfelelő volta, a megfelelő jogalap hiánya

A. A felek érvelése

117. A magyar kormány szerint, jóllehet az EUMSZ 322. cikk (1) bekezdésének a) pontja felhatalmazza az uniós jogalkotót arra, hogy az uniós költségvetés végrehajtására vonatkozó pénzügyi szabályokat fogadjon el, a 2020/2092 rendelet nem tartalmaz költségvetési vagy pénzügyi rendelkezéseket.

118. Következésképpen a 2020/2092 rendelet jogalapja nem a megfelelő jogalap, és az Unió nem rendelkezik hatáskörrel arra, hogy másodlagos jogi normát fogadjon el ezzel a tartalommal.

119. A magyar kormány véleménye szerint a 2020/2092 rendelet lehetővé teszi a Bizottság és a Tanács számára, hogy meghatározza a jogállamiság fogalmát, és azokat a cselekményeket, amelyek sértik az ezen uniós érték által támasztott követelményeket. A jóváhagyott mechanizmus lehetővé teszi a tagállam alapvető struktúráit érintő szankciók elfogadását, amely szankciók tekintetében az Unió nem rendelkezik hatáskörrel.

120. Az EUMSZ 322. cikk nem foglalja magába e cselekményeket, és ezért nem megfelelő jogalap a 2020/2092 rendelet számára, amelynek alkalmazási köre ellentétes az EUSZ 7. cikk szerinti eljárással.

121. A magyar kormány ezenfelül kifejti a 2020/2092 rendelet, valamint az Unió azon egyéb pénzügyi és költségvetési szabályai közötti különbségeket, amelyek jogalapja az EUMSZ 322. cikk (1) bekezdésének a) pontja.

122. A 2020/2092 rendeletnek az EUMSZ 322. cikkel összeegyeztethetetlen elemei közül a magyar kormány egyrészt az uniós alapok felosztása során felmerülő összeférhetetlenségre hivatkozik. A 2020/2092 rendelet a tagállamok tekintetében nem tartalmaz semmiféle, az összeférhetetlenségre és annak megszüntetésére vonatkozó szabályok megállapításával

[80] 2012. november 27-i Pringle ítélet (C-370/12, EU:C:2012:756), 111. és 112. pont. A 154–156. pont a Bizottságnak az ESM-Szerződés keretében a pénzügyi támogatáshoz kapcsolódó feltételrendszer tiszteletben tartásának biztosítása érdekében történő fellépésére vonatkozik. Ugyanezen hivatkozások szerepeltek a 2016. szeptember 20-i Mallis és Malli kontra Bizottság és EKB ítéletben (C-105/15 P, EU:C:2016:702, 54. pont).

kapcsolatos eljárási szabályt, ily módon lehetővé válik, hogy ezen államokkal szemben meg nem határozott jogsértések alapján fogadjanak el intézkedéseket, amelyek meghaladják a költségvetési rendeletben előírt követelményeket.

123. Másrészt a magyar kormány arra hivatkozik, hogy a 2020/2092 rendelet 5. cikkének (2) bekezdése arra kötelezi a tagállamokat, hogy a kedvezményezettek védelme érdekében a saját költségvetésükből finanszírozzák azokat a programokat, amelyek tekintetében az Unió visszavonja a forrásait. E rendelkezés nem felel meg az uniós költségvetés végrehajtására vonatkozó szabályoknak, és a jogállamiság követelményeit megsértő tagállammal szembeni szankciót jelent.

124. A magyar kormány szerint az EUMSZ 322. cikk nem szolgálhat alapul a nemzeti költségvetésekre vonatkozó kötelezettségek előírásához, mivel csak az uniós költségvetés végrehajtására vonatkozó szabályok elfogadására vonatkozik.

125. A Parlament és a Tanács vitatja a magyar kormány érveit, és úgy véli, hogy az EUMSZ 322. cikk (1) bekezdésének a) pontja képezi a 2020/2092 rendelet megfelelő jogalapját. [81]

126. E két intézmény szerint a 2020/2092 rendelet költségvetési (pénzügyi) feltételrendszer-mechanizmust hoz létre, amelynek célja a jogállamiság követelményeinek való megfelelés biztosítása az Unióban már létező egyéb feltételrendszer-mechanizmusokhoz hasonlóan. Ezt e rendelet céljának és tartalmának elemzése igazolja.

B. Elemzés

127. Az elemzést azzal kezdem, hogy a Bíróság azon állandó ítélkezési gyakorlatára emlékeztetek, amely a másodlagos jogi szabályok elfogadásához szükséges, elsődleges jogi jogalapok megválasztására vonatkozik: [82]

– „[v]alamely uniós jogi aktus jogalapja megválasztásának objektív elemeken, így többek között ezen aktus célján és tartalmán kell alapulnia, amelyek alkalmasak arra, hogy bírósági felülvizsgálat tárgyát képezzék. Ha az érintett jogi aktus vizsgálatából az derül ki, hogy az két cél elérésére irányul, vagy két összetevőt foglal magában, és ezek egyike elsődlegesnek vagy döntő jellegűnek mutatkozik, míg a másik csak járulékos jellegű, az aktust csak egy jogalapra kell alapítani, mégpedig arra, amelyet az elsődleges vagy döntő cél vagy összetevő megkövetel”. [83]

– „Ráadásul […] a megfelelő jogalap meghatározása érdekében figyelembe lehet venni azt a jogi hátteret, amelybe az új szabályozás illeszkedik, többek között azért, mert e háttér világossá teheti az említett szabályozás célját”. [84]

– Amennyiben elfogadásra került egy harmonizációs jogszabály, „ez nem foszthatja meg az uniós jogalkotót azon lehetőségtől, hogy – a Szerződés által elismert általános érdekek védelmének

[81] A továbbiakban az ismétlődés elkerülése érdekében abból indulok ki, hogy a tárgyaláson részt vevő államok (logikusan Magyarország és a Lengyel Köztársaság kivételével), valamint a Bizottság egyetértenek a Parlament és a Tanács álláspontjával.

[82] 2020. december 8-i Lengyelország kontra Parlament és Tanács ítélet (C-626/18, EU:C:2020:1000), 43–47. pont; 2020. december 8-i Magyarország kontra Parlament és Tanács ítélet (C-620/128, EU:C:2020:1001), 38–42. pont; 2019. december 3-i Cseh Köztársaság kontra Parlament és Tanács ítélet (C-482/17, EU:C:2019:1035).

[83] 2019. december 3-i Cseh Köztársaság kontra Tanács ítélet (C-482/17, EU:C:2019:1035), 31. pont.

[84] Uo., 32. pont.

biztosítására irányuló feladatára tekintettel – e jogi aktust a körülmények változásához vagy az ismeretek fejlődéséhez igazítsa”. [85]

128. Ezen ítélkezési gyakorlatnak megfelelően a 2020/2092 rendelet céljának és tartalmának elemzése lehetővé teszi annak meghatározását, hogy az EUMSZ 322. cikk (1) bekezdésének a) pontja jelenti-e a rendelet elfogadásának megfelelő jogalapját, hogy annak eltérőnek kellett volna-e lennie, vagy hogy az Unió rendelkezik-e hatáskörrel e rendelet elfogadására.

1. A 2020/2092 rendelet célja

129. 1. cikkének értelmében a 2020/2092 rendelet célja az, hogy meghatározza „a jogállamiság elveinek a tagállamokban történő megsértése esetén az uniós költségvetés védelméhez szükséges szabályokat”.

130. A 2020/2092 rendelet több preambulumbekezdése is nyilvánvalóvá teszi a jogállamiság tiszteletben tartása és az uniós költségvetéssel való hatékony és eredményes pénzgazdálkodás közötti kapcsolatot.

– A (7) preambulumbekezdés kiemeli, hogy „[a]mikor a tagállamok végrehajtják az uniós költségvetést, […] a jogállamiság tiszteletben tartása […] alapvető előfeltétele az [EUMSZ 317. cikkben] foglalt hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elvének való megfelelésnek”.

– A (8) preambulumbekezdés [86] kimondja, hogy a tagállamok csak akkor tudják biztosítani a hatékony és eredményes pénzgazdálkodást, ha a hatóságok a jogszabályoknak megfelelően járnak el, ha büntetőjogilag üldözik a csalás eseteit, és ha a közigazgatási határozatok megfelelő bírósági felülvizsgálat tárgyát képezhetik.

– A (9) preambulumbekezdés [87] az igazságszolgáltatás, valamint a nyomozó hatóságok függetlenségének a fontosságát hangsúlyozza annak érdekében, hogy fel lehessen lépni a hatóságok olyan jogellenes és önkényes döntései ellen, amelyek sérthetik az Unió pénzügyi érdekeit.

– A (13) preambulumbekezdés megismétli, hogy „egyértelmű kapcsolat áll fenn a jogállamiság tiszteletben tartása és az uniós költségvetésnek a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elvével összhangban történő hatékony végrehajtása között”.

– A (15) preambulumbekezdés értelmében a „jogállamiság elveinek megsértése, különösen ha az a hatóságok megfelelő működését és a hatékony bírósági felülvizsgálatot érinti, súlyosan sértheti az Unió pénzügyi érdekeit”.

85 Uo., 38. pont.

86 „A tagállamok csak akkor tudják biztosítani a hatékony és eredményes pénzgazdálkodást, ha a hatóságok a jogszabályoknak megfelelően járnak el, ha a nyomozó és vádhatóságok hatékonyan üldözik a csalás eseteit, többek között az adócsalást, az adókijátszást, a korrupciót, az összeférhetetlenséget vagy a jog egyéb megsértését is, és ha a hatóságok – többek között a bűnüldöző hatóságok – önkényes vagy jogellenes döntései alávethetők a független bíróságok és az Európai Unió Bírósága hatékony bírósági felülvizsgálatának”.

87 „Az igazságszolgáltatás függetlenségét és pártatlanságát mindig garantálni kell, a nyomozó és vádhatóságoknak pedig képeseknek kell lenniük arra, hogy megfelelően ellássák feladataikat. Az igazságszolgáltatási szerveknek, valamint a nyomozó és vádhatóságoknak elegendő pénzügyi és emberi erőforrással, valamint megfelelő eljárásokkal kell rendelkezniük ahhoz, hogy hatékonyan és a tisztességes eljáráshoz való jog teljeskörű tiszteletben tartása mellett járhassanak el, a védelemhez való jog tiszteletben tartását is beleértve. A jogerős ítéleteket hatékonyan végre kell hajtani. E feltételekre minimális biztosítékként van szükség a hatóságok olyan jogellenes és önkényes döntései ellen, amelyek sérthetik az Unió pénzügyi érdekeit”.

131. E preambulumbekezdések értelmében, amelyek összecsengése a 2020/2092 rendelet rendelkezéseivel tagadhatatlan, úgy gondolom, hogy e rendelet célja egy sajátos mechanizmus létrehozása az uniós költségvetés megfelelő végrehajtásának biztosítására abban az esetben, ha egy tagállam oly módon sérti meg a jogállamiság elveit, hogy azzal veszélyezteti az uniós alapok hatékony és eredményes kezelését vagy az Unió pénzügyi érdekeit.

132. E célkitűzés álláspontom szerint összhangban van az EUMSZ 322. cikk (1) bekezdése a) pontjának mint a 2020/2092 rendelet jogalapjának a kiválasztásával.[88]

133. A Parlament és a Tanács arra hivatkozik, hogy a vitatott rendelet célja az, ami e preambulumbekezdésekből következik. Vitatják a magyar kormány elemzését, amikor azt állítja, hogy a 2020/2092 rendelet a jogállamiság védelme érdekében már előírtakhoz[89] képest egy kiegészítő eljárás bevezetésére irányul anélkül, hogy létezne e tekintetben jogalap az elsődleges jogban.

134. Kétségtelenül úgy tűnik, hogy a 2020/2092 rendelet (14) preambulumbekezdése, szövegkörnyezetéből kiragadva, bizonyos módon a magyar kormány álláspontját támasztja alá, mivel azt mondja ki, hogy az „e rendeletben meghatározott mechanizmus *kiegészíti* ezeket az eszközöket azáltal, hogy biztosítja az uniós költségvetés védelmét a jogállamiság elveinek az uniós költségvetéssel való hatékony és eredményes pénzgazdálkodást vagy az Unió pénzügyi érdekeinek védelmét érintő megsértésével szemben”.

135. A 2020/2092 rendelet preambulumbekezdéseinek logikájában rejlő e nyilvánvaló inkoherencia az elfogadásához vezető jogalkotási eljárás menetéből eredhet. Amint azt már kifejtettem, a Bizottság eredeti javaslata kevésbé tükrözte az előírt mechanizmus pénzügyi feltételrendszerét, és inkább a jogállamiság védelmére vonatkozott. A Tanács kifogása azzal a következménnyel járt, hogy a 2020/2092 rendelet végleges szövegét pénzügyi feltételrendszer-eszközzé alakította át, amelynek keretében a jogállamiság megőrzése horizontális feltételként működik, amelyet az államok a költségvetés végrehajtása során kötelesek tiszteletben tartani.

136. Ezért részletesen kell elemezni a 2020/2092 rendelet tartalmát annak tisztázása érdekében, hogy a „végső jogalkotási termék” valóban olyan pénzügyi feltételrendszer-mechanizmusnak minősül-e, mint más uniós jogi mechanizmusok. Ha ez így van, az EUMSZ 322. cikk (1) bekezdésének a) pontja megfelelő jogalap, mivel e rendelet a költségvetés végrehajtására vonatkozó jogszabálynak minősül.

137. Ha ez nem így van, amint azt a magyar kormány állítja, a jogállamiság védelmére szolgáló kiegészítő eszközről van szó, költségvetési ismertetőjegyekkel, amelyhez az EUMSZ 322. cikk nem a megfelelő jogalap, és amelynek bevezetésére az Unió nem rendelkezik hatáskörrel.

138. Véleményem szerint a 2020/2092 rendelet célja, hogy a feltételrendszer-mechanizmus segítségével biztosítsa az uniós költségvetés megfelelő végrehajtását abban az esetben, ha a jogállamiság elvét oly módon sértik meg valamely tagállamban, hogy az veszélyezteti az uniós alapok hatékony és eredményes pénzgazdálkodását.

88 Lásd: Martín Rodríguez, P., *El Estado de Derecho en la Unión Europea*, Marcial Pons, Madrid, 2021, 131. o., amely szerint „az EUMSZ 322. cikk több mint elégséges jogalapot szolgáltat e [pénzügyi] feltételrendszer létrehozásához, amely egyébként már létezett a jogállamiság konkrét anyagi jogi tartalmai vonatkozásában […]”.

89 A jogállamiság európai védelmi mechanizmusa, az uniós igazságügyi eredménytábla, a kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárás és az EUSZ 7. cikk szerinti eljárás.

139. Összességében véve a 2020/2092 rendelet célja tehát az uniós költségvetés védelme olyan sajátos helyzetek esetén, amelyek veszélyeztetik annak megfelelő végrehajtását, és amelyek a jogállamiság megsértésének minősülnek. Nem törekszik tehát arra, hogy ez utóbbit szankcionáló mechanizmus útján védje.

140. Ebből a szempontból a 2020/2092 rendelet elfogadásának indoka hasonló, mint a költségvetési rendeleté, amelynek tekintetében nem vitatott, hogy jogalapja az EUMSZ 322. cikk.

141. A Parlament, a Tanács és a Bizottság ugyanis e rendelet elfogadásakor egy közös nyilatkozatban kijelentették, hogy a 2020/2092 rendelet tartalmát a költségvetési rendeletbe kívánják beépíteni, amennyiben az módosítás tárgyát képezi. [90]

142. Amint arra a Tanács rámutat, az uniós jogalkotó azon döntése, hogy az Unió költségvetésének megfelelő végrehajtását biztosító szabályt dolgoz ki a jogállamiság megsértése esetére, mérlegelési jogkörébe tartozik a jogalkotás során.

143. Mindenesetre az ilyen döntés nem minősíthető nyilvánvalóan tévesnek. A jogállamiság elveinek tiszteletben tartása alapvető fontosságú lehet az államháztartás megfelelő működése és a költségvetés megfelelő végrehajtása szempontjából. [91]

144. Összességében számomra úgy tűnik, hogy a jogállamisághoz kapcsolódó pénzügyifeltételrendszer-mechanizmus létrehozása elfogadható jogalkotási opció és az elsődleges jogban gyökerezik.

2. A 2020/2092 rendelet tartalma

145. Annak értékelése során, hogy az EUMSZ 322. cikk (1) bekezdésének a) pontja lefedi-e a 2020/2092 rendeletet, a Bíróság ítélkezési gyakorlatának megfelelően elengedhetetlen ezenkívül e rendelet tartalmának elemzése is.

146. Ez az elemzés lehetővé teszi annak vizsgálatát, hogy a 2020/2092 rendelet elemei egy eredeti pénzügyi feltételrendszer-mechanizmusra jellemző elemek-e (az uniós jogban már meglévők alapján), és ennélfogva annak meghatározását, hogy az EUMSZ 322. cikk (1) bekezdésének a) pontja megfelelő jogalapot szolgáltat-e ahhoz.

[90] E közös nyilatkozat a következőképpen fogalmaz: „[a] Bizottság kezdeményezési jogának sérelme nélkül az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság megállapodik abban, hogy fontolóra veszi e rendelet tartalmának beépítését a 2018. július 18-i (EU, Euratom) 2018/1046 európai parlamenti és tanácsi rendeletbe (a költségvetési rendelet) annak következő felülvizsgálatakor”. Szövegét lásd a 2020. december 14-i COM/2020/843 final dokumentum függelékében, A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek az Európai Unió működéséről szóló szerződés 294. cikkének (6) bekezdése alapján az uniós költségvetés védelmét szolgáló általános feltételrendszerről szóló európai parlamenti és tanácsi rendelet elfogadására vonatkozó tanácsi álláspontról.

[91] Lásd ebben az értelemben: a tagállamokban a jogállamiság tekintetében fennálló, általánossá vált hiányosságok esetén az Unió költségvetésének védelméről szóló, 2018. május 2-i európai parlamenti és tanácsi rendeletjavaslatról szóló, 1/2018. sz. számvevőszéki vélemény (HL 2018. C 291., 1. o.), 10. és 11. pont.

a) Az intézkedések elfogadásának feltételei a 2020/2092 rendelet szerinti eljárásban

147. A 2020/2092 rendelet 4. cikkének (1) bekezdése értelmében „[m]egfelelő intézkedéseket kell hozni abban az esetben, ha az 6. cikkel összhangban megállapítást nyer, hogy a jogállamiság elveinek valamely tagállamban történő megsértése kellően közvetlenül érinti az uniós költségvetéssel való hatékony és eredményes pénzgazdálkodást vagy az Unió pénzügyi érdekeinek védelmét, vagy ennek a kockázata komolyan fennáll”.

148. Az eljárásban részt vevő felek álláspontja eltér e rendelkezés értelmezését illetően:

– A magyar kormány arra hivatkozik, hogy az három szakaszból álló eljárást vezet be, amelynek során bizonyítani kell: a) a jogállamiság megsértését; b) az uniós költségvetéssel való hatékony és eredményes pénzgazdálkodás vagy az Unió pénzügyi érdekei védelme érintettségének komoly és kellően közvetlen kockázatát; és c) az annak leküzdéséhez szükséges arányos intézkedések elfogadását. Véleménye szerint az EUMSZ 322. cikk (1) bekezdésének a) pontja mint jogalap nem terjed ki az első szakaszra.

– A Parlament és a Tanács nem ért egyet ezzel az értelmezéssel, és úgy véli, hogy az eljárás csak két szakaszból áll: a) a jogállamiság olyan jellegű megsértésének bizonyítása, amelyből az uniós költségvetéssel való hatékony és eredményes pénzgazdálkodás vagy az Unió pénzügyi érdekei védelme tekintetében komoly és közvetlen kockázat következik; és b) az ennek ellensúlyozására szolgáló intézkedések elfogadása. Ily módon a feltételrendszer csak a jogállamiság azon megsértéseire alkalmazandó, amelyek közvetlen hatással vannak az uniós költségvetés végrehajtására, és bizonyos súllyal bírnak.

149. Véleményem szerint a 2020/2092 rendelet 4. cikke (1) bekezdésének ez utóbbi értelmezése a helytálló. A pénzügyi feltételrendszer a jogállamiság olyan megsértéseire korlátozódik, amelyek kellően közvetlen kapcsolatban állnak a költségvetés végrehajtásával, és érintik az uniós költségvetéssel való hatékony és eredményes pénzgazdálkodást vagy az Unió pénzügyi érdekeinek védelmét, vagy ennek a kockázata komolyan fennáll.

150. A *szó szerinti* értelmezés vezet e következtetéshez, mivel a 2020/2092 rendelet 4. cikkének (1) bekezdése kellően közvetlen kapcsolatot követel meg a jogállamiság megsértése és a költségvetés végrehajtása között. A feltételrendszer-mechanizmust csak így lehet aktiválni, ezért a 2020/2092 rendelet nem a jogállamiság valamennyi megsértésére ad választ, hanem csak azokra, amelyek közvetlen kapcsolatban állnak a költségvetés végrehajtásával.

151. Hasonlóképpen, bár a 2020/2092 rendelet 2. cikkének a) pontja meghatározza a jogállamiság fogalmát, ezt kizárólag „e rendelet alkalmazásában” teszi. Kétségtelen, hogy e rendelkezés a „jogállamiságot” általánosságban határozza meg (az EUSZ 2. cikkben rögzített uniós értékként), illetve nyitott módon, mivel azt olyan elvekhez viszonyítja, amelyeket a későbbiekben említ, azonban – ismétlem – azon a korlátozott módon, amelyet az imént emeltem ki.

152. Hasonlóképpen, a 2020/2092 rendelet 3. cikke felsorolja a jogállamiság elveinek a megsértésére az „e rendelet alkalmazásában” utaló jeleket.

153. A 2020/2092 rendelet 4. cikke (1) bekezdésének és e rendelet más cikkeivel való *rendszertani* értelmezése is annak megállapításához vezet, hogy a pénzügyi feltételrendszer csak a jogállamiság súlyos, az uniós költségvetés végrehajtására közvetlenül hatással lévő megsértése esetében alkalmazandó.

154. A „jogállamiság elveinek megsértésére” utaló valószínűsítő körülmények, amelyeket a 2020/2092 rendelet 3. cikke sorol fel példálózó jelleggel, ugyanezen rendelet 4. cikkének (2) bekezdésében a nemzeti hatóságok azon cselekvési területeire korlátozódnak, amelyek közvetlenül kapcsolódnak az uniós költségvetés végrehajtásához.

155. Hangsúlyozom, hogy a 2020/2092 rendelet 4. cikkének (2) bekezdésében szereplő tényállások vagy meghatározott költségvetési végrehajtási tevékenységeknek vagy általános tevékenységeknek felelnek meg, és ez utóbbiak a költségvetés-végrehajtási tevékenységek ellenőrzését vonják maguk után.

156. Kétségtelen, hogy a 2020/2092 rendelet 4. cikkének (2) bekezdésében említett bizonyos általános tevékenységek [92] külön-külön nem lehetnek hatással az Unió költségvetésének az EUMSZ 322. cikk (1) bekezdése a) pontja értelmében vett végrehajtására, és nem kapcsolhatók össze automatikusan a hatékony és eredményes pénzgazdálkodással [93] vagy az Unió pénzügyi érdekeinek védelmével sem.

157. Márpedig a 2020/2092 rendelet 4. cikkének (2) bekezdése a nemzeti hatóságok által végzett azon általános jellegű tevékenységek kiterjesztésének korlátozására irányul, amelyek a költségvetés végrehajtásához kapcsolódnak. Ez történik a következő esetekben:

– A nyomozó és a vádhatóságok tevékenysége, ennek keretében kizárólag „az uniós költségvetés végrehajtását vagy az Unió pénzügyi érdekeinek védelmét” érintő uniós jog megsértésére alkalmazható (a c) pont).

– Független bírósági szervek által gyakorolt hatékony bírósági felülvizsgálat, amennyiben azt a nemzeti hatóságok azon cselekményei vagy mulasztásai tekintetében gyakorolják, amelyek (ugyanezen bekezdés a), b) és c) pontja szerint) az uniós költségvetés végrehajtásához kapcsolódnak (a d) pont).

– A csalás, a korrupció és az uniós jog egyéb megsértésének megelőzése és szankcionálása, amennyiben azok – megint csak – „az uniós költségvetés végrehajtását vagy az Unió pénzügyi érdekeinek védelmét” érintik (az e) pont).

158. Ami a „a hatóságoknál tapasztalt egyéb […] helyzetekre vagy magatartásokra” vonatkozó zárórendelkezést (a h) pont) illeti, azokra csak akkor vonatkozik a 2020/2092 rendelet, ha azok relevánsak „az uniós költségvetéssel való hatékony és eredményes pénzgazdálkodás vagy az Unió pénzügyi érdekeinek védelme szempontjából”. A zárórendelkezés tehát nem terjed a költségvetés végrehajtásához nem kapcsolódó magatartásokra.

159. Véleményem szerint a jogalkotó által a vitatott mechanizmus alkalmazási körének és alkalmazási feltételeinek meghatározására alkalmazott módszer megfelelő, mivel a költségvetés megfelelő végrehajtásának *horizontális* feltételeként írja elő a jogállamiság elveinek tiszteletben tartását.

92 A c) pont szerinti („a nyomozó és a vádhatóságok megfelelő működése”), a d) pont szerinti („független bíróságok általi hatékony bírósági felülvizsgálat”) és az e) pont szerinti („csalásnak – többek között adócsalásnak –, korrupciónak vagy az uniós jog ezzel összefüggő egyéb megsértésének megelőzése és szankcionálása”) tevékenységek.

93 A költségvetési rendelet 2. cikkének 59. pontja értelmében a „hatékony és eredményes pénzgazdálkodás” „a költségvetésnek a gazdaságosság, a hatékonyság és az eredményesség elvével összhangban való végrehajtását” jelenti.

160. Ezen elveknek a feltételrendszer-mechanizmus alkalmazását lehetővé tévő súlyos megsértései azok, amelyek az uniós költségvetés végrehajtásával kapcsolatos tevékenységekből vagy az állami hatóságok olyan általános tevékenységeiből erednek, amelyek közvetlenül érintik e költségvetés végrehajtását.

161. Mindenesetre a 2020/2092 rendelet 6. cikkének (9) bekezdése megköveteli, hogy a Bizottság kifejtse a konkrét indokokat és bemutassa a jogállamiság elveinek a költségvetés végrehajtásával közvetlenül összefüggő súlyos megsértésére vonatkozó konkrét bizonyítékokat. A jogsértő tagállammal szemben csak ily módon lehet meghozni a megfelelő intézkedéseket.

162. A 2020/2092 rendelet 4. cikke (1) bekezdésének *teleologikus* és *történeti* értelmezése alapján is arra a következtetésre jutok, hogy a pénzügyi feltételrendszert csak a jogállamiságnak az uniós költségvetés végrehajtására közvetlenül hatással lévő megsértései tekintetében kell alkalmazni.

163. E tekintetben, ismétlem, célszerű figyelembe venni a 2020/2092 rendelet elfogadásához vezető jogalkotási eljárás menetét.

164. Amint azt már jeleztem, a Bizottság eredeti javaslata inkább a jogállamiság védelmére irányult, és kevésbé tükrözte a mechanizmus pénzügyi feltételrendszerét. A Tanács beavatkozása volt az oka annak, hogy a 2020/2092 rendelet végleges szövege egyértelműbben válhatott a pénzügyi feltételrendszer egyik eszközévé, amelynek keretében a jogállamiság megőrzése olyan horizontális feltételként működik, amelyet a tagállamoknak tiszteletben kell tartaniuk a költségvetés végrehajtása során.

165. A jogszabályszöveg fejlődésének egyik kulcsfontosságú eleme volt azon követelmény beillesztése a 2020/2092 rendelet 4. cikkének (1) bekezdésébe, hogy a költségvetés végrehajtása és a jogállamiság elveinek megsértése között *kellően közvetlen* [94] kapcsolatnak kell lennie. [95]

166. Ezen elem bevezetése, amelyet egyes tanulmányok [96] kifejezetten bírálnak, a Bizottság eredeti javaslata alkalmazási körének bizonyos mértékű szűkítését vonja maga után. Végső megfogalmazásában a pénzügyi feltételrendszer-mechanizmus szorosan kapcsolódik az Unió költségvetésének végrehajtásához a célból, hogy ne sértse az EUSZ 7. cikket, és annak lehetővé tétele érdekében, hogy a normatív jogi aktus az EUMSZ 322. cikk jogalapjába tartozhasson. [97]

167. A *kellően közvetlen* kapcsolat biztosítja, hogy a feltételrendszer-mechanizmus ne a jogállamiság bármely súlyos megsértése esetében működjön, hanem csak a jogállamiság ilyen jellegű azon megsértése esetében, amely szorosan kapcsolódik a költségvetés

94 A 2014. november 6-i Olaszország kontra Bizottság ítélet (C-385/13 P, EU:C:2014:2350, 68. és 69. pont) az uniós jognak a kedvezményezett tagállam általi állítólagos megsértése és a kérelmezett finanszírozás tárgyát képező intézkedés közötti kellően közvetlen kapcsolat szükségességét állapítja meg, amely tényező lehetővé teszi a Bizottság számára, hogy elrendelje a strukturális alapokból a tagállam részére történő kifizetések felfüggesztését.

95 Martín Rodríguez, P., i. m., 133. o., is hangsúlyozza, hogy a 2020/2092 rendelet értelmezésének kulcsa a „kellően közvetlen” érintettség követelményében rejlik.

96 Az *European Papers* szerkesztői cikke, 2020, 5. sz., 1101–1104. o., a Tanács vonatkozásában *probatio diabolicának* minősíti azt a követelményt, hogy bizonyítania kell, hogy a jogállamiság megsértése kizárólag az Unió pénzügyi érdekeinek védelmére vonatkozik. E cikk megjegyzi, hogy e követelmény „will presumably render inoperative the conditionality mechanism”, és a 2020/2092 rendelet „appears to be doomed to fail”, ha azt kizárólag a tagállamok olyan magatartásaira alkalmazzák, amelyek az Uniós költségvetéssel való hatékony és eredményes pénzgazdálkodást érintik.

97 Az Európai Tanács 2020. december 10–11-i következtetései 2. pontjának e) alpontja megerősíti, hogy „megfelelően bizonyítani kell, hogy a jogsértések és az Unió pénzügyi érdekeit érintő negatív következmények között elégséges közvetlen ok-okozati összefüggés áll fenn. A jogállamiság megsértésének puszta megállapítása nem elegendő a mechanizmus aktiválásához”.

végrehajtásához.[98] Ezt a kapcsolatot kell a Bizottságnak bizonyítania, mielőtt korrekciós intézkedéseket javasolna, és nem létezik semmiféle automatizmus e bizonyítás tekintetében, bármilyen súlyos is legyen a jogállamiság elveinek megsértése.

168. A 2020/2092 rendelet (13) preambulumbekezdése kiemeli ezt a kapcsolatot, amikor kimondja, hogy „[e]zért egyértelmű kapcsolat áll fenn a jogállamiság tiszteletben tartása és az uniós költségvetésnek a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elvével összhangban történő hatékony végrehajtása között”.

169. Összefoglalva, a 2020/2092 rendelet 4. cikke (1) bekezdésének szó szerinti, rendszertani, teleologikus és történeti hermeneutikai kritériumokra tekintettel történő értelmezése arra enged következtetni, hogy e rendelet kizárólag a jogállamiság súlyos, az uniós költségvetés végrehajtását közvetlenül befolyásoló megsértései tekintetében alkalmazandó pénzügyi feltételrendszer-mechanizmust vezet be. Ily módon a 2020/2092 rendelet megfelelő jogalapja az EUMSZ 322. cikk (1) bekezdésének a) pontja.

170. Ezt az állítást nem kérdőjelezi meg a magyar kormánynak az az érve, amely a költségvetési rendeletnek az összeférhetetlenségre vonatkozó rendelkezései (61. cikk)[99] és a 2020/2092 rendelet 3. cikkének b) pontja közötti (állítólagos) ellentmondásra vonatkozik, amely utóbbi rendelkezés a jogállamiság elveinek megsértésére utaló valószínűsítő körülménynek minősíti, többek között azt, ha a nemzeti hatóságok nem biztosítják „az összeférhetetlenség elkerülését”.

171. Amint arra a Tanács rámutat, a 2020/2092 rendelet alkalmazása másodlagos az Unió egyéb pénzügyi jogszabályainak alkalmazásához viszonyítva. A 2020/2092 rendelet 6. cikkének (1) bekezdése előírja, hogy a Bizottság aktiválja a mechanizmust, „kivéve, ha úgy ítéli meg, hogy az uniós jogszabályokban foglalt más eljárások az uniós költségvetés hatékonyabb védelmét tennék lehetővé a számára”.[100]

172. Ez azt jelenti, hogy az összeférhetetlenség feloldására irányuló, a költségvetési rendelet 61. cikkében előírt eljárást egyedi esetekre kell alkalmazni, és a 2020/2092 rendelet mechanizmusa csak akkor kerül alkalmazásra, ha az uniós költségvetés végrehajtásába beavatkozó tagállami hatóság működését különösen súlyos összeférhetetlenség veszélyezteti.

b) Az intézkedések elfogadásának kritériumai a 2020/2092 rendelet szerinti eljárásban

173. A magyar kormány szerint azok az intézkedések, amelyeket az uniós intézmények a 2020/2092 rendelet alapján fogadhatnak el, valójában inkább a jogállamiság szabályainak megsértése miatti szankciók, mintsem az uniós költségvetés védelmét szolgáló valódi „intézkedések”. Ezért az EUMSZ 322. cikk (1) bekezdésének a) pontja nem megfelelő jogalap.

98 A 2020. december 10–11-i Európai Tanács következtetései 2. pontjának h) alpontjában túlmegy a rendelet szövegén, amikor megállapítja, hogy „amennyiben ezeket az információkat és megállapításokat [amelyekre a Bizottság értékelését alapította] – függetlenül azok eredetétől – a rendelet céljára használják fel, a Bizottság biztosítja, hogy azok relevanciáját és felhasználását kizárólag a rendeletnek az Unió pénzügyi érdekeinek védelmére irányuló célja fényében határozzák meg”.

99 A költségvetési rendelet 61. cikkének (3) bekezdése értelmében „[a]z (1) bekezdés alkalmazásában összeférhetetlenség akkor áll fenn, ha az (1) bekezdésben említett pénzügyi szereplő vagy egyéb személy feladatainak pártatlan és tárgyilagos ellátása családi vagy érzelmi okok, politikai szimpátiával vagy nemzeti kötődéssel kapcsolatos okok, továbbá gazdasági érdek vagy bármely más közvetlen vagy közvetett személyes érdek miatt sérül”.

100 Az Európai Tanács 2020. december 11-i következtetései 2. pontjának d) alpontjában kimondta, hogy „[a] mechanizmus alkalmazásakor tiszteletben kell tartani annak szubszidiárius jellegét. Csak akkor kerülhet sor a mechanizmus keretébe tartozó intézkedések mérlegelésére, ha az uniós jogban – többek között a közös rendelkezésekről szóló rendeletben, a költségvetési rendeletben vagy a Szerződés szerinti kötelezettségszegési eljárásokban – meghatározott egyéb eljárások nem tennék lehetővé az uniós költségvetés hatékonyabb védelmét”.

174. Ez következik a 2020/2092 rendelet (18) preambulumbekezdéséből és 5. cikkének (3) bekezdéséből, amelyek az ezen intézkedések modulációjára vonatkozó kritériumokat írnak elő, inkább magát a jogsértést (vagyis a tagállam „szándékán” kívül annak jellegét, időtartamát, súlyát és hatókörét) figyelembe véve, mint az Unió költségvetésének védelmét.

175. A Tanács és a Parlament ezzel szemben azt állítja, hogy a 2020/2092 rendelet 5. cikkének (3) bekezdése a kritériumok hierarchiáját állítja fel, amelyek közül az arányosság, és „a jogállamiság elveinek megsértése által az uniós költségvetéssel való hatékony és eredményes pénzgazdálkodásra vagy az Unió pénzügyi érdekeire gyakorolt tényleges vagy potenciális hatás” emelkedik ki. Ami a „jogállamiság elvei megsértésének jellegét, időtartamát, súlyosságát és hatókörét” illeti, azok másodlagos értékelési tényezők. A jogsértő tagállam szándékának, amelyet a (18) preambulumbekezdés említ, nincs normatív értéke.

176. Véleményem szerint a 2020/2092 rendelet 5. cikke (3) bekezdésének és (18) preambulumbekezdésének tartalma nem egyezik meg teljes mértékben. Úgy tűnik, hogy ez utóbbi az intézkedések elfogadása tekintetében másodlagosnak minősíti „az uniós költségvetéssel való hatékony és eredményes pénzgazdálkodásra vagy az Unió pénzügyi érdekeire gyakorolt” hatásokat.

177. Mindazonáltal úgy vélem, hogy a 2020/2092 rendelet 5. cikke (3) bekezdésének rendszertani értelmezése arra enged következtetni, hogy az intézkedések elfogadásának mindenekelőtt az arányosság elvén, valamint azon tényleges vagy potenciális hatásokon kell alapulnia, amelyeket a jogállamiság elveinek megsértése gyakorol az uniós költségvetéssel való hatékony és eredményes pénzgazdálkodásra vagy az Unió pénzügyi érdekeire. Ily módon fennmarad az intézkedések azon saját jellege, amely nem azonos azon intézkedések jellegével, amelyek szankciókat szabnak ki a jogállamiság elveinek megsértése miatt. [101]

178. A jogállamiság elvei jogsértő állam által elkövetett megsértésének a jellege, időtartama, súlyossága és hatóköre kizárólag annak meghatározására szolgálhat, hogy ezen állam cselekményei milyen hatást gyakorolnak az uniós költségvetés végrehajtására.

179. Ezen értelmezés szerint a 2020/2092 rendelet 5. cikkének (3) bekezdése az EUMSZ 322. cikk (1) bekezdése a) pontjának hatálya alá tartozik, mivel az általa előírt intézkedések, ismétlem, költségvetési korrekciók, nem pedig a jogsértő tagállammal szembeni szankciók.

180. A magyar kormány kétségbe vonja, hogy a 2020/2092 rendelet 5. cikke (3) bekezdése utolsó mondatának („[a]z intézkedéseknek lehetőség szerint az elvek megsértése által érintett uniós fellépéseket kell célozniuk”) tartalma összeegyeztethető e jogalappal. Ily módon egy „keresztfeltétel-rendszerről” van szó, amely túllép az uniós költségvetés védelmére vonatkozó feltételrendszeren.

181. A Tanácsnak az arányosság elvére alapított magyarázata számomra meggyőzőnek tűnik. A keresztfeltétel-rendszer kivételes elfogadását az magyarázza, hogy a jogállamiság elveinek a nemzeti hatóságok által elkövetett, meghatározott megsértése igen nagy számú ágazatot érinthet, és aránytalan lenne pénzügyi korrekciós intézkedéseket hozni ezen ágazatok mindegyikében. Amint azt a Tanács a tárgyaláson állította, olyan esetek is lehetségesek, amelyekben a

[101] Lásd analógia útján: a Bíróság ítélkezési gyakorlatát, amely szerint „[…] a valamely szabálytalanság révén jogalap nélkül szerzett előny visszatérítésének kötelezettsége nem szankció, hanem csupán annak a megállapításnak az egyszerű következménye, hogy az uniós szabályozásból származó előny megszerzéséhez szükséges feltételeket nem teljesítették, mely jogalap nélkülivé teszi a szerzett előnyt” (2020. október 1-jei Elme Messer Metalurgs ítélet [C-743/18, EU:C:2020:767], 64. pont; 2016. május 26-i Județul Neamț és Județul Bacău ítélet [C-260/14 és C-261/14, EU:C:2016:360], 50. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

jogállamiság elveinek megsértése csak az Unió bizonyos kiadási programjainak teljes körű végrehajtását követően válik ismertté, és amelyek tekintetében a pénzügyi korrekció megvalósíthatatlan. Ezen esetben az ilyen korrekció más, folyamatban lévő kiadási programokat is érinthet a feltételrendszer-mechanizmus hatékonyságának biztosítása érdekében. [102]

182. Így értelmezve egy pénzügyi „keresztfeltétel-rendszer" kivételes elfogadása (amely magával vonja annak lehetőségét, hogy a korrekció ne terjedjen ki a jogállamiság megsértése által érintett valamennyi ágazatra vagy ne terjedjen ki a folyamatban lévő uniós költségvetési kiadásokra) nem szünteti meg a mechanizmus költségvetési jellegét, és összeegyeztethető az EUMSZ 322. cikkel.

c) Az intézkedések megszüntetésének kritériumai a 2020/2092 rendelet szerinti eljárásban

183. A 2020/2092 rendelet 7. cikkének (1) és (2) bekezdése előírja, hogy az intézkedések megszüntethetők a tagállam kérésére vagy a Bizottság javaslatára, amikor már nem állnak fenn elfogadásuk feltételei.

184. Ez azt jelenti, hogy ahhoz, hogy az elfogadott pénzügyi feltételrendszer korrekciós intézkedéseit hatályban tartsák, elengedhetetlen, hogy az Unió költségvetésének végrehajtására gyakorolt hatás vagy annak kockázata továbbra is fennálljon.

185. Amint azt a Tanács állítja, a költségvetés végrehajtására gyakorolt hatás megszűnésekor a korrekciós intézkedéseket még akkor is megszüntetik, ha a jogállamiság elveinek a tagállam általi megsértése továbbra is fennáll. Amint arra az Európai Parlament a tárgyaláson rámutatott, szankciók esetében nem áll fenn a megszüntetés lehetősége.

186. Ily módon nyilvánvalóvá válik (valójában megerősítést nyer), hogy a feltételrendszer-mechanizmus pénzügyi korrekciókat, nem pedig a jogállamiság elveinek megsértése miatti szankciókat alkalmaz.

d) A kedvezményezettek védelme a 2020/2092 rendelet szerinti eljárásban

187. A 2020/2092 rendelet (19) preambulumbekezdésével összefüggésben értelmezett 5. cikkének (2) bekezdése [103] biztosítékot nyújt az uniós költségvetésből finanszírozott kiadási programok végső címzettjei vagy kedvezményezettjei számára.

188. A pénzügyi feltételrendszerre vonatkozó intézkedések elfogadása abban az esetben, ha egy állam megsérti a jogállamiság elveit, nem károsíthatja meg a források végső kedvezményezettjeit, akiknek a támogatásokat továbbra is meg kell kapniuk. Ezenfelül az államnak rendszeresen tájékoztatnia kell a Bizottságot e kötelezettség teljesítéséről.

189. A magyar kormány szerint az érintett tagállamnak pénzügyi korrekció esetén vállalnia kell a támogatások kedvezményezettek részére történő kifizetését, mégpedig saját költségvetése terhére. A 2020/2092 rendelet tehát kötelezettségeket ró az államokra nemzeti költségvetésük tekintetében, amely körülményt az EUMSZ 322. cikk nem írja elő.

[102] Ha a Bíróság nem fogadná el ezt a megállapítást a jogállamiság megsértésével fennálló kapcsolat gyengesége miatt, akkor kizárólag a 2020/2092 rendelet 5. cikke (3) bekezdésének végén található „lehetőség szerint" kitételt kell megsemmisítenie (amelynek nincs lényegi jellege), ily módon a szöveg csak azt írná elő, hogy „[a]z intézkedéseknek az elvek megsértése által érintett uniós fellépéseket kell célozniuk".

[103] Szövegét lásd a jelen indítvány 11. pontjában.

190. A Tanács erre azt a választ adja, hogy a 2020/2092 rendelet 5. cikkének (2) bekezdése deklaratív hatállyal rendelkezik, és nem ír elő további kötelezettségeket a tagállam számára az „alkalmazandó ágazatspecifikus vagy költségvetési szabályokban" meghatározott kötelezettségeken felül. Valójában csak az uniós költségvetés forrásaiból részesülő kedvezményezettek pénzügyi korrekciók esetén történő védelme érdekében az ágazati szabályokban már fennálló kötelezettségek tiszteletben tartására vonatkozó ellenőrzési módot egészíti ki.

191. Véleményem szerint a magyar kormány érvelését el kell utasítani, mivel a kedvezményezetteknek a 2020/2092 rendelet 5. cikke (2) bekezdésében előírt védelme jellegzetes és logikus intézkedés az uniós költségvetési források megosztott irányításának keretében.

192. Amint azt a 2020/2092 rendelet (19 preambulumbekezdése is kimondja, a „[…] megosztott irányítás keretében a Bizottság részéről a tagállamok részére teljesített kifizetések jogilag függetlenek a nemzeti hatóságok által a kedvezményezettek részére teljesített kifizetésektől".

193. Ebből az előfeltevésből az következik, hogy a 2020/2092 rendelet alapján elfogadott intézkedések nem érintik „az alkalmazandó ágazatspecifikus és költségvetési szabályokban foglalt kifizetési határidőknek megfelelően a kedvezményezettek részére történő kifizetésekre szánt források rendelkezésre állását. […] [A] végső címzettek és kedvezményezettek tekintetében e rendeletben előírt kötelezettségek az alkalmazandó uniós jog részét képezik a finanszírozás megosztott irányítás keretében történő végrehajtása tekintetében".

194. Tekintettel arra, hogy a Bizottság által a tagállam részére teljesített kifizetések és a nemzeti irányító hatóságok által az uniós költségvetésből finanszírozott programok és támogatások kedvezményezettjei részére teljesített kifizetések elválnak egymástól, logikus azon kötelezettség általános szabályként történő előírása az államokkal szemben, hogy tartsák fenn a kedvezményezettek részére történő kifizetéseket, az Unió által elfogadott pénzügyi korrekciók esetében is.

195. Ráadásul a pénzügyi korrekció elveszítené hatékonyságát, ha a nemzeti hatóságok megkövetelhetnék a kedvezményezettektől a kapott támogatások visszatérítését, vagy ha a lekötött pénzeszközöket nem fizetik ki számukra, miután az uniós intézmények jóváhagynak egy, a költségvetésük védelmére irányuló intézkedést a jogállamiság elveinek e költségvetés irányítását érintő megsértését illetően.

196. Ezekben az esetekben az uniós intézmények által elfogadott pénzügyi korrekciót a jogsértő tagállamnak kell viselnie, és azt nem háríthatja át a pénzeszközök e jogsértésben nem részes kedvezményezettjeire.[104]

197. A pénzügyi korrekciók hatása csak akkor járhat valamely tagállam természetes és jogi személyeire nézve hátrányos következményekkel, ha e személyek felelősek az uniós költségvetés forrásainak elosztására vonatkozó uniós szabályok megsértéséért, amely körülmény – ismétlem – a 2020/2092 rendelet alkalmazásában nem merül fel.

[104] A kedvezményezettek védelme érdekében a Tanács a szerzett jogaik és jogos bizalmuk védelmére, valamint arra az elvre hivatkozik, amely szerint egy kötelezettség megsértésére adott válasz nem vezethet egy másik jogsértéshez.

198. Épp ellenkezőleg, ha a jogsértésekért a nemzeti hatóságok felelősek, ez utóbbiaknak kell szembesülniük azon saját cselekményeik következményeivel, amelyek a korrekciós intézkedéseket indokolták, amint a 2020/2092 rendelet alkalmazása során is történik. [105]

199. Ugyanebbe az elgondolásba illeszkedik a 2021–2027 közös rendelkezésekről szóló rendelet 103. cikke, mivel az a tagállamok által alkalmazott pénzügyi korrekciókat szabályozza. [106] A végső kedvezményezettek védelmét az 1306/2013/EU rendelet 11. cikke is előírja. [107]

200. Végső soron, az a biztosíték, amelyet a 2020/2092 rendelet 5. cikkének (2) bekezdése ír elő a végső kedvezményezettek számára, minden nehézség nélkül a pénzügyifeltételrendszer-mechanizmus körébe tartozik, és az uniós költségvetés végrehajtásához kapcsolódik, így e tekintetben az EUMSZ 322. cikk megfelelő jogalap.

201. Úgy vélem tehát, hogy a kereset első jogalapját el kell utasítani.

VI. A kereset második jogalapja: az EUSZ 7. cikk megsértése, valamint az EUSZ 4. cikk (1) bekezdése, az EUSZ 5. cikk (1) bekezdése, az EUSZ 13. cikk (2) bekezdése és az EUMSZ 269. cikk együttes megsértése

202. Keresetének második jogalapjával a magyar kormány a Szerződések két rendbeli megsértésére hivatkozik:

– Az EUSZ 7. cikk megsértése.

– Az EUMSZ 269. cikknek és az EUSZ 13. cikk (2) bekezdése értelmében vett intézményi egyensúly elvének a megsértése.

203. Az EUSZ 7. cikk (állítólagos) megsértésére való hivatkozás során e jogsértést a magyar kormány összekapcsolja az EUSZ 4. cikk (1) bekezdésében és az EUSZ 5. cikk (2) bekezdésében foglalt hatáskör-átruházás elvének a megsértésével, amely abban áll, hogy a 2020/2092 rendelet jogalapja nem megfelelő. Tekintettel arra, hogy ily módon az első megsemmisítési jogalapra vonatkozó érvelését ismétli meg, visszautalok arra, amit ezzel kapcsolatban már kifejtettem.

[105] Az ERFA pénzeszközeinek kezelését illetően a Bíróság megállapította, hogy ennek akkor is így kell lennie, ha az összegeket nem lehet visszatéríttetni, „[…] amennyiben bizonyítást nyer, hogy e visszatéríttethetőség hiánya e tagállam hibája vagy mulasztása folytán következik be” (2020. október 1-jei Elme Messer Metalurgs ítélet [C-743/18, EU:C:2020:767], 71. pont).

[106] A korábbi szabályozásról és a pénzügyi korrekciókra vonatkozó ítélkezési gyakorlatról lásd: Guillem Carrau, J., „Las correcciones financieras en materia de fondos estructurales”, Revista Aragonesa de Administración Pública, 2018, 51. sz., 281–319. o.

[107] A közös agrárpolitika finanszírozásáról, irányításáról és monitoringjáról és a 352/78/EGK, a 165/94/EK, a 2799/98/EK, a 814/2000/EK, az 1290/2005/EK és a 485/2008/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2013. december 17-i európai parlamenti és tanácsi (HL 2013. L 347., 549. o.; helyesbítések: HL 2016. L 130., 7. o., HL 2017. L 327., 83. o., HL 2018. L 233.,. 3. o.). 11. cikke értelmében: „[u]niós jogszabályok eltérő, kifejezett rendelkezése hiányában az e rendelet alapján nyújtott finanszírozáshoz kapcsolódó kifizetéseket maradéktalanul teljesíteni kell a kedvezményezettek számára”.

A. A második jogalap első része: az EUSZ 7. cikk megsértése

1. A felek érvelése

204. A magyar kormány arra hivatkozik, hogy a 2020/2092 rendelet szerinti eljárás csupán az EUSZ 7. cikkben előírtak konkretizálása, amit sem e rendelkezés, sem az elsődleges jog más rendelkezése nem tesz lehetővé. Ezen eljárás három szakasza közül kettő egybeesik az EUSZ 7. cikkben foglalt mechanizmus szakaszaival, amelyek megindításának feltételei szigorúbbak, mint a megtámadott rendelet alapján elfogadott intézkedések elfogadására alkalmazandó feltételek.

205. A magyar kormány szerint a 2020/2092 rendelet célja azonos az EUSZ 7. cikk céljával, mivel a jogállamiság elveinek megsértésével szemben szankciók kiszabásával kíván küzdeni. Ezt a következők teszik nyilvánvalóvá: a valódi feltételrendszer-mechanizmus hiánya; a jogállamiság elveinek megsértése és az Unió költségvetése közötti valós kapcsolat hiánya; az intézkedéseknek a jogállamiság megsértése esetén alkalmazandó intézkedésekhez, nem pedig az Unió költségvetéséhez való kapcsolása; a tagállam szándékának releváns tényezőként történő figyelembevétele; az intézkedések megszüntetése a jogsértések megszüntetéséhez kapcsolódik.

206. A Parlament és a Tanács vitatja ezeket az érveket, és azt állítják, hogy a 2020/2092 rendelet mechanizmusa független az EUSZ 7. cikk szerinti eljárástól, eltérő célokat követ, és eltérő szabályok vonatkoznak rá. Elfogadásának oka az Unió költségvetésének védelme, nem pedig a jogállamiság megsértésének szankcionálása. Az intézkedések elfogadásának feltételei és tipológiája eltér az EUSZ 7. cikkben foglaltaktól.

2. Elemzés

207. Annak meghatározása érdekében, hogy a 2020/2092 rendelet az EUSZ 7. cikkel összeegyeztethető eljárást vezet-e be, először is azt a kérdést kell tisztázni, hogy ez utóbbi az egyetlen olyan eszköz-e, amellyel az uniós jogrend rendelkezik a jogállamiság értékének védelme tekintetében.

a) Az EUSZ 7. cikk kizárólagosságának hiánya a jogállamiság védelme tekintetében

208. Véleményem szerint az EUSZ 7. cikk nem jogosítja fel az uniós jogalkotót arra, hogy másodlagos jogi szabályokkal egy olyan más, analóg mechanizmust hozzon létre, amelynek ugyanúgy a jogállamiság védelme a célja, és hasonló szankciókat alkalmaz, ugyanakkor az anyagi és eljárásjogi követelményeit tekintve kevésbé szigorú.

209. Ez ugyanakkor nem jelenti azt, hogy a jogállamiság védelme *kizárólag* az EUSZ 7. cikk útján biztosítható.[108] Semmi nem akadályozza meg azt, hogy az EUSZ 7. cikk szerintin kívüli, más eszközökkel gondoskodjanak e védelemről, feltéve hogy azok alapvető jellemzői eltérnek az e cikkben szereplő eszközök alapvető jellemzőitől.

[108] Lásd ebben az értelemben: Martín Rodríguez, P., i. m., 99–101. o.

210. Amint azt a Tanács hangsúlyozza, a jogállamiság elvei strukturális értékkel bírnak az uniós jogrendben, így megsértése súlyosan érintheti e jogrendet.[109] Ezért van az, hogy a Bíróság többek között a bírói függetlenségre,[110] valamint az európai elfogatóparancsokra[111] vonatkozó ítélkezési gyakorlatában az EUSZ 2. cikkben szereplő értékekre helyezte a hangsúlyt, és elfogadta, hogy az EUSZ 7. cikk rendelkezésein kívül a másodlagos jogi normák is alkalmasak azok védelmére. A jogállamiság védelmének keretében a harmadik államok megsemmisítés iránti keresetek benyújtására vonatkozó kereshetőségi jogának elismerését is igazolta.[112]

211. Az elfogatóparancsokat illetően, amennyiben az Európai Tanács és a Tanács nem fogadta el az EUSZ 7. cikkben említett határozatokat, de léteznek arra utaló információk, hogy a kibocsátó tagállamban az igazságszolgáltatás függetlenségével kapcsolatos rendszerszintű vagy általános hiányosságok állnak fenn, a végrehajtó igazságügyi hatóság, amennyiben komoly és bizonyítékokkal alátámasztott okok alapján feltételezhető, hogy az utóbbi tagállamnak való átadása esetén a keresett személyt a Charta 47. cikkének második bekezdésében rögzített, tisztességes eljáráshoz való alapvető joga megsértésének valós veszélye fenyegeti, megtagadhatja azok végrehajtását.[113]

212. Ily módon kiemelésre kerül, hogy ezekben az esetekben a Bíróság a jogállamiság egyik elvét alkalmazza egy, a keresett személy fogva tartása és átadása alóli, az EUSZ 7. cikkben említett eljárástól távol eső kivétel azonosítására.

213. Hasonló a helyzet az uniós jog alkalmazásáért felelős nemzeti bíróságok függetlensége védelmének esetében is, amely védelmet a Bíróság úgy biztosította, hogy ismét a jogállamiság értékére hivatkozott,[114] jóllehet nem alkalmazta az EUSZ 7. cikket.

214. Az EUSZ 2. cikkben rögzített értékeknek valamely tagállam általi tiszteletben tartása a Szerződések e tagállamra való alkalmazásából eredő jogok gyakorlásának feltételét képezi. Következésképpen egy tagállam nem módosíthatja jogszabályait oly módon, hogy az a jogállamiságnak a különösen az EUSZ 19. cikkben konkretizált értéke védelmének csökkenéséhez vezessen. A tagállamoknak ezen értékkel kapcsolatban oly módon kell elkerülniük az

[109] Lásd: Rossi, L. S., „La valeur juridique des valeurs. L'article 2 TUE: relations avec d'autres dispositions de droit primaire de l'UE et remèdes juridictionnels", *Revue trimestrielle de droit européen*, 2020, 3. sz., 639–657. o.

[110] A Bíróság megállapítja, hogy „az Unió olyan államokat foglal magában, amelyek szabadon és önként kötelezték el magukat az EUSZ 2. cikkben említett közös értékek iránt, tiszteletben tartják azokat, és elkötelezettek azok érvényesítése mellett. Konkrétan az EUSZ 2. cikkből következik, hogy az Unió olyan értékeken, például a jogállamiság értékén alapul, amelyek közösek a tagállamokban, az – egyebek mellett – az igazságosság társadalmában. E tekintetben ki kell emelni, hogy a tagállamok és különösen a bíróságaik közötti kölcsönös bizalom azon az alapvető előfeltevésen alapul, amely szerint minden tagállam osztozik az összes többi tagállammal az Unió alapjául szolgáló számos közös értékben, amint azt ez a cikk kimondja" (lásd ebben az értelemben: 2021. július 15-i Bizottság kontra Lengyelország [Fegyelmi felelősségi rendszer] ítélet [C-791/19, EU:C:2021:596], 50. pont; 2019. június 24-i Bizottság kontra Lengyelország [A Legfelsőbb Bíróság függetlensége] ítélet [C-619/18, EU:C:2019:531], 42. és 43. pont; 2021. május 18-i Asociația „Forumul Judecătorilor din România" és társai ítélet [C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 és C-397/19, EU:C:2021:393], 160. pont).

[111] 2020. december 17-i Openbaar Ministerie (A kibocsátó igazságügyi hatóság függetlensége) ítélet (C-354/20 PPU és C-412/20 PPU, EU:C:2020:1033), 57. és 58. pont; 2018. július 25-i Minister for Justice and Equality (Az igazságszolgáltatási rendszer hiányosságai) ítélet (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586), 71. és 72. pont. A Bíróság a jogállamiság védelmére hivatkozik annak érdekében, hogy az ilyen jellegű parancsok végrehajtása megtagadásának egy további indokát határozhassa meg.

[112] 2021. június 22-i Venezuela kontra Tanács (Harmadik állam érintettsége) ítélet (C-872/19 P, EU:C:2021:507), 48–50. pont.

[113] 2020. december 17-i Openbaar Ministerie (A kibocsátó igazságügyi hatóság függetlensége) ítélet (C-354/20 PPU és C-412/20 PPU, EU:C:2020:1033), 69. pont.

[114] 2021. július 15-i Bizottság kontra Lengyelország (Fegyelmi felelősségi rendszer) ítélet (C-791/19, EU:C:2021:596), 58. pont, 2021. április 20-i Repubblika ítélet (C-896/19, EU:C:2021:311), 51. pont.

igazságszolgáltatás megszervezésére vonatkozó jogszabályaikban történő bármely visszalépést, hogy nem fogadnak el olyan intézkedéseket, amelyek veszélyeztethetik a bírói függetlenséget. [115]

215. A Bíróságnak a jogállamiság értékének védelmére vonatkozó ítélkezési gyakorlatából kiragadott e példákból kitűnik, hogy az uniós intézmények által kibocsátott azon szabályok, amelyek meghatározott területeken (nem szükségképpen az EUSZ 7. cikk mechanizmusa útján) lépnek fel ezen értéknek a költségvetési irányításra hatást gyakorló bizonyos megsértéseivel szemben, összeegyeztethetők az elsődleges joggal.

216. Ha az ilyen jogsértések az uniós költségvetés tagállamok általi végrehajtását érintik, ismétlem, semmi akadálya annak, hogy az uniós jogalkotó e költségvetés védelme érdekében anélkül fogadjon el egy jogszabályt (mint például a 2020/2092 rendelet), hogy az emiatt ellentétes lenne az EUSZ 7. cikkel vagy megkerülné annak alkalmazását.

b) Az EUSZ 7. cikk szerinti és a 2020/2092 rendelet szerinti eljárás összehasonlítása

217. A 2020/2092 rendelet elemzése segít azon kérdés tisztázásakor, hogy az általa bevezetett eljárás olyan valódi pénzügyi feltételrendszer-mechanizmusnak felel-e meg, mint amilyenek már léteznek az uniós jogban, vagy inkább az EUSZ 7. cikkben szereplőhöz hasonló, a jogállamiság elveinek megsértését szankcionáló eszköznek.

218. Ezt az elemzést a 2020/2092 rendelet jogalapját illetően az előző megsemmisítési jogalap vizsgálata keretében végeztem el. Ezen elemzésből azt a következtetést vonom le, hogy el kell utasítani a magyar kormánynak a feltételrendszer jellegére vonatkozó érveit, amely e kormány véleménye szerint inkább a jogállamiság megsértése elleni küzdelemre, mintsem az uniós költségvetés védelmére irányul.

219. A továbbiakban az elemzésemet a Bíróságnak a pénzügyi feltételrendszer-mechanizmusok [116] és a kötelezettségszegés megállapítása iránti keresetek közötti eltérésekre vonatkozó ítélkezési gyakorlatára hivatkozva egészítem ki, amelyek egymáshoz való viszonyulása analógia útján bizonyos, a jelen ügyben is érvényes értékelési elemeket szolgáltat. A két eljárás független egymástól, mivel eltérő célra irányulnak, és eltérő szabályok vonatkoznak rájuk.

220. Ezen eltérések közül a következőket kell kiemelni:

– Az EUMSZ 258. cikk alapján benyújtott keresetek esetében a Bizottság dönthet úgy, hogy nem teszi meg a következő lépést, ha a tagállam megszüntette a hivatkozott kötelezettségszegést, ami nem lehetséges például az EMOGA számlaelszámolási eljárása keretében, amelyben a Bizottság nem rendelkezik olyan mérlegelési jogkörrel, amely lehetővé tenné számára az e tehermegosztásra vonatkozó szabályoktól való eltérést. [117]

[115] A Bíróság szavaival élve: „[a] bíróságok függetlenségére vonatkozó e követelmény – amely a bírói hivatás velejárója – a hatékony bírói jogvédelemhez való alapvető jog és a tisztességes eljáráshoz való alapvető jog lényegéből következik, amely döntő jelentőségű a jogalanyok uniós jogból eredő valamennyi joga védelmének biztosítása és a tagállamok EUSZ 2. cikkben felsorolt közös értékeinek, különösen pedig a jogállamiság értékének a megőrzése szempontjából”. 2021. július 15-i Bizottság kontra Lengyelország (Fegyelmi felelősségi rendszer) ítélet (C-791/19, EU:C:2021:596), 51. és 58. pont; 2021. április 20-i Repubblika ítélet (C-896/19, EU:C:2021:311), 51. pont; 2021. május 18-i Asociaţia „Forumul Judecătorilor din România” és társai ítélet (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 és C-397/19, EU:C:2021:393), 162. pont.

[116] Mint például az EMOGA számlaelszámolási eljárása vagy a strukturális támogatások felfüggesztésének vagy visszavonásának az eljárása.

[117] 2001. január 11-i Görögország kontra Bizottság ítélet (C-247/98, EU:C:2001:4), 13. pont; 1979. február 7-i Franciaország kontra Bizottság ítélet (15/76 és 16/76, EU:C:1979:29), 27. és 28. pont.

– Az EMOGA számlaelszámolási eljárása keretében a Bizottság köteles pénzügyi korrekciót alkalmazni, ha azokat a kiadásokat, amelyek finanszírozását kérték, nem az uniós szabályoknak megfelelően teljesítették. E korrekcióval elkerülhető, hogy az EMOGA-t olyan összegekkel terheljék meg, amelyek nem a szóban forgó uniós szabályozás által követett cél finanszírozására szolgáltak, ezért ez nem minősül szankciónak. [118]

– A nemzeti fellépések tekintetében az uniós strukturális alapokból származó pénzügyi támogatás felfüggesztésére vagy csökkentésére irányuló eljárások különböznek az EUMSZ 258. cikkben szabályozott eljárástól, amelynek alakiságaihoz azok nem igazodnak. Ha a Bizottság úgy határoz, hogy nem indít kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárást, vagy lemond annak folytatásáról, ez nem jelenti azt, hogy nem tudja felfüggeszteni vagy csökkenteni az uniós támogatást valamely nemzeti intézkedés tekintetében, különösen akkor, ha egy vagy több olyan feltételt nem teljesítettek, amelyektől e finanszírozás függ. Ehhez a Bizottságnak olyan határozatot kell hoznia, amely nyilvánvalóan figyelembe veszi az EUMSZ 258. cikk alapján indított kötelezettségszegési eljárást vagy az említett kötelezettségszegésnek a Bíróság általi megállapítását. [119]

– A kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárás megindításától eltérően az uniós finanszírozás felfüggesztéséről vagy csökkentéséről szóló határozat a címzettjének sérelmet okozó aktusnak minősül, amely az uniós bíróságok előtt indított keresettel megtámadható. [120]

221. Ezt az ítélkezési gyakorlatot arra használták fel, hogy jogszerűvé tegyék azokat a feltételrendszerekre vonatkozó záradékokat, amelyek az uniós költségvetés pénzügyi forrásainak kifizetését olyan horizontális kötelezettségek tiszteletben tartásához kötik, mint a források kezelésére és ellenőrzésére szolgáló nemzeti rendszerek megfelelő működése, amelyek hozzájárulnak az uniós költségvetéssel való hatékony és eredményes pénzgazdálkodáshoz. Ugyanez a helyzet az uniós költségvetést végrehajtó nemzeti hatóságok működését érintő rendszerszintű hiányosságok fennállása esetén. [121]

222. Ezen ítélkezési gyakorlat fényében kell megvizsgálni azt, hogy az EUSZ 7. cikkben foglalt mechanizmus eltér-e a 2020/2092 rendelettel bevezetett mechanizmustól.

223. Ami az *intézkedések elfogadását* illeti, az EUSZ 7. cikk azt annak megállapításától teszi függővé, hogy valamely tagállam súlyosan és tartósan megsértette az EUSZ 2. cikkben foglalt értékeket. A 2020/2092 rendelet 4. cikkének (1) bekezdése azonban csak a jogállamiság elveinek egy tagállam általi olyan megsértésére vonatkozik, amely közvetlenül érinti az uniós költségvetéssel való hatékony és eredményes pénzgazdálkodást vagy az Unió pénzügyi érdekeinek védelmét, vagy ennek kockázata komolyan fennáll.

224. Az EUSZ 7. cikkben meghatározott követelményszint magasabb, mint a 2020/2092 rendelet szerinti, mivel az azt követeli meg, hogy a 2. cikkben meghatározott értékek bármelyikét (és nem csak a jogállamiság értékét) sértsék meg súlyosan és tartósan.

[118] A számlaelszámolási eljárásnak nem csupán a kiadások valódisága és szabályszerűsége vizsgálata a tárgya, hanem a közös agrárpolitikából eredő pénzügyi terheknek a tagállamok és Unió közötti helyes elosztásának az ellenőrzése is. Lásd: 2001. január 11-i Görögország kontra Bizottság ítélet (C-247/98, EU:C:2001:4), 13. és 14. pont.

[119] 2007. október 25-i Komninou és társai kontra Bizottság ítélet (C-167/06 P, EU:C:2007:633), 52. pont; 1996. július 11-i An Taisce és WWF UK kontra Bizottság végzés (C-325/94 P, nem tették közzé, EU:C:1996:293), 23. pont. Lásd még: a Törvényszék 2013. február 26-i Spanyolország kontra Bizottság ítélete (T-65/10, T-113/10 és T-138/10, EU:T:2013:93), 109. pont.

[120] 1996. július 11-i An Taisce és WWF UK kontra Bizottság végzés (C-325/94 P, nem tették közzé, EU:C:1996:293), 24. pont.

[121] 2020. április 2-i Bizottság kontra Spanyolország ítélet (C-406/19 P EU:C:2020:276), 49. és 50. pont; 2014. október 15-i Dánia kontra Bizottság ítélet (C-417/12 P, EU:C:2014:2288), 81–83. pont.

225. Az EUSZ 7. cikk nem követel meg kellően közvetlen kapcsolatot az uniós jog valamely különös területével, amit a 2020/2092 rendelet viszont megkövetel, amikor előírja, hogy a jogállamiság megsértésének az Unió költségvetésének végrehajtásához kell kapcsolódnia. A 2020/2092 rendelet alkalmazása tehát sokkal korlátozottabb, mint az EUSZ 7. cikké.

226. A 2020/2092 rendelet mechanizmusa az intézkedések elfogadásának feltételeit illetően más pénzügyi feltételrendszer-eszközökhöz és költségvetési végrehajtási eszközökhöz hasonlít, nem pedig az EUSZ 7. cikkben előírt eszközhöz. Az azokhoz való hasonlóság és az e cikktől való eltérés például a következőkben érhető tetten:

– A költségvetési rendelet, amelynek 131. cikke (3) bekezdése lehetővé teszi a pénzeszközök kifizetésének felfüggesztését, amennyiben bebizonyosodik, vagy ellenőrizni kell, hogy szabálytalanság, csalás vagy kötelezettségszegés történt a jogi kötelezettségvállalás teljesítése során, vagy ha szabálytalanság, csalás vagy kötelezettségszegés kétségessé teszi az uniós forrásokat felhasználó személy vagy szervezet által alkalmazott belső kontrollrendszer megbízhatóságát vagy hatékonyságát, vagy a mögöttes ügyletek jogszerűségét és szabályszerűségét.

– A 2021–2027 közös rendelkezésekről szóló rendelet, amely hasonló megfogalmazással írja elő a kifizetések felfüggesztésének (a 97. cikk (1) bekezdése) és a pénzügyi korrekciók alkalmazásának lehetőségét (a 104. cikk (1) bekezdése).

227. Hasonlóképpen, ami a 2021/241 rendelet makrogazdasági feltételrendszerét illeti, 10. cikkének értelmében a korrekciós intézkedéseket akkor kell elfogadni, „[…]amennyiben a Tanács az EUMSZ 126. cikkének (8) vagy (11) bekezdésével összhangban úgy határoz, hogy egy tagállam nem tett eredményes intézkedéseket túlzott hiányának kiigazítására, kivéve, ha […] az Unió egészét érintő súlyos gazdasági visszaesés fennállását állapította meg”.

228. Ami az *intézkedések típusait* illeti, a 2020/2092 rendelet e tekintetben is inkább a költségvetési rendelet és más uniós szabályok feltételrendszer-mechanizmusaihoz közelít, mint az EUSZ 7. cikk szerinti eljáráshoz.

229. Az EUSZ 7. cikk a (3) bekezdésében előírja, hogy a Tanács határozhat úgy, hogy felfüggeszti „a kérdéses tagállamnak a Szerződések alkalmazásából származó egyes jogait”. Az e címen a Tanács rendelkezésére álló lehetőségek jóval meghaladják az Unió költségvetésének a 2020/2092 rendelet 5. cikke (1) bekezdésében említett végrehajtásához kapcsolódó lehetőségeket.[122] Ez utóbbiak (többek között a programok, kötelezettségvállalások és kifizetések felfüggesztése) azok, amelyek a költségvetés végrehajtására vonatkozó uniós jogra jellemzők.

230. Az *intézkedések kiválasztási kritériumait* illetően a 2020/2092 rendelet kritériumai átfogóan tekintve megfelelnek az uniós pénzügyi szabályozás kritériumainak, és eltérnek az EUSZ 7. cikkben előírt eljárás kritériumaitól, amelynek (3) bekezdése előírja, hogy a Tanács az intézkedések elfogadásakor figyelembe veszi azoknak a természetes és jogi személyek jogait és kötelezettségeit érintő lehetséges következményeit.

[122] Egy vagy több program jóváhagyásának felfüggesztése vagy annak módosítása; a kötelezettségvállalások felfüggesztése; a kötelezettségvállalások csökkentése, többek között pénzügyi korrekciók vagy a más kiadási programokhoz történő átcsoportosítások révén; az előfinanszírozás csökkentése; a kifizetési határidők megszakítása; a kifizetések felfüggesztése.

231. Ezzel kapcsolatban a 2020/2092 rendelet 5. cikke (3) bekezdésének elemzésére utalok, amelyet az előző jogalap keretében fejtettem ki az arányosság elvével mint az intézkedések modulációjának kritériumával kapcsolatban, a jogsértések jellegével, súlyával és gyakoriságával, valamint azoknak az uniós költségvetésre gyakorolt pénzügyi következményeivel együtt.

232. Az uniós pénzügyi szabályokban is ugyanezek a kritériumok találhatók meg, valamint a kiadások szabályosságához való kötöttség kritériuma.[123] A helyreállítási és rezilienciaépítési mechanizmus makrogazdasági feltételrendszerének eljárása az arányosságon kívül más, szociális vagy gazdasági jellegű kritériumokat is magában foglal.[124]

233. Az *intézkedések megszüntetésével* kapcsolatban az EUSZ 7. cikk (4) bekezdése előírja, hogy a Tanács határozhat úgy, hogy a (3) bekezdés alapján hozott intézkedéseket megváltoztatja vagy visszavonja, amennyiben az elrendelésükhöz vezető körülményekben változás következett be.

234. A 2020/2092 rendelet 7. cikkének (1) és (2) bekezdése hasonló kritériumot alkalmaz, amely azonban ahhoz kapcsolódik, hogy a jogállamiság elveinek megsértése hatással legyen az Unió költségvetésének megfelelő végrehajtására. A pénzügyi korrekcióra vonatkozó intézkedések megszüntetése csak ebben az esetben függ attól, hogy a tagállam ismételten elköveti-e ezeket a jogsértéseket.[125]

235. Ugyanez a gondolatmenet található meg a 2021/241 rendelet 10. cikkének (6) bekezdésében. Az uniós általános pénzügyi szabályok hasonló modellt követnek az intézkedések megszüntetése tekintetében, amennyiben ideiglenes felfüggesztésre vagy pénzügyi korrekcióra kerül sor.[126]

236. Összegezve, az elfogadás feltételei, az intézkedések típusai, a kiválasztási kritériumok és az intézkedések megszüntetésének kritériumai a 2020/2092 rendelet mechanizmusát az uniós pénzügyi szabályokhoz közelítik, és távolabb helyezik az EUSZ 7. cikkben előírt eljárástól.

237. Úgy vélem tehát, hogy a kereset második jogalapjának első részét el kell utasítani.

B. A kereset második jogalapjának második része: az intézményi egyensúly elvének és az EUMSZ 269. cikknek a megsértése

1. A felek érvelése

238. A magyar kormány szerint a 2020/2092 rendelet sérti az EUSZ 13. cikk (2) bekezdésében előírt intézményi egyensúly elvét, valamint az EUMSZ 269. cikket a Bíróság hatáskörét illetően.

123 A 2021–2027 közös rendelkezésekről szóló rendelet (70) preambulumbekezdése szerint az Unió pénzügyi érdekeinek és költségvetésének védelmére irányuló intézkedésekben (a kifizetési határidők megszakítása, az időközi kifizetések felfüggesztése és pénzügyi korrekciók alkalmazása) a „Bizottságnak tiszteletben kell tartania az arányosság elvét oly módon, hogy figyelembe veszi a szabálytalanságok jellegét, súlyosságát és gyakoriságát, valamint azoknak az uniós költségvetést érintő pénzügyi következményeit”.

124 A 2021/241 rendelet 10. cikkének (4) bekezdése kiemeli, hogy „[a] kötelezettségvállalások vagy kifizetés felfüggesztése hatályának és szintjének arányosnak kell lennie, tiszteletben kell tartania a tagállamok egyenlő bánásmódhoz való jogát, és figyelembe kell vennie az érintett tagállam gazdasági és társadalmi helyzetét, különösen a munkanélküliség szintjét, az érintett tagállamban a szegénység vagy társadalmi kirekesztés uniós átlaghoz viszonyított arányát, valamint a felfüggesztés hatását az érintett tagállam gazdaságára”.

125 A gyakorlatban a tagállamnak le kell mondania az uniós költségvetés forrásairól, vagy meg kell szüntetnie a jogállamiság elveinek az uniós költségvetés végrehajtását érintő megsértését.

126 Lásd: a költségvetési rendelet 63. cikke (8) bekezdésének vége.

239. A magyar kormány úgy véli, hogy a 2020/2092 rendelet szerinti eljárás, amely a jogállamiság elvei megsértésének szankcionálása tekintetében könnyebb, gyorsabb és hatékonyabb, mint az EUSZ 7. cikkben előírt eljárás, az érintett tagállam hátrányára változtatja meg az e cikk, és ebből következően az EUSZ 13. cikk szerinti intézményi egyensúlyt. Ezenfelül a Bíróság általi, korlátozás nélküli felülvizsgálatot vezet be, amely sokkal széleskörűbb, mint az EUMSZ 269. cikkben előírt felülvizsgálat.

240. A Parlament és a Tanács vitatja ezt az érvet. Véleményük szerint a 2020/2092 rendelet szerinti eljárás nem sérti az intézményi egyensúly elvét, mivel hasonló az Unió más pénzügyi szabályaiban alkalmazott eljáráshoz. Ezenfelül nincs indoka annak, hogy a Bíróság általi felülvizsgálatnak az EUMSZ 269. cikkben előírt korlátozását a pénzügyi feltételrendszer-mechanizmusokra alkalmazzák.

2. Elemzés

241. A magyar kormány két olyan indokra hivatkozik, amely a 2020/2092 rendelet megsemmisítéséhez vezethet: a) az EUSZ 7. cikk szerinti eljárással párhuzamos döntéshozatali eljárás létrehozására vonatkozó indok, amely eljárás sérti az e cikkben és az EUSZ 13. cikk (2) bekezdésében meghatározott intézményi egyensúlyt; és b) a Bíróságnak a 2020/2092 rendelet alapján hozott intézkedésekre vonatkozó korlátlan felülvizsgálata összeegyeztethetetlen az EUMSZ 269. cikk szerinti, sokkal korlátozottabb felülvizsgálatával.

a) A 2020/2092 rendelet szerinti döntéshozatali eljárás az EUSZ 7. cikk szerintivel összehasonlítva

242. Az EUSZ 7. cikk a határozatok elfogadásának merev rendszerét hozza létre, különös szavazati módokkal.[127] A részletszabályok attól függően eltérőek, hogy az EUSZ 2. cikk szerinti értékek súlyos megsértése puszta veszélyének a fennállását állapítják meg, vagy azt, hogy már megtörtént a jogsértés.

243. Az első esetben (a jogsértés veszélye):

– A javaslatot a tagállamok egyharmada, az Európai Parlament vagy a Bizottság teszi.

– A Tanács tagjainak négyötödös többségével és az Európai Parlament egyetértésének elnyerését követően megállapíthatja, hogy fennáll az egyértelmű *veszélye* annak, hogy egy tagállam súlyosan megsérti a 2. cikkben említett értékeket. Mielőtt ilyen megállapítást tenne, a Tanács meghallgatja a kérdéses tagállamot, és ugyanezen eljárásnak megfelelően ajánlásokat tehet neki.

244. A második esetben (a jogsértés fennállása):

– A tagállamok egyharmada vagy az Európai Bizottság javaslata alapján és az Európai Parlament egyetértésének elnyerését követően, az Európai Tanács, miután a kérdéses tagállamot felkérte észrevételei benyújtására, egyhangúlag megállapíthatja, hogy a tagállam súlyosan és tartósan megsérti a 2. cikkben említett értékeket.

– A Tanács, amennyiben e megállapításra jutott, minősített többséggel úgy határozhat, hogy a kérdéses tagállamnak a Szerződések alkalmazásából származó egyes jogait felfüggeszti. A

[127] Az EUSZ 7. cikk (5) bekezdésének értelmében „[a]z e cikk tekintetében az Európai Parlamentre, az Európai Tanácsra és a Tanácsra alkalmazandó szavazási szabályokat az [EUMSZ 354. cikk] állapítja meg”.

Tanács a későbbiekben minősített többséggel úgy határozhat, hogy a hozott intézkedéseket megváltoztatja vagy visszavonja, amennyiben az elrendelésükhöz vezető körülményekben változás következett be.

245. Az EUSZ 7. cikk tehát két szavazást ír elő a Tanácson belül, az egyiket négyötödös, a másikat pedig minősített többséggel, illetve egy másik, egyhangú szavazást az Európai Tanácsban anélkül, hogy azokban az érintett tagállam részt vehetne. Ez fakultatív eljárás, és nincs előírás a különböző szakaszainak határidejét illetően. Az eljárás elsősorban a Tanácson belül zajlik, kivéve az indokolással ellátott javaslatnak a tagállamok egyharmada, a Parlament vagy a Bizottság általi kezdeményezését.

246. A 2020/2092 rendelet eltávolodik ettől a sémától, és az EUMSZ 258. cikkben említett eljárásokhoz közelít:

– A kezdeményezés kizárólag a Bizottság hatáskörébe tartozik, amely akkor indítja meg az eljárást, amikor alapos oka van úgy megítélni, hogy teljesülnek a 2020/2092 rendelet 4. cikkében foglalt feltételek.

– A Bizottság az érintett tagállamnak „írásbeli értesítést küld […], amelyben megjelöli a megállapításai alapjául szolgáló ténybeli elemeket és konkrét indokokat” (a 6. cikk (1) bekezdése).

– A Bizottság által meghatározandó határidőn belül a tagállam „megadja a szükséges információkat, és […] észrevételeket tehet”, amely észrevételekben a tagállam „a Bizottság értesítésében foglalt megállapítások kezelése érdekében korrekciós intézkedések elfogadását javasolhatja” (a 6. cikk (5) bekezdése).

– A Bizottság értékeli a tagállamtól kapott információt és a tagállam észrevételeit, valamint a korrekciós intézkedés megfelelőségét. Amennyiben a Bizottság „javaslatot szándékozik tenni [a Tanácsnak], előzetesen lehetőséget biztosít a tagállamnak arra, hogy […] benyújtsa az észrevételeit, különösen a tervezett intézkedések arányosságával kapcsolatban” (a 6. cikk (6) és (7) bekezdése.

– Amennyiben a Bizottság fenntartja a szándékát, végrehajtási határozatra irányuló javaslatot nyújt be a Tanácsnak, megjelölve azokat a konkrét indokokat és bizonyítékokat, amelyek a megállapításainak alapjául szolgáltak (a 6. cikk (9) bekezdése).

– A Tanács elfogadja a Bizottság javaslata szerinti végrehajtási határozatot, vagy minősített többséggel a javaslatot módosíthatja és „egy végrehajtási határozat útján elfogadhatja a módosított szöveget” (a 6. cikk (11) bekezdése).

247. A 2020/2092 rendeletben tehát a Bizottság által irányított előzetes szakasz a kötelezettségszegés megállapítása iránti keresetekhez hasonlóan két, az érintett tagállammal történő egyeztetési ciklusból áll. Az eljárás kötelező a Bizottság számára, és annak minden szakaszában határidőket kell megállapítani. Létezik egy Tanácson belüli, minősített többséggel történő szavazás, amelyben részt vesz az érintett állam.

248. Az EUSZ 7. cikk szerinti eljárással összehasonlítva a 2020/2092 rendelet szerinti eljárás kevésbé merev, és az imént kifejtett értelemben a korrekciós intézkedések könnyebb elfogadását teszi lehetővé.

249. A Tanács azt állítja, hogy ez az eljárás tiszteletben tartja az intézményi egyensúly elvét, és hasonló ahhoz, amelyet az Unió más költségvetési aktusaihoz használnak fel az EUMSZ 317. cikk második bekezdése és az EUMSZ 291. cikk (2) bekezdése alapján.

250. Ez az érv mindazonáltal a végrehajtási hatáskörök Tanácsra ruházásával és az Európai Tanács kivételes helyzetekben történő beavatkozásával kapcsolatos két nehézségbe ütközik.

251. Végrehajtási hatásköröket a 2020/2092 „rendelet alapján elfogadott intézkedések pénzügyi hatásainak jelentőségére tekintettel" kell a Tanácsra ruházni".[128] Márpedig az nem világos, hogy ez megfelel-e az EUMSZ 317. cikknek, amelynek értelmében kizárólag a Bizottság az, amely saját felelősségére a tagállamokkal együttműködve hajtja végre az uniós költségvetést.

252. Egy olyan normatív aktus, mint a 2020/2092 rendelet, amelynek jogalapja az EUMSZ 322. cikk (1) bekezdésének a) pontja, és amely az uniós költségvetés végrehajtására vonatkozó pénzügyi szabályokat rögzít, felruházhatja-e a Tanácsot az e jogszabályok végrehajtására irányuló hatáskörrel? A Bíróság ítélkezési gyakorlata segít e kérdés megválaszolásában.[129] Amint azt a Tanács a tárgyaláson állította, meg lehet különböztetni egymástól a költségvetés szigorú értelemben vett végrehajtását (kiadásokra vonatkozó kötelezettségvállalások teljesítése), amelyet az EUMSZ 317. cikk ruház a Bizottságra, és a költségvetés tág értelemben vett végrehajtását, amelyet a 322. cikk (1) bekezdésének a) pontja ír elő, amikor a költségvetés elkészítésével és végrehajtásával kapcsolatos pénzügyi szabályokra utal. Ez utóbbiak adnak keretet a kiadásokra vonatkozó kötelezettségvállalások végrehajtása során a Bizottság utólagos fellépésének. E pénzügyi szabályokat illetően az EUMSZ 322. cikkben nincs fenntartás a Bizottság javára. Elképzelhető tehát a Tanács részvétele a költségvetésnek az EUMSZ 291. cikk útján történő elfogadására és alkalmazására vonatkozó pénzügyi szabályok végrehajtásában, feltéve hogy e beavatkozás igazolt oly módon,[130] amint azt a jelen ügyben a 2020/2092 rendelet (20) preambulumbekezdése előírja.

253. Az EUMSZ 291. cikk ugyanis, amely az EUM-Szerződésnek az „Unió jogi aktusai" című szakaszában található, a következőket írja elő:

– E cikk (1) bekezdése értelmében a tagállamok nemzeti jogukban elfogadják a kötelező erejű uniós jogi aktusok végrehajtásához szükséges intézkedéseket.

– E cikk (2) bekezdése értelmében „[h]a valamely kötelező erejű uniós jogi aktus végrehajtásának egységes feltételek szerint kell történnie, az ilyen jogi aktus végrehajtási hatásköröket ruház a Bizottságra, illetve különleges és kellően indokolt esetekben […] a Tanácsra".

254. E rendelkezés lehetővé teszi, hogy olyan normatív végrehajtási hatásköröket ruházzanak mind a Bizottságra, mind pedig a Tanácsra, amelyek hiányában azok a tagállamokat illetnék. Azon különleges helyzetek egyike, amelyekben egységes végrehajtási feltételeket lehet megkövetelni ahhoz, hogy a hatáskört a Tanácsra lehessen ruházni, a költségvetés tágabb értelemben vett végrehajtására vonatkozó helyzet.

128 A 2020/2092 rendelet (20) preambulumbekezdése.

129 Lásd: 1989. október 24-i Bizottság kontra Tanács ítélet (16/88, EU:C:1989:397), 15–18. pont.

130 A Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint „a Tanácsnak a végrehajtandó vagy módosítandó alap-jogiaktus természetétől és tartalmától függően megfelelően indokolnia kell az azon szabály alóli kivételt, amely szerint alapesetben a Bizottságra tartozik a végrehajtási hatáskör gyakorlása" (2016. március 1-jei National Iranian Oil Company kontra Tanács ítélet [C-440/14 P, EU:C:2016:128], 60. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

255. Amint arra a Tanács hivatkozik, más uniós pénzügyi szabályok szintén a költségvetés végrehajtásával kapcsolatos hatásköröket ruháznak rá. Ez a helyzet áll fenn a 2021–2027 közös rendelkezésekről szóló rendelet 19. cikkének (6), (7), (8), (11) és (13) bekezdése esetében, amely az e rendelettel létrehozott makrogazdaságifeltételrendszer-mechanizmusban végrehajtási intézkedések elfogadására vonatkozó hatáskört ruház a Tanácsra. Ugyanez vonatkozik a 2021/241 rendeletre is, amelynek értelmében:

– „A kötelezettségvállalások felfüggesztéséről szóló határozatra irányuló bizottsági javaslatot a Tanács által elfogadottnak kell tekinteni, kivéve, ha a Tanács a bizottsági javaslat benyújtását követő egy hónapon belül végrehajtási jogi aktus révén úgy dönt, hogy minősített többséggel elutasítja az ilyen javaslatot” (a 10. cikk (3) bekezdése).

– „A Tanács a Bizottság javaslata alapján végrehajtási határozat útján jóváhagyja a tagállam által […] benyújtott helyreállítási és rezilienciaépítési tervnek […] az értékelését” (20. cikk).

256. Elfogadható tehát, hogy a 2020/2092 rendelet pénzügyi feltételrendszer-mechanizmusa azon „különleges és kellően indokolt esetek” egyikének felel meg, amelyek lehetővé teszik, hogy a Tanácsra végrehajtási hatásköröket ruházzanak.

257. Ami az Európai Tanácsnak a 2020/2092 rendelet szerinti határozathozatali eljárásban való részvételét illeti, azt csak a (26) preambulumbekezdése [131] írja elő, és azt nem illesztették be a rendelkezései közé (bár említésre is került az Európai Tanács 2020. decemberi kötelezettségvállalásában). Tekintettel arra, hogy a preambulumbekezdéseknek tömören kell megindokolniuk valamely aktus rendelkező részének (vagyis rendelkezéseinek) későbbi tartalmát, annyiban nincs joghatásuk, amennyiben túllépnek e funkción. [132]

258. Az Európai Tanács ezen (a 2020/2092 rendelet szerinti döntéshozatali eljárás során *vészfék* formáját öltő) beavatkozása nem tartaná tiszteletben az elsődleges jogot, ha kötelező joghatásokkal [133] járna, mivel a Szerződések egyetlen szabálya sem ruházza fel e hatáskörökkel. [134]

131 A 2020/2092 rendelet (26) preambulumbekezdésének értelmében „[a]z […] eljárásnak tiszteletben kell tartania az objektivitás, a megkülönböztetés tilalma és a tagállamokkal szembeni egyenlő bánásmód elvét, és azt részrehajlásmentes és tényeken alapuló megközelítés alapján kell lefolytatni. Amennyiben – kivételes esetben – az érintett tagállam úgy ítéli meg, hogy az említett elveket súlyosan megsértették, kérheti az Európai Tanács elnökét, hogy az ügyet utalja az Európai Tanács következő ülése elé. Ilyen kivételes esetekben mindaddig nem hozható döntés az intézkedésekről, ameddig az Európai Tanács meg nem tárgyalta a kérdést. Ez a folyamat főszabályként nem tarthat három hónapnál hosszabb ideig azt követően, hogy a Bizottság benyújtotta javaslatát a Tanácsnak”.

132 Ebben az értelemben a Bíróságnak egyébiránt már többször alkalma nyílt jelezni, hogy az uniós jogi aktusok preambulumának nincs jogilag kötelező hatálya, és arra nem lehet sikerrel hivatkozni sem az adott jogi aktus rendelkezéseitől való eltérés, sem az e rendelkezések szövegétől nyilvánvalóan eltérő értelmezés céljából. Lásd ebben az értelemben: 2020. március 4-i Marine Harvest kontra Bizottság ítélet (C-10/18 P, EU:C:2020:149), 44. pont; 2009. április 2-i Tyson Parketthande ítélet (C-134/08, EU:C:2009:229), 16. pont; 2006. január 10-i IATA és ELFAA ítélet (C-344/04, EU:C:2006:10), 76. pont.

133 Nem keletkeztet joghatásokat az Európai Tanácsnak az EUCO 22/20 dokumentumban, az Európai Tanács 2020. december 11-i következtetései 2. pontja j) alpontjában tükröződő azon kötelezettségvállalása, miszerint „[a]mennyiben az érintett tagállam a rendelet (26) preambulumbekezdésében meghatározott kérelmet nyújt be, az Európai Tanács elnöke az ügyet felveszi az Európai Tanács ülésének napirendjére. Az Európai Tanács törekedni fog arra, hogy az ügyben közös álláspontot alakítson ki”.

134 E tekintetben lásd: 2017. szeptember 6-i Szlovákia és Magyarország kontra Tanács ítélet (C-643/15 és C-647/15, EU:C:2017:631, 148. pont), amelyben megállapításra kerül, hogy „[m]ásrészt, az EUMSZ 78. cikk (3) bekezdése megengedi a Tanács számára intézkedések minősített többséggel való elfogadását, amint azt a Tanács a megtámadott határozat elfogadásával tette. Az intézményi egyensúly elve tiltja, hogy az Európai Tanács ezt a szavazási szabályt úgy módosítsa, hogy a Tanácsnak az EUMSZ 68. cikknek megfelelően hozott következtetések útján egyhangúságon alapuló szavazási szabályt írjon elő”.

259. A Bizottság azért fogadja el az Európai Tanács beavatkozását, mivel „olyan politikai vit[áról van szó] […], amely sem hivatalos lépést nem jelent az eljárásban, sem az Európai Tanács bevonását nem vonja magával a költségvetés végrehajtásába, és nem fosztja meg a mechanizmust hatékonyságától sem, mivel nem érinti a Tanács döntéshozatali jogkörét és a Bizottság szerepét”. [135]

260. Így értve, és abból az előfeltevésből kiindulva, hogy az Európai Tanács *politikai* beavatkozása nem szerepel a 2020/2092 rendelet rendelkezései között, és nem avatkozhat be az e rendeletben előírt döntéshozatali eljárásba, a magyar kormánynak az Európai Tanács beavatkozásával szembeni kifogásai hatástalanok.

b) Az EUMSZ 269. cikk lehetséges megsértése

261. A magyar kormány szerint a 2020/2092 rendelet szerinti intézkedések a Bíróság teljes körű bírósági felülvizsgálata alá tartoznak, amely az elfogadott határozatokról, és nem csupán „az eljárási rendelkezések tiszteletben tartásáról” dönthet érdemben. Ezzel szemben az EUMSZ 269. cikk e határozatokra korlátozza az Európai Tanács vagy a Tanács által az EUSZ 7. cikk keretében elfogadott jogi aktusok megtámadását.

262. A jogalap e részében szereplő, ki nem fejtett előfeltevés az, hogy a 2020/2092 rendelet szerinti mechanizmus valójában egybeesik az EUSZ 7. cikk szerinti mechanizmussal. Az eddig kifejtett okokból úgy vélem, hogy ez az előfeltevés nem helytálló, ami megkérdőjelezi a magyar kormány ezt követő érvelését.

263. A bírósági felülvizsgálat kettős szintje az egyik (EUMSZ 263. cikk) és a másik esetben is (EUMSZ 269. cikk) tagadhatatlan, mivel a Bíróság:

– Megtartja *általános* hatáskörét azon jogi aktusok jogszerűségének felülvizsgálata tekintetében, amelyeket a Bizottság és a Tanács a 2020/2092 rendelet alapján fogad el, és amelyek megsemmisítés iránti kereset tárgyát képezhetik. Ez következik különösen az EUMSZ 263. cikkből (a korrekciós intézkedéseket előíró határozatok tekintetében) és az EUMSZ 265. cikkből (a Bizottságnak az eljárás lefolytatása során tanúsított esetleges tétlensége tekintetében).

– Az EUMSZ 269. cikknek megfelelően olyan hatáskörrel rendelkezik, amely az eljárási szabályok megsértésére *korlátozódik*, és az érdemi szabályok megsértésére nem vonatkozik, amikor megsemmisítés iránti keresetet nyújtanak be az Európai Tanács vagy a Tanács által az EUSZ 7. cikk alapján elfogadott jogi aktusokkal szemben.

264. A Bíróság a 2021. június 3-i Magyarország kontra Parlament ítéletben [136] az EUSZ 7. cikk szerinti eljárás egyes előírásait pontosította. Többek között kimondta, hogy:

– Az EUMSZ 269. cikk kizárólag a Tanácsnak és az Európai Tanácsnak az EUSZ 7. cikkben előírt eljárás keretében elfogadott jogi aktusaira vonatkozik, a Parlamentnek az ugyanezen cikk alapján elfogadott állásfoglalásaira azonban nem. [137]

135 A 2020. december 14-i COM(2020) 843 final dokumentum, A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek az Európai Unió működéséről szóló szerződés 294. cikkének (6) bekezdése alapján az uniós költségvetés védelmét szolgáló általános feltételrendszerről szóló európai parlamenti és tanácsi rendelet elfogadására vonatkozó tanácsi álláspontról, 3. pont.

136 C-650/18, EU:C:2021:426, 30. pont.

137 2021. június 3-i Magyarország kontra Parlament ítélet (C-650/18, EU:C:2021:426), 32. pont.

– A Parlament ezen állásfoglalásai „az EUMSZ 263. cikk által az uniós intézmények jogi aktusai jogszerűségének felülvizsgálata céljából az Európai Unió Bíróságára ruházott általános hatáskör” alá tartoznak. [138]

– Mivel az EUMSZ 269. cikk korlátozza a Bíróság általános hatáskörét, azt megszorítóan kell értelmezni. [139]

265. Különösen a két eljárás közötti különbségekre tekintettel, semmi nem akadályozza meg azt, hogy a Bizottság és a Tanács által a 2020/2092 rendelet alapján hozott jogi aktusok az EUMSZ 263. cikk értelmében a Bíróság teljes körű (azaz korlátozás nélküli) jogszerűségi felülvizsgálata alá tartozzanak, és nem az EUMSZ 269. cikk szerinti, korlátozottabb felülvizsgálata alá, amely csak kivételes jelleggel alkalmazható az EUSZ 7. cikk alapján elfogadott jogi aktusokra.

266. A kereset második jogalapjának a második részét tehát el kell utasítani.

VII. A kereset harmadik jogalapja: a jogbiztonság elvének megsértése

A. A felek érvelése

267. A magyar kormány azt állítja, hogy a jogállamiság fogalma, amelyen a 2020/2092 rendelet alapul, elvont fogalom, és az uniós jogban nem képezheti egységes meghatározás tárgyát, azt az egyes tagállamok jogrendjének kell konkretizálnia. A 2020/2092 rendelet 2. cikkének a) pontja kiterjeszti ezt a fogalmat, és hátrányosan érinti a jogbiztonságot.

268. Ezenfelül, a magyar kormány szerint azok a „szempontok”, amelyekkel a 2020/2092 rendelet 4. cikkének (2) bekezdése pontosítja a jogállamiság fogalmát (amely néhány olyan területet sorol fel példálózó jelleggel, ahol lehetségesek a jogsértések), túl tágan és absztrakt módon kerülnek kifejezésre, megsértve ezzel a jogbiztonság követelményeit.

269. Ugyanez a hiányosság a 2020/2092 rendelet más rendelkezéseire is kiterjed (a 4. cikk (1) bekezdése és (2) bekezdésének h) pontja; az 5. cikk (3) bekezdése; a 6. cikk (3) és (8) bekezdése), ami nagy fokú jogbizonytalansághoz vezet.

270. A Parlament és a Tanács vitatja ezeket az érveket, mivel úgy vélik, hogy a jogállamiságnak a 2020/2092 rendelet alkalmazása céljából történő meghatározása érvényes, és tiszteletben tartja a jogbiztonságot, akárcsak a feltételrendszer-mechanizmus többi alkalmazási feltétele is.

B. Elemzés

271. Először is arra emlékeztetek, hogy a Bíróság szerint:

– A jogbiztonság elve „megköveteli egyrészt, hogy a jogszabályok egyértelműek és pontosak legyenek, másrészt pedig azt, hogy azok alkalmazása előre látható legyen a jogalanyok számára, különösen olyankor, amikor a magánszemélyekre és vállalkozásokra nézve kedvezőtlen következményeik lehetnek. Az említett elv különösen megköveteli, hogy a szabályozás

138 Uo., 33. pont.

139 Uo., 31. pont.

lehetővé tegye az érdekeltek számára az ennek alapján őket terhelő kötelezettség terjedelmének pontos ismeretét, és hogy ez utóbbiak egyértelműen megismerhessék jogaikat és kötelezettségeiket, és ezeknek megfelelően járjanak el”. [140]

– Ezen elvnek „még szigorúbban kell érvényesülnie a pénzügyi következményekkel járó szabályozás esetén”. [141]

– „Ha azonban a jogszabállyal együtt jár bizonyos fokú bizonytalanság a jogszabály tartalmát és a terjedelmét illetően, […] annak vizsgálatára kell szorítkozni, hogy a szóban forgó jogi aktus félreérthető-e annyira, hogy a tagállam emiatt nem tudja megfelelő bizonyossággal eloszlatni a megtámadott rendelet terjedelmét vagy tartalmát illető esetleges kétségeket”. [142]

– A jogbiztonság elvének követelményeit „nem lehet úgy érteni, mint amelyek előírnák, hogy az elvont jogi fogalmat használó szabálynak fel kell sorolnia azokat a különböző konkrét eseteket, ahol alkalmazást nyerhet, amennyiben valamennyi ilyen eset előzetes jogalkotói meghatározása nem lehetséges”. [143]

– A jogbiztonság követelményének tiszteletben tartását egyensúlyba kell hozni más közérdekekkel. [144]

272. Jóllehet a jogállamiságnak mint az EUSZ 2. cikkben rögzített uniós értéknek a fogalma tág, semmi nem képezi akadályát annak, hogy az uniós jogalkotó azt egy olyan sajátos jogterület vonatkozásában pontosítsa egy pénzügyi feltételrendszer-mechanizmus létrehozása céljából, mint a költségvetés végrehajtásának területe.

273. A jogállamiság fogalmának önálló jelentése van az uniós jogrendben. Nem lehet a tagállamok nemzeti jogára hagyni annak körülhatárolását, mégpedig azon kockázat miatt, amelyet ez az egységes alkalmazása tekintetében jelentene. Bár mostanáig nem képezte módszeres jogalkotási folyamat tárgyát, valószínűleg nincs akadálya annak, hogy erre az Unió saját hatáskörein belül sor kerüljön.

274. A Bíróság ítélkezési gyakorlata hozzájárult a jogállamiság értékének fejlődéséhez, ami a hatékony bírói jogvédelemre vagy a bírói függetlenségre gyakorolt hatásait illeti, amint azt már kifejtettem. Az ebből levonható tanulságok vezérfonalat jelenthetnek az uniós jogalkotó számára, amelyek elősegíthetik azt, hogy ezen értéket másodlagos jogi szabályokban határozzák meg. Így történt a 2020/2092 rendelet esetében is.

275. Jogszerűségi felülvizsgálatának keretében a Bíróságnak azt kell megvizsgálnia, hogy a jogállamiságnak a 2020/2092 rendelet 2. cikkének a) pontjában szereplő meghatározása, valamint a jogsértésre utaló valószínűsítő körülmények (3. cikk) és az azon elvek megsértésére vonatkozó példák, amelyeket magában foglal (a 4. cikk (2) bekezdése) megfelelnek-e a jogbiztonság elve követelményeinek.

140 2021. április 29-i Banco de Portugal és társai ítélet (C-504/19, EU:C:2021:335), 51. pont.

141 Uo., 52. pont.

142 2005. április 14-i Belgium kontra Bizottság ítélet (C-110/03, EU:C:2005:223), 31. pont.

143 2017. július 20-i Marco Tronchetti Provera és társai ítélet (C-206/16, EU:C:2017:572), 42. pont.

144 2020. április 30-i Nelson Antunes da Cunha ítélet (C-627/18, EU:C:2020:321), 45. pont.

276. A 2020/2092 rendelet 2. cikkének a) pontja szerinti meghatározásban három elem található:

– A jogállamiság: az EUSZ 2. cikkben rögzített uniós érték.

– Hét jogelvet foglal magában: a törvényesség elvét, amely magában hordozza az átlátható, elszámoltatható, demokratikus és pluralista törvényhozási eljárás meglétét; a jogbiztonság elvét; a végrehajtó hatalom önkényessége tilalmának elvét; a független és pártatlan bíróságok által biztosított hatékony bírói jogvédelem elvét, az igazságszolgáltatáshoz való jogot is beleértve, az alapvető jogok tekintetében is; a hatalmi ágak szétválasztásának elvét; valamint a megkülönböztetés tilalmának elvét és a törvény előtti egyenlőség elvét.

– Ezen elveket „az EUSZ 2. cikkében rögzített egyéb uniós értékekre és elvekre figyelemmel kell értelmezni”.

277. E fogalommeghatározás, amelyet – ismétlem – kizárólag a 2020/2092 rendelet tekintetében került megfogalmazásra, átveszi az EUSZ 2. cikk szerinti fogalmat, és azt a jogalkotó által előírt hét elv azonosításával egészíti ki. Ezek a Bíróság ítélkezési gyakorlatán és a Bizottság munkáin [145] alapulnak, amelyek maguk is a jogállamiság olyan nemzetközi fórumok által azonosított elemeiből merítenek, mint a Velencei Bizottság. [146]

278. A jogállamiság fent említett elvekre történő hivatkozás útján való jellemzése eleget tesz a jogbiztonság elve által támasztott, az egyértelműség, a pontosság és az előreláthatóság minimális követelményeinek. A tagállamok kellő szintű ismeretekkel rendelkeznek az ezekből eredő kötelezettségekről, annál is inkább, mivel azok többségét a Bíróság ítélkezési gyakorlata dolgozta ki.

279. Vitathatatlan, hogy ezek az elvek elkerülhetetlenül rendelkeznek bizonyos fokú elvonatkoztatással, a jogalkotó pedig nem határozhat meg minden olyan esetet, amelyekben azokat alkalmazni fogják. Ez a körülmény, amely minden olyan jogi szabályt egyaránt jellemez, amely valamely jogelvet érvényesít, önmagában nem sérti a jogbiztonság követelményeit. Az értelmezőre hárul annak feladata, hogy alkalmazását egy adott helyzetre konkretizálja.

280. Az, hogy a 2020/2092 rendelet 3. cikke felsorol bizonyos olyan valószínűsítő körülményeket, amelyek „a jogállamiság elveinek megsértésére” engednek következtetni (az igazságszolgáltatás függetlenségének veszélyeztetése, a hatóságok által hozott önkényes vagy jogellenes döntések szankcionálásának elmulasztása, illetve a jogorvoslati lehetőségek rendelkezésre állásának és hatékonyságának korlátozása) a jogalkotó arra irányuló erőfeszítését tükrözi, hogy elősegítse a jogállamiság elveinek alkalmazását és növelje a jogbiztonságot.

281. Ugyanez mondható el a 2020/2092 rendelet 4. cikkének (2) bekezdéséről, amely egy példálózó felsorolást tartalmaz azokról az tényezőkről, amelyek a jogállamiság elveinek megsértéséhez vezethetnek.

282. E felsorolás a jogállamiság elvével szembeni azon jogsértéseket kívánja körülhatárolni, amelyek a 2020/2092 rendelet szerinti feltételrendszerből eredő intézkedések elfogadásához vezethetnek, amennyiben közvetlen kapcsolat áll fenn az uniós költségvetés végrehajtásával.

145 COM(2014) 158 final dokumentum, A Bizottság közleménye „A jogállamiság megerősítésére irányuló új uniós keret”, I. melléklet.

146 Az Európa Tanács A Jog a Demokráciáért Európai Bizottsága (Velencei Bizottság).

283. E felsorolás h) pontja „a hatóságoknál tapasztalt egyéb, az uniós költségvetéssel való hatékony és eredményes pénzgazdálkodás vagy az Unió pénzügyi érdekeinek védelme szempontjából releváns helyzetekre vagy magatartásokra” utal. Ennek a rendelkezésbe való befoglalása, amint már említettem, logikus, és megfogalmazásának tág jellege nem érinti jobban a jogbiztonságot, mint bármely más hasonló rendelkezés. E rendelkezést nem lehetett megkerülni, mivel lehetetlen kimerítően felsorolni a tagállamok azon cselekményeit, amelyek alkalmasak arra, hogy megsértsék a jogállamiság elvét az uniós költségvetés végrehajtása során.

284. A 2020/2092 rendelet 4. cikkének (2) bekezdése a rendelet alkalmazását az Unió olyan tárgyi hatásköreire korlátozza, mint költségvetésének végrehajtása. Ily módon jogbiztonságot nyújt a tagállamok számára azáltal, hogy lehetővé teszi számukra annak előzetes megismerését, hogy cselekményük mely „szempontjai” alapján lép működésbe az uniós költségvetés végrehajtására korlátozódó pénzügyi feltételrendszer a jogállamiság elveinek megsértése miatt.

285. A viszonylag meghatározatlan fogalmak használatából a 2020/2092 rendelet 4. cikkének (2) bekezdésében véleményem szerint nem következik a jogbiztonság elvének követelményeivel ellentétes kétértelműség. Az e rendelkezésben szereplő fogalmak más uniós jogszabályokban, különösen a pénzügyi területen széles körben használt fogalmak. E fogalmak további pontosítását a Bizottság[147] és a Tanács által a 2020/2092 rendelet végrehajtása során követett közigazgatási gyakorlat végzi majd el, a Bíróság utólagos felülvizsgálata mellett.

286. A magyar kormány a fent elemzetteken túl a 2020/2092 rendelet más olyan cikkeit is felsorolja, amelyek véleménye szerint szintén sértik a jogbiztonság elvét.

287. Először is, a 2020/2092 rendelet 4. cikkének (1) bekezdésére hivatkozik, amely arra az esetre ír elő korrekciós intézkedéseket, amikor „[…] a jogállamiság elveinek valamely tagállamban történő megsértése kellően közvetlenül érinti az uniós költségvetéssel való hatékony és eredményes pénzgazdálkodást vagy az Unió pénzügyi érdekeinek védelmét, vagy ennek a kockázata komolyan fennáll”.

288. A magyar kormány szerint az intézkedések súlyos kockázat esetén való elfogadásának lehetősége a 2020/2092 rendelet alkalmazását bizonytalan vagy nem bizonyított helyzetekre terjeszti ki. Ráadásul felhatalmazza a Bizottságot arra, hogy az uniós költségvetés végrehajtásától független önkényes intézkedések elfogadására tegyen javaslatot, ami ellentétes a jogbiztonság követelményeivel.

289. Mindazonáltal nem gondolom, hogy el lehetne fogadni ezeket az érveket. Az, hogy az intézkedéseket nemcsak a jogállamiság elveinek az uniós költségvetés végrehajtásához közvetlenül kapcsolódó, bizonyított megsértése, hanem ennek súlyos kockázata esetén is elő lehet írni, semmiféle jogbizonytalanságot nem von maga után.

290. Amint azt majd a kereset negyedik jogalapjára adott válaszban kifejtem, az uniós pénzügyi és költségvetési rendelkezésekben figyelembe szokás venni mind a már elkövetett jogsértéseket, mind pedig annak súlyos kockázatát vagy veszélyét, hogy azok be fognak következni.

147 A tárgyaláson a Bizottság előadta, hogy jelenleg dolgoz ki egy, a 2020/2092 rendelet alkalmazásának megkönnyítését célzó iránymutatástervezetet egy olyan módszer szerint, amelyet más területeken (például az állami támogatások területén) széles körben alkalmaznak.

291. A magyar kormány álláspontját követve, bármely jogi rendelkezés nehezen minősíthetne tényállásnak kockázatot vagy veszélyt, olyan fogalmakat, amelyek önmagukban nem teljesen előrelátható módon utalnak a jövőre.[148]

292. Másodsorban a magyar kormány megismétli, hogy a 2020/2092 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének h) pontjában szereplő, „az uniós költségvetéssel való hatékony és eredményes pénzgazdálkodás[ra] vagy az Unió pénzügyi érdekeinek védelme szempontjából releváns helyzetek[re] vagy magatartások[ra]" történő utalás összeegyeztethetetlen a jogbiztonság elvével. Már kifejtettem, hogy miért nem osztom ezt az álláspontot.

293. Harmadsorban a magyar kormány azt állítja, hogy a 2020/2092 rendelet 5. cikkének (3) bekezdése sérti a jogbiztonság elvét, mivel nem határozza meg kellőképpen a tagállammal szemben hozható korrekciós intézkedések típusát és terjedelmét, és nem garantálja, hogy közvetlen kapcsolat áll fenn ezen intézkedések és a jogállamiság elveinek megsértése között.

294. Emlékeztetek arra, hogy a 2020/2092 rendelet 5. cikkének (3) bekezdése lehetővé teszi olyan intézkedések elfogadását, amelyek arányosak azzal, hogy a jogállamiság elveinek megsértése milyen tényleges vagy potenciális hatással jár az uniós költségvetéssel való hatékony és eredményes pénzgazdálkodásra vagy az Unió pénzügyi érdekeire. Az intézkedés elfogadásához ezen elvek megsértésének jellegét, időtartamát, súlyát és hatókörét kell mérlegelni.

295. Nem látom, miért lenne összeegyeztethetetlen a jogbiztonság elvével az intézkedések típusának és terjedelmének ily módon történő meghatározása. Amint arra a Parlament rámutat, a pénzügyi feltételrendszer-mechanizmus hatékonysága a Bizottságra ruházott azon hatáskörön alapul, hogy az egyes esetek sajátosságainak megfelelő korrekciós intézkedéseket javasolhasson. Mindenesetre a Bizottságnak igazolnia és indokolnia kell a Tanácsnak javasolt intézkedéseket, és azok továbbra is a Bíróság felülvizsgálata alá tartoznak.

296. Ami a jogsértés és a korrekciós intézkedések közötti közvetlen kapcsolat azon okból fennálló (feltételezett) hiányát illeti, hogy a 2020/2092 rendelet 5. cikke (3) bekezdésének utolsó mondata értelmében az „intézkedéseknek *lehetőség szerint*[149] az elvek megsértése által érintett uniós fellépéseket kell célozniuk", a magyar kormány érvelése számomra megint csak nem tűnik meggyőzőnek.

297. E rendelkezésben nem látok semmi olyat, ami összeegyeztethetetlen lenne a jogbiztonság elvével, mivel vannak olyan helyzetek, amikor nem lehet előre meghatározni, hogy mely válaszok felelnek meg leginkább a jogsértő cselekményeknek. Logikus, hogy a Bizottság és a Tanács kiaknázza azt a lehetőséget, hogy korrekciós intézkedéseket fogadhasson el, a „keresztintézkedéseket" is beleértve a már kifejtett értelemben,[150] amennyiben azt megfelelő módon igazolják a Bíróság utólagos felülvizsgálatának fenntartása mellett.

298. Negyedsorban a magyar kormány azzal érvel, hogy a 2020/2092 rendelet 6. cikkének (3) és (8) bekezdése sérti a jogbiztonság elvét, mivel nem határozza meg kellő pontossággal azokat az információkat, amelyeket a Bizottságnak értékelései során mérlegelnie kell.

148 Az EUSZ 7. cikk annak „veszélyére" utal, hogy „súlyosan megsérti[k] a 2. cikkben említett értékeket".

149 Kiemelés tőlem.

150 A jelen indítvány 181. pontja és 102. lábjegyzete.

299. Ezt az érvet is el kell utasítani. A Bizottságnak bizonyítania kell a jogállamiság elveinek megsértését, valamint az e jogsértések megszüntetéséhez általa megfelelőnek ítélt korrekciós intézkedések arányosságát. Logikusnak tűnik számomra, hogy e célból a rendelkezésére álló valamennyi forrásból szerezhet be információkat, amint azt a 2020/2092 rendelet 6. cikkének (3) bekezdése is említi. Amennyiben a jogsértő állam úgy ítéli meg, hogy ezek az információk nem megbízhatók, két egyeztetési ciklus során van lehetősége arra, hogy azokat a Bizottság előtt vitassa, mielőtt a Bizottság az intézkedéseket a Tanácsnak javasolná.

300. A fentiekre tekintettel a kereset harmadik jogalapját el kell utasítani.

VIII. A 2020/2092 rendelet különböző rendelkezéseinek részleges megsemmisítésére irányuló jogalapok

301. Negyedik–kilencedik jogalapjával a magyar kormány a 2020/2092 rendelet különböző rendelkezéseinek megsemmisítését kéri olyan érvekkel, amelyek többségükben az első három megsemmisítési jogalap valamelyikében hivatkozott érveket ismétlik meg.

302. A Bíróság szerint valamely uniós aktus *részleges* megsemmisítése csak abban az esetben lehetséges, ha a megsemmisíteni kért elemek elválaszthatók az aktus többi részétől. Az elválaszthatóság e követelménye nem teljesül, ha a jogi aktus részleges megsemmisítése folytán a jogi aktus lényeges tartalma megváltoznék. [151]

303. Ezen ítélkezési gyakorlat szerint elfogadhatatlan a magyar kormány keresetének negyedik jogalapja, amelyben a 2020/2092 rendelet 4. cikke (1) bekezdésének megsemmisítését kéri, mivel e rendelkezés magának a rendeletnek a lényegét jelenti, hiszen ez határozza meg a korrekciós intézkedések elfogadásának feltételeit a jogállamiság uniós költségvetés végrehajtásával közvetlen kapcsolatban álló elveinek megsértése esetén. E cikk nélkül a 2020/2092 rendeletet nem lehetne alkalmazni.

304. Ugyanez az érvelés támasztja alá a hetedik és a nyolcadik jogalapot is, amelyekkel a magyar kormány a 2020/2092 rendelet 5. cikke (3) bekezdésének megsemmisítését kéri, amely rendelkezés a korrekciós intézkedések elfogadásának kritériumait határozza meg. Egy olyan pénzügyi feltételrendszer-mechanizmus, amelynek keretében a kritériumok hiánya miatt nem lehet korrekciós intézkedéseket alkalmazni, feleslegessé válik, ezért e cikk alapvető fontosságú a megtámadott rendelet végrehajtásához.

305. Mindenesetre minden részleges megsemmisítésre irányuló jogalapot elemezni fogok, a véleményem szerint elfogadhatatlan három jogalapot is beleértve, mivel lehet, hogy a Bíróság úgy ítéli meg, hogy azokat érdemben kell vizsgálni.

[151] 2008. december 11-i Bizottság kontra Département du Loiret ítélet (C-295/07 P, EU:C:2008:707), 105. és 106. pont; 2005. május 24-i Franciaország kontra Parlament és Tanács ítélet (C-244/03, EU:C:2005:299), 12. és 13. pont.

A. A kereset negyedik jogalapja: a 2020/2092 rendelet 4. cikkének (1) bekezdése

1. A felek érvelése

306. A magyar kormány szerint a 2020/2092 rendelet 4. cikkének (1) bekezdése, mivel korrekciós intézkedések elfogadását teszi lehetővé a hatékony és eredményes pénzgazdálkodást vagy az Unió pénzügyi érdekeit fenyegető komoly kockázat fennállása esetén, sérti az arányosság és a jogbiztonság elvét.

307. E kormány hozzáteszi, hogy az ilyen, más uniós pénzügyi szabályok által elő nem írt lehetőség elfogadása mentesíti a Bizottságot az alól, hogy objektív értékelést végezzen annak bizonyítása érdekében, hogy fennáll a jogállamiság elveinek megsértése és az uniós költségvetés végrehajtása közötti kapcsolat.

308. A Parlament és a Tanács vitatja a magyar kormány ezen érvelését.

2. Elemzés

309. A 2020/2092 rendelet 4. cikkének (1) bekezdése lehetővé teszi korrekciós intézkedések elfogadását, amikor komolyan *fennáll a kockázata* annak, hogy „a jogállamiság elveinek valamely tagállamban történő megsértése kellően közvetlenül érinti az uniós költségvetéssel való hatékony és eredményes pénzgazdálkodást vagy az Unió pénzügyi érdekeinek védelmét”. [152]

310. Az Unió más pénzügyi szabályai hasonló intézkedéseket írnak elő, mind azokban az esetekben, amelyekben a jogsértések már bekövetkeztek, mind pedig azon esetekben, amelyekben fennáll azok bekövetkeztének kockázata. Példaként szolgálnak:

– A költségvetési rendelet 63. cikke (2) bekezdésének második és negyedik albekezdése az Unió és a tagállamok közötti megosztott irányításra vonatkozik, és arra kötelezi ezen államokat, hogy reprezentatív vagy kockázatalapú mintákon szükség szerint helyszíni ellenőrzéseket is magukban foglaló előzetes kontrollokat végezzenek. Ezenfelül, a „kockázatelemzés részeként és az ágazatspecifikus szabályokkal összhangban a Bizottság nyomon követi a tagállamokban létrehozott irányítási és kontrollrendszereket. Az ellenőrzési tevékenység során a Bizottság […] figyelembe veszi az ágazatspecifikus szabályokkal összhangban értékelt kockázati szintet”.

– A 2021–2027 közös rendelkezésekről szóló rendelet 104. cikke előírja, hogy „[a] Bizottság pénzügyi korrekciókat hajt végre úgy, hogy csökkenti az alapokból valamely program részére fizetett támogatást, amennyiben megállapítja, hogy olyan súlyos hiányosság áll fenn, amely veszélyezteti az alapokból a programra már kifizetett támogatást”.

– A költségvetési rendelet (135–143. cikk) korai felismerési rendszert hoz létre a célból, hogy kizárja az uniós költségvetésből származó támogatások köréből azokat a kérelmezőket és kedvezményezetteket, akik olyan helyzetben vannak, hogy súlyos kockázatot jelentenek az Unió pénzügyi érdekei tekintetében.

[152] Kiemelés tőlem.

311. Az, hogy kizárólag az (uniós jogszabályok) már bekövetkezett megsértése kerülne elfogadásra, azok bekövetkeztének súlyos kockázata pedig nem, összeegyeztethetetlen az Unió költségvetésével való, az EUMSZ 317. cikkben megkövetelt hatékony és eredményes pénzgazdálkodással. A hatékony és eredményes pénzgazdálkodás magában foglalja a már elkövetett jogsértések orvoslását, de annak kockázata mérlegelését is (amennyiben azok komolyak és hihetőek), hogy e jogsértések meg fognak valósulni, és nemkívánatos pénzügyi következményeket vonnak maguk után.

312. A Bíróság ítélkezési gyakorlata megerősíti a súlyos kockázat kritériumának anélkül történő alkalmazását, hogy bizonyítani kellene a valós és tényleges veszteség fennállását, annak érdekében, hogy a tagállamokkal szemben pénzügyi korrekciókat vagy más, az uniós költségvetést védő intézkedéseket fogadjanak el, amennyiben ezen államok elégtelen ellenőrzéseket alkalmaznak. [153]

313. A 2020/2092 rendeletben a jogállamiság egyik, a költségvetési végrehajtáshoz közvetlenül kapcsolódó elve megsértése súlyos kockázatának értékelése, mint a korrekciós intézkedések elfogadásának kritériuma, számomra különösen relevánsnak tűnik, tekintettel a feltételrendszer-mechanizmus horizontális jellegére.

314. A nemzeti hatóságoknak a költségvetés tekintetében a jogállamiság elveinek tiszteletben tartásával kapcsolatos általános jellegű hiányosságai önmagukban kockázatot jelenthetnek a költségvetés megfelelő kezelésére és az Unió pénzügyi érdekeire nézve.

315. A 2020/2092 rendelet 4. cikkének (1) bekezdése azon *komoly* kockázat esetére vonatkozik, amikor fennáll az Unió költségvetésének vagy pénzügyi érdekeinek érintettsége. Ily módon megfelel az arányosság elve követelményeinek, mivel egy kockázati helyzetre reagáló intézkedéseknek arányosaknak kell lenniük a kockázat súlyával és azzal, hogy milyen hatást gyakorol az Unió költségvetésére vagy pénzügyi érdekeire. Ezt a 2020/2092 rendelet 5. cikkének (3) bekezdése is megerősíti.

316. A magyar kormány állításával ellentétben e rendelkezés nem írja elő a kockázat egyfajta olyan vélelmét, amely meggyengítené a kapcsolatot a jogállamiság elveinek megsértése és az uniós költségvetés végrehajtása között. A Bizottság soha nem mentesül azon veszély vagy kockázat fennállásának bizonyítására vonatkozó kötelezettsége alól, amelynek – ismétlem – súlyosnak, valósnak és nem pusztán feltételezésen alapulónak kell lennie.

317. E körülmények között a 2020/2092 rendelet 4. cikkének (1) bekezdése összeegyeztethetőnek bizonyul a jogbiztonság elvével, így a kereset negyedik jogalapját el kell utasítani.

B. A kereset ötödik jogalapja: A 2020/2092 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének h) pontja

318. A magyar kormány szerint a 2020/2092 rendelet 4. cikke (2) bekezdésének h) pontja nem határozza meg pontosan azokat az eseteket, amelyekben elkövethető a jogállamiság elveinek megsértése. Azzal hogy különösebb részletezés nélkül „a hatóságoknál tapasztalt egyéb […] helyzetekre vagy magatartásokra” utal, e rendelkezés sérti a jogbiztonság elvét.

319. A harmadik jogalapra adott válaszban kifejtett indokok alapján a jogalapot el kell utasítani.

[153] 2004. október 7-i Spanyolország kontra Bizottság ítélet (C-153/01, EU:C:2004:589), 66. és 67. pont.

C. A kereset hatodik jogalapja: a 2020/2092 rendelet 5. cikke (2) bekezdésének megsértése

1. A felek érvelése

320. A magyar kormány szerint a 2020/2092 rendelet 5. cikkének (2) bekezdésében foglalt felhatalmazás (amelynek lényege, hogy az a tagállam, amely ellen intézkedéseket hoztak, továbbra is finanszírozza a programok végső kedvezményezettjeit):

– Összeegyeztethetetlen e rendelet jogalapjával, mivel a kötelezettség a tagállamok költségvetésére hárul.

– Sérti a költségvetési hiányra vonatkozó uniós jogi rendelkezéseket és a tagállamok egyenlőségének elvét.

321. A Parlament és a Tanács vitatja ezt az érvelést, megismételve – amint azt a kereset első jogalapja keretében már tették –, hogy a 2020/2092 rendelet 5. cikkének (2) bekezdése nem ír elő semmiféle kiegészítő kötelezettséget a már meglévő kötelezettségekhez viszonyítva, és e rendelkezés elengedhetetlen a kedvezményezettek szerzett jogai védelmének biztosításához. Hangsúlyozzák továbbá, hogy a költségvetési hiányra vonatkozó célkitűzések megvalósításának felelőssége saját jogalkotói döntéseinek megfelelően a tagállamra hárul, annak sérelme nélkül, hogy meg kell felelnie az uniós jogszabályoknak (köztük magának a 2020/2092 rendeletnek is).

2. Elemzés

322. A 2020/2092 rendelet 5. cikke (2) bekezdésének az EUMSZ 322. cikk (1) bekezdésének a) pontjával mint annak jogalapjával való összeegyeztethetőségéről már tettem megállapításokat a kereset első jogalapjának vizsgálata keretében.

323. Ami e rendelkezésnek a túlzott költségvetési hiány ellenőrzésére vonatkozó uniós szabályokkal való összeegyeztethetőségét/összeegyeztethetetlenségét illeti, nem értek egyet a magyar kormány állításával.

324. Minden tagállam (különösen, ha nem tartozik az euróövezetbe) maga dolgozhatja ki és ellenőrizheti költségvetését, kizárólag az uniós jog által meghatározott korlátokat tiszteletben tartva. A 2020/2092 rendelet nem sérti a tagállamok azon szabadságát, hogy e korlátok között szabadon válasszák meg az állami bevételekre és közkiadásokra vonatkozó saját költségvetési döntéseiket.

325. E költségvetési hatáskör gyakorlása során a tagállamnak mindenképpen viselnie kell a 2020/2092 rendelet keretében előírt pénzügyi korrekciók költségeit, konkrétan azokat, amelyek a programok végső kedvezményezettjeinek további finanszírozására vonatkozó követelmény tiszteletben tartásának kötelezettségéből erednek.

326. Ami azt az érvet illeti, hogy a *nagy* államok (feltételezetten) könnyebben vállalják magukra e kötelezettséget, nem sérül a tagállamok egyenlősége, amikor a 2020/2092 rendelet valamennyi állam számára azonos kötelezettséget ír elő a végső kedvezményezettek finanszírozásának fenntartása tekintetében.

327. Ezenkívül az uniós költségvetésből egy tagállam által kapott finanszírozás rendszerint ezen állam gazdasági súlyához és népességéhez mint releváns tényezőkhöz viszonyul. Azok az államok, amelyeknek kisebb a gazdasági súlya és a népessége, egyedi jellemzőikkel arányosan részesülnek az uniós programokból. A jogállamiság elveinek megsértése miatti pénzügyi korrekciók következésképpen ugyanebben a mértékben érintik őket.

328. Az a körülmény, hogy az állam gazdasági súlyától és népességétől függetlenül az uniós alapok nettó befizetője vagy nettó fogadója, nem változtat ezen a helyzeten. Logikusan az uniós költségvetés nettó fogadói arányosan inkább ki vannak téve a pénzügyi feltételrendszer-mechanizmusnak, mint a nettó befizetők, azonban e körülmény elkerülhetetlen, és nem vezet hátrányos megkülönböztetéshez a tagállamok között.

329. A kereset hatodik jogalapját tehát el kell utasítani.

D. A kereset hetedik jogalapja: a 2020/2092 rendelet 5. cikke (3) bekezdésének utolsó előtti mondata

330. A magyar kormány szerint a 2020/2092 rendelet 5. cikke (3) bekezdésének harmadik mondata (amelynek értelmében „[a] jogállamiság elvei megsértésének jellegét, időtartamát, súlyosságát és hatókörét kellőképpen figyelembe kell venni”) összeegyeztethetetlen a rendelet jogalapjával és az EUSZ 7. cikkel. Azt állítja, hogy ez az előírás nincs kapcsolatban az Unió költségvetésével vagy pénzügyi érdekeivel, ráadásul hiányzik belőle a jogbiztonság elve által megkövetelt pontosság.

331. Ezeket az érveket az első és a harmadik jogalap vizsgálata keretében előadott indokok alapján el kell utasítani.

E. A kereset nyolcadik jogalapja: a 2020/2092 rendelet 5. cikke (3) bekezdésének utolsó mondata

332. A magyar kormány azt állítja, hogy a 2020/2092 rendelet 5. cikke (3) bekezdésének utolsó mondata („[a]z intézkedéseknek lehetőség szerint az elvek megsértése által érintett uniós fellépéseket kell célozniuk”) nem garantálja, hogy közvetlen kapcsolat áll fenn a jogállamiság elveinek konkrétan megállapított megsértése és ezen intézkedések között. Véleménye szerint a rendelkezés sérti mind az arányosság, mind pedig a jogbiztonság elvét.

333. E jogalapot az első és a harmadik jogalap keretében kifejtett megfontolások alapján el kell utasítani.

F. A kereset kilencedik jogalapja: a 2020/2092 rendelet 6. cikkének (3) és (8) bekezdése

334. A magyar kormány azt állítja, hogy a 2020/2092 rendelet 6. cikkének (3) és (8) bekezdése (amelynek értelmében a Bizottságnak figyelembe kell vennie „a rendelkezésre álló forrásokból származó releváns információkat, ideértve az uniós intézmények, egyéb releváns nemzetközi szervezetek és egyéb elismert intézmények határozatait, következtetéseit és ajánlásait is”) sérti a jogbiztonság elvét, mivel nem határozza meg megfelelően az alkalmazandó referenciákat és forrásokat.

335. E jogalapot a harmadik jogalap keretében kifejtett megfontolások alapján el kell utasítani.

IX. Költségek

336. Az eljárási szabályzat 138. cikkének (1) bekezdése alapján a Bíróság a pervesztes felet kötelezi a költségek viselésére, ha a pernyertes fél ezt kérte. Magyarországot – mivel pervesztes lett – a Parlament és a Tanács kérelmének megfelelően kötelezni kell a költségek viselésére.

337. Az eljárási szabályzat 140. cikke (1) bekezdésének megfelelően az Európai Bizottság, a Belga Királyság, a Dán Királyság, a Németországi Szövetségi Köztársaság, Írország, a Spanyol Királyság, a Francia Köztársaság, a Luxemburgi Nagyhercegség, a Holland Királyság, a Lengyel Köztársaság, a Finn Köztársaság és a Svéd Királyság maga viseli saját költségeit.

X. Végkövetkeztetések

338. A fenti megfontolásokra tekintettel, a következőket indítványozom a Bíróságnak:

„1) Utasítsa el a Tanács közbenső kérelmét, amelyben azt kéri, hogy ne vegyék figyelembe Magyarország keresetlevelének és mellékleteinek, különösen az A.3. melléklet azon szövegrészeit, amelyek a Tanács Jogi Szolgálatának 2018. október 25-i véleményére (13593/18 tanácsi dokumentum) hivatkoznak, átveszik azok tartalmát, illetve tükrözik az ott előadott elemzést.

2) Utasítsa el az uniós költségvetés védelmét szolgáló általános feltételrendszerről szóló, 2020. december 16-i (EU, Euratom) 2020/2092 európai parlamenti és tanácsi rendelettel szemben Magyarország által benyújtott kereset első, második és harmadik jogalapját.

3) Nyilvánítsa elfogadhatatlannak a kereset negyedik, hetedik és nyolcadik jogalapját, és utasítsa el a kereset ötödik, hatodik és kilencedik jogalapját, amelyek másodlagosan a 2020/2092 rendelet 4. cikke (1) bekezdésének, 4. cikke (2) bekezdése h) pontjának, 5. cikke (2) bekezdésének, 5. cikke (3) bekezdése utolsó előtti mondatának, 5. cikke (3) bekezdése utolsó mondatának, valamint 6. cikke (3) és (8) bekezdésének megsemmisítésére irányulnak.

4) Magyarországot kötelezze a saját költségein felül az Európai Parlament és a Tanács részéről felmerült költségek viselésére.

5) Az Európai Bizottság, a Belga Királyság, a Dán Királyság, a Németországi Szövetségi Köztársaság, Írország, a Spanyol Királyság, a Francia Köztársaság, a Luxemburgi Nagyhercegség, a Holland Királyság, a Lengyel Köztársaság, a Finn Köztársaság és a Svéd Királyság maga viseli saját költségeit.”