



Brüsszel, 2022. június 16.  
(OR. en)

10360/22

LIMITE

JUR 429  
FREMP 133  
JAI 913  
RELEX 825

## A JOGI SZOLGÁLAT VÉLEMÉNYE<sup>1</sup>

Küldi:	Jogi Szolgálat
Címzett:	az alapvető és az uniós polgársági jogokkal, valamint a személyek szabad mozgásával foglalkozó munkacsoport (FREMP)
Tárgy:	Az Európai Unió csatlakozása az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményhez (EJEE) – Értelmező nyilatkozat az EUSZ 24. cikke (1) bekezdése második albekezdésének utolsó mondatával és az EUMSZ 275. cikkének első bekezdésével kapcsolatban (a Bíróság hatásköre a KKBP keretébe tartozó kérdésekben) – A Szerződésekkel való összeegyeztethetőség

### I. BEVEZETÉS

1. Az alapvető és az uniós polgársági jogokkal, valamint a személyek szabad mozgásával foglalkozó munkacsoport (FREMP-munkacsoport) 2022. február 9-i, február 26-i, március 18-i, április 6-i és április 28-i ülésén a delegációk megvitatták, hogy milyen megközelítést kellene alkalmazni az emberi jogok európai egyezményéhez (EJEE) való csatlakozásról szóló tárgyalások során az úgynevezett „4. kosárral” kapcsolatban. Ez az Emberi Jogok Európai Bíróságának (EJEB), illetve az Európai Unió Bíróságának (a továbbiakban: a Bíróság) a hatásköre közötti kapcsolatot érinti a közös kül- és biztonságpolitika (KKBP) területére vonatkozóan.

<sup>1</sup> Ez a dokumentum olyan jogi véleményt tartalmaz, amely az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz való nyilvános hozzáférésről szóló, 2001. május 30-i 1049/2001/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet 4. cikkének (2) bekezdése értelmében védett, és amelyet az Európai Unió Tanácsa nem hoz nyilvánosságra. Jogosulatlan közzététel esetén a Tanács minden jogot fenntart.

2. Az említett üléseken a delegációk jelezték, hogy mélyebb megbeszéléseket kívánnak folytatni egy olyan értelmező nyilatkozat tervezett szövege alapján, amely a Bíróságnak a KKBP területére vonatkozó hatáskörét elemzi. A Bizottság – az elnökséggel egyeztetve – 2022. május 18-án informális dokumentumban benyújtotta a kért szövegtervezetet<sup>2</sup>.
3. A FREMP-munkacsoport és a külkapcsolati tanácsosok munkacsoportja (RELEX-munkacsoport) 2022. május 23-i együttes ülésén a munkacsoportok kikérték a Tanács Jogi Szolgálatának véleményét arról, hogy egy ilyen értelmező nyilatkozat összeegyeztethető-e a Szerződésekkel, hogyan befolyásolja a Bíróság hatáskörét, valamint hogy milyen eljárást lehetne követni, ha a tagállamok egy ilyen nyilatkozat elfogadása mellett döntenének.
4. Ez a vélemény a fent említett kérdések jogi elemzésének kifejtése előtt, annak megértése érdekében, hogy milyen összefüggésben merül fel ez a nyilatkozat, röviden összefoglalja a csatlakozási folyamat hátterét, különös tekintettel a 4. kosárra.

## **II. A CSATLAKOZÁSI FOLYAMAT HÁTTERE**

5. Az EUSZ 6. cikkének (2) bekezdése szerint „[a]z Unió csatlakozik az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményhez. Ez a csatlakozás nem érinti az Uniónak a Szerződésekben meghatározott hatásköreit.”
6. E rendelkezés alapján, továbbá a Bizottság 2010. március 17- i ajánlását követően a Tanács 2010. június 4- én határozatot fogadott el, amelyben felhatalmazást adott a csatlakozással kapcsolatos megállapodásra irányuló tárgyalások megkezdésére, és a Bizottságot jelölte ki tárgyaló félként (ST 10817/10). A tárgyalások eredményeképpen 2013. április 5-én a tárgyalófelek között megállapodás jött létre a csatlakozási okmányok tervezeteire vonatkozóan. A Bizottság ezt követően az EUMSZ 218. cikkének (11) bekezdése alapján a Bíróság véleményét kérte a megállapodástervezetnek a Szerződésekkel való összeegyeztethetőségéről.

---

<sup>2</sup> WK 7238/2022.

7. A 2014. december 18-i 2/13. sz. véleményében (Az Európai Uniónak az EJEE-hez való csatlakozása)<sup>3</sup> a Bíróság a tervezett megállapodásban több olyan elemet azonosított, amelyeket az elsődleges uniós joggal összeegyeztethetetlennek ítélt. E szempontok egyike az uniós jognak a KKBP keretébe tartozó kérdések bírósági felülvizsgálatával kapcsolatos sajátos jellemzőit érinti.
8. E tekintetben a Bíróság először is megállapította, hogy még nem volt alkalma arra, hogy a KKBP területén pontosítsa hatáskörének az EUSZ 24. cikke (1) bekezdéséből és az EUMSZ 275. cikkéből eredő korlátozása terjedelmét. Másodszor, megállapította, hogy a tervezett megállapodásban foglaltak szerinti csatlakozás miatt az EJEB jogosult lenne arról határozni, hogy megfelelnek-e az EJEE-nek bizonyos, a KKBP keretében meghozott jogi aktusok, fellépések vagy mulasztások, és különösen azok, amelyek tekintetében a Bíróság nem rendelkezik hatáskörrel a jogszerűségnek az alapvető jogok tekintetében történő felülvizsgálatára. Harmadszor, megállapította, hogy a Bíróságnak már volt alkalma megállapítani, hogy az uniós jogi aktusok, fellépések vagy mulasztások bírósági felülvizsgálatára irányuló hatáskör, beleértve az alapvető jogok tekintetében történő felülvizsgálatot, nem ruházható át kizárólagosan egy olyan nemzetközi bíróságra, amely az Unió intézményi és igazságszolgáltatási keretén kívül helyezkedik el. A Bíróság ezért arra a következtetésre jutott, hogy a tervezett megállapodás nincs tekintettel az uniós jognak az Unió jogi aktusai, fellépései és mulasztásai bírósági felülvizsgálata tekintetében a KKBP területén fennálló sajátos jellemzőire.

---

<sup>3</sup> 2/13. sz. vélemény (Az Európai Uniónak az EJEE-hez való csatlakozása), 2014. december 18., EU:C:2014:2454. Lásd a Tanács Jogi Szolgálatának az ST 5227/15 dokumentumban foglalt tájékoztató feljegyzését.

9. A Tanács 2019. október 7-én kiegészítő tárgyalási irányelveket fogadott el (ST 12585/19) a tárgyalások folytatása céljából. A tárgyalások 2020 júniusában indultak újra, és a tárgyalásokért felelős „47+1” csoport (amely azóta „46+1” csoport lett) elnöke vitaindító dokumentumot<sup>4</sup> készített, amelyben a 2/13. sz. véleményben azonosított kérdéseket csoportokba, ún. „kosarakba” rendezte. A KKBP területére vonatkozó uniós jogi aktusok kérdése a „4. kosárba” került. A hét tárgyalási forduló során a felek ideiglenes megállapodásra jutottak az „1. kosárról” (az EJEB előtti eljárás EU-specifikus mechanizmusai) és a „3. kosárról” (az uniós tagállamok közötti kölcsönös bizalom elve). A tárgyaló felek készek előrelépni a „2. kosár” terén (a felek közötti kérelmek és a 16. jegyzőkönyv szerinti tanácsadó véleményre való hivatkozások). Ezzel szemben a „4. kosár” tekintetében eddig nem történt konkrét előrelépés<sup>5</sup>.
10. A kiegészítő tárgyalási irányelvekben a 4. kosár kihívásaira adott válaszként a Bizottság által javasolt úgynevezett „visszautalási mechanizmust” választották. E mechanizmus keretében lényegében az egyes KKBP jogi aktusokat – előre megállapított kritériumok alapján – „visszautalják” egy vagy több tagállamnak az EJEB előtti eljárás tekintetében. E tagállam(ok) nemzeti bíróságai lennének felelősek azon ügyek tárgyalásáért, amelyeket magánszemélyek indítanak az alapvető jogaik megsértésére hivatkozva, és így ők lennének felelősek az uniós KKBP jogi aktusok felülvizsgálatáért és szükség esetén hatályon kívül helyezéséért is, amennyiben úgy ítélik meg, hogy azok nem egyeztethetők össze a magasabb szintű uniós joggal. Az adott tagállam viselné az EJEB szerinti nemzetközi felelősséget is a szóban forgó egyedi KKBP jogi aktusért.

---

<sup>4</sup> „Elnöki dokumentum az Emberi Jogi Irányítóbizottságnak az Európai Unió emberi jogok európai egyezményéhez való csatlakozásával foglalkozó ad hoc tárgyalócsoportjának (47+1) hatodik ülésén folytatandó megbeszélésekhez”, 47+1(2020)2. dokumentum, 2020. augusztus 31.

<sup>5</sup> A „46+1” csoport tisztában van azzal, hogy az EU vizsgálja, mi lenne a legjobb megközelítés a 4. kosárral kapcsolatban. Ezenkívül Törökország javaslatokat tett a csatlakozási okmányok olyan módosítására vonatkozóan, amelyek nem függenek össze a 2/13. sz. véleménnyel (pl. az ítéletek végrehajtásának a Miniszteri Bizottság általi felügyelete tekintetében alkalmazandó szavazási szabályokat illetően).

11. A FREMP-munkacsoport által 2022 első negyedében folytatott megbeszélésekből azonban világossá vált, hogy az uniós jogi aktusok nemzeti bíróságok általi ellenőrzésének ezen decentralizált mechanizmusa elvi jogi problémákat vetne fel az Unió igazságszolgáltatási rendszerét illetően. Ezen túlmenően több delegáció is jelezte, hogy nemzeti jogában ez a megoldás gyakorlati és jogi nehézségekbe ütközne. Végezetül kétségeiknek adtak hangot a 46+1 csoport tagjai is, amikor vázolták számukra a visszautalási mechanizmust. Ezért a FREMP-munkacsoport a lehetséges alternatív megoldások feltérképezését kezdeményezte.
12. E megoldások közül az látszott a legígéretesebbnek, ha a kérdést egy kormányközi értelmező nyilatkozat útján közelítik meg, amelynek célja és rendeltetése, hogy feloldja a feszültséget egyfelől az EJEE-hez való csatlakozásra vonatkozó – az EUSZ 6. cikkének (2) bekezdésében előírt – kötelezettség, másfelől a KKBP külön szabályai és eljárásai között, különösen ami a Bíróság általi – az EUSZ 24. cikkének (1) bekezdésében és az EUMSZ 275. cikkében meghatározott – bírósági felülvizsgálatot illeti.
13. A Tanács Jogi Szolgálatára felkérést kapott annak vizsgálatára, hogy egy ilyen értelmező nyilatkozat összeegyeztethető-e a Szerződésekkel, hogyan befolyásolja a Bíróság hatáskörét, valamint hogy milyen eljárást lehetne követni, ha a tagállamok egy ilyen nyilatkozat elfogadása mellett döntenének.

### III. JOGI ELEMZÉS

14. A felvetett kérdések megválaszolása érdekében ebben a véleményben először megvizsgáljuk, hogy ebben az összefüggésben jogi eszköznek minősül-e egy nyilatkozat (A), majd a Szerződések fényében elemezzük a nyilatkozat tartalmát (B).

#### A. A nyilatkozattervezet mint jogi eszköz

15. Formáját tekintve a tagállamok kormányainak képviselői által teendő értelmező nyilatkozat – a kormányközi konferenciák keretében elfogadott nyilatkozatokhoz hasonlóan – olyan nemzetközi jogi eszköz, amely útján megállapodnak abban, hogy hogyan értelmezik azon szerződések bizonyos rendelkezéseit, amelyeknek mind aláírói felei és amelyek mindnyájukra nézve kötelezőek.
16. Egy ilyen típusú nyilatkozat elfogadása a nemzetközi jog – és különösen a szerződések jogáról szóló 1969. évi bécsi egyezmény 31. cikke (3) bekezdésének a) pontja – által a nemzetközi szerződések aláírói számára elismert előjog, amely szerint egy előző szerződés értelmezésekor a szövegösszefüggés mellett figyelembe kell venni a részes felek között a szóban forgó szerződés értelmezésére vonatkozóan létrejött bármely utólagos megállapodást. Tekintettel az uniós jogrend sajátos és egyedülálló jellemzőire, végső soron mindenképpen a Bíróság feladata annak meghatározása, hogy figyelembe kell-e venni a nyilatkozatot és milyen jelentőséget kell tulajdonítani annak, figyelembe véve azt a tényt, hogy arról a Szerződések megalkotói állapodnának meg. E tekintetben meg kell jegyezni, hogy a Bíróság korábban már elfogadta, hogy az uniós Szerződések értelmezéséhez nyilatkozatokat vegyenek figyelembe<sup>6</sup>, noha megerősítette, hogy az ilyen nyilatkozatok nem tartoznak az uniós bíróság által gyakorolt jogszerűségi vizsgálat hatálya alá<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> A C-135/08. sz. *Rottmann* ügyben hozott 2010. március 2-i ítélet, EU:C:2010:104, 40. pont.

<sup>7</sup> A C-684/20. P. sz. *Sharpston kontra Tanács* ügyben hozott 2021. június 16-i ítélet, EU:C:2021:486, 45. pont.

17. Hangsúlyozni kell, hogy ilyen értelmező nyilatkozathoz csak nagyon különleges körülmények között, végső megoldásként lehet folyamodni. A jelen esetben előírható egy ilyen nyilatkozat, mivel az nem eredményezné a Szerződések módosítását és nem kerülné meg a módosításukra előírt eljárásokat, hanem a Szerződések két meglévő rendelkezésének összeegyeztetésére és a kettő közötti kölcsönhatás tisztázására korlátozódna annak biztosítása érdekében, hogy megőrizze mindkét rendelkezés hatékony érvényesülését – beleértve az EJEE-hez való csatlakozásra vonatkozó kötelezettséget is – anélkül, hogy olyan új elemeket vezetne be, amelyek a Szerződésekben még nem szerepelnek. Más szóval teljes mértékben összeegyeztethető lenne a Szerződések szövegével és szellemével.
18. Fontos megjegyezni, hogy a nyilatkozat mint jogi eszköz részét képezné az Uniónak az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményhez való csatlakozásáról szóló megállapodás megkötéséről szóló tanácsi határozatot kísérő politikai csomagnak, amely csak „*azt követően lép hatályba, hogy a tagállamok saját alkotmányos követelményeiknek megfelelően azt jóváhagyták*” (az EUMSZ 218. cikkének (8) bekezdése). Ez a különleges eljárási követelmény azt jelzi, hogy a Szerződések megalkotói különös jelentőséget tulajdonítanak egy ilyen tanácsi határozatnak. E tekintetben az értelmező nyilatkozat és a megkötésről szóló tanácsi határozat közötti kapcsolat tükröződhetne a tanácsi határozatba illesztendő, a nyilatkozatra való hivatkozással<sup>8</sup>.
19. Ami a nyilatkozat jóváhagyásának időzítését illeti, annak meg kell történnie a strasbourgi tárgyalások lezárulta és a szövegről való technikai szintű megállapodás előtt. A tagállamok kormányainak lényegében a nyilatkozat előzetes elfogadásával kellene kifejezniük az értelmezésüket. Ezen túlmenően a nyilatkozat korábbi szakaszban való elfogadása biztosítaná, hogy a Bíróság adott esetben már a megállapodástervezetről kialakítandó véleménye meghozatalakor figyelembe tudja azt venni, amennyiben a 218. cikk (11) bekezdése alapján a Bírósághoz fordulnak, ami nagyon valószínű.

---

<sup>8</sup> Mindazonáltal ez nem jelentené azt, hogy a Bíróság hatáskörrel rendelkezne magának a nyilatkozatnak a vonatkozásában. Lásd az 5. lábjegyzetet.

20. Ami a jóváhagyási eljárást illeti, a nyilatkozat kormányközi jellegű lenne, és arról a tagállamok kormányai képviselőinek kellene megállapodni. Erre sor kerülhetne például a Coreper ülésének alkalmával.
21. Összefoglalva, jogi eszközként elő lehetne irányozni egy nyilatkozatot a 4. kosár kérdéseinek internalizált módon történő rendezéséhez, vagyis anélkül, hogy az Európa Tanács többi tagjával tárgyalásokat kellene folytatni Strasbourgban.

## **B. A nyilatkozattervezet tartalma**

22. Ami a tartalmat illeti, a tervezett értelmező nyilatkozat megfogalmazása arra enged következtetni, hogy annak célja az EUSZ 6. cikke (2) bekezdésének összeegyeztetése az EUSZ 24. cikkének (1) bekezdésével, valamint az EUMSZ 275. cikkének első bekezdésével, e rendelkezések hatékony érvényesülésének elősegítése és megőrzése érdekében, egyúttal feloldva közöttük bármely ellentmondást.
23. Konkrétabban, az 1. pont emlékeztet arra, hogy az EUSZ 6. cikkének (2) bekezdése értelmében az EU-nak jogi kötelezettsége, hogy csatlakozzon az EJEE-hez. A 2. pont a 2/13. sz. véleményből idéz (256. pont), amelyben a Bíróság megállapította, hogy az EJEE-hez való csatlakozás kizárólag akkor lehetséges, ha az uniós jogi aktusok, fellépések vagy mulasztások bírósági felülvizsgálatára irányuló hatáskör az alapvető jogok tekintetében nem ruházódik át kizárólagosan az EJEB-re. A 3. pont a Rosneft-ügyben 2017. március 28-án hozott ítéletből idéz (C-72/15. sz. ügy, EU:C:2017:236, 66. pont), amelyben a Bíróság emlékeztetett állandó ítélkezési gyakorlatára, amely szerint a Szerződések teljes jogorvoslati és eljárási rendszert hoztak létre, melynek célja, hogy biztosítsa az uniós jogi aktusok jogszerűségének felülvizsgálatát a Szerződések és az Európai Unió Alapjogi Chartája alapján, és ezt a felülvizsgálatot az uniós bíróságra ruházta.

24. Ez a három pont tehát ismerteti az egyenlet egyik oldalát, amely nevezetesen a csatlakozási kötelezettséget – amelynek „aktiválásához” nincs szükség szerződésmódosításra és amely kötelező az Unióra nézve –, valamint a csatlakozás tekintetében a Bíróság által meghatározott feltételeket foglalja magában.
25. A 4. pont az EUSZ 24. cikkének (1) bekezdésére és az EUMSZ 275. cikkére hivatkozik, amelyek értelmében a KKBP külön szabályok és eljárások hatálya alá tartozik, és az Európai Unió Bírósága nem rendelkezik hatáskörrel a KKBP-vel kapcsolatos rendelkezésekre, valamint az ilyen rendelkezések alapján elfogadott jogi aktusokra vonatkozóan, kivéve az Európai Unióról szóló szerződés 40. cikke betartásának ellenőrzésére, valamint a természetes vagy jogi személyekkel szembeni korlátozó intézkedésekről rendelkező határozatok jogszerűségének elbírálására vonatkozó hatáskörét. Az 5. pont a Parlament kontra Tanács ügyben 2014. június 24-én hozott ítéletből idéz (C-658/11. sz. ügy, EU:C:2014:2025, 70. pont), amelyet későbbi ítéletek is átvettek<sup>9</sup>, és amelyben a Bíróság megállapította, hogy az EUSZ 24. cikke (1) bekezdése második albekezdésének utolsó mondata, valamint az EUMSZ 275. cikkének első bekezdése a Bíróságnak az EUSZ 19. cikke értelmében biztosított általános hatáskörre vonatkozó szabálytól való eltérést vezet be a célból, hogy biztosítani lehessen a Szerződések alkalmazása és értelmezése során a jog tiszteletben tartását, és következésképpen e rendelkezéseket megszorítóan kell értelmezni.
26. Ez a két pont tehát ismerteti az egyenlet másik oldalát, amely nevezetesen azt foglalja magában, hogy a KKBP külön szabályok és eljárások hatálya alá tartozik, és az Európai Unió Bírósága e tekintetben rendkívül korlátozott hatáskörrel rendelkezik, az utóbbira vonatkozó eltérést azonban megszorítóan kell értelmezni.

---

<sup>9</sup> Lásd például a C-455/14. P. sz., *H kontra Tanács és társai* ügyben 2016. július 19-én hozott ítélet (EU:C:2016:569) 40. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot.

27. A 6. pont együttesen foglalkozik az egyenlet két oldalával, és ez a pont ismerteti a kérdés tagállamok általi értelmezését is, megállapítva, hogy:
- biztosítani kell az összhangot egyrészt az EUSZ 6. cikkének (2) bekezdésében, az EUSZ 19. cikkében és az Európai Unió Alapjogi Chartájának 47. cikkében foglalt követelmények, másrészt pedig az EUSZ 24. cikke (1) bekezdése második albekezdésének utolsó mondatában és az EUMSZ 275. cikkének első bekezdésében foglalt eltérések között;
  - ezen összhang biztosítása érdekében a Szerződéseket úgy kell értelmezni, hogy azok hatáskört biztosítanak a Bíróságnak az olyan felperesek által benyújtott keresetekkel kapcsolatban – és szigorúan azok keretein belül –, akik állításuk szerint uniós jogi aktusokból, fellépésekből vagy mulasztásokból eredő, az alapvető jogokat érintő olyan jogsértések áldozatai, amelyek az Uniónak az emberi jogok európai egyezményéhez való csatlakozását követően az Emberi Jogok Európai Bírósága általi bírósági felülvizsgálat tárgyát képezhetnék (szoros párhuzam a két bíróság hatáskörei között).
28. A nyilatkozat tehát egy olyan, korábban elfogadott értelmezés tükrözésére korlátozódik, amely az EUSZ 6. cikke (2) bekezdésének a Lisszaboni Szerződés nyomán történő bevezetését követően vált szükségessé, és nem mond ellent a Szerződéseknek, továbbá nem módosítja azokat.
29. A nyilatkozat így eloszlatja a Bíróság által a 2/13. sz. véleményben megfogalmazott aggályokat. A Bíróság az említett véleményben megállapította, hogy „*az uniós jog [akkori] állapotában a KKBP keretében elfogadott bizonyos jogi aktusok kívül esnek a Bíróság felülvizsgálatán. Ez a helyzet a Bíróság hatásköreinek a Szerződésben előírt rendszeréből fakad, és mint olyan, kizárólag az uniós jog tekintetében igazolható. A tervezett megállapodásban foglaltak szerinti csatlakozás miatt [...] az EJEB jogosult lenne arról határozni, hogy megfelelnek-e az EJEE-nek bizonyos, a KKBP keretében meghozott jogi aktusok, fellépések vagy mulasztások, és különösen azok, amelyek tekintetében a Bíróság nem rendelkezik hatáskörrel a jogszerűségnek az alapvető jogok tekintetében történő felülvizsgálatára.*”<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> 252–254. pont.

30. Ami a nyilatkozat hatását illeti, egyrészt nem zárható ki, hogy a Bíróság szó szerint értelmezné az EUSZ 24. cikkének (1) bekezdését, valamint az EUMSZ 275. cikkét, és úgy határozná, hogy a nyilatkozat nem elegendő ahhoz, hogy lehetővé tegye az EU csatlakozását az EJEE-hez.
31. Másrészt a Bíróság a 2/13. sz. vélemény kiadása óta már annál tágabban is értelmezte hatáskörét, mint amit e rendelkezések szó szerinti szövege sugall. Amint azt a Tanács Jogi Szolgálat az ST 9498/21 dokumentumban foglalt általános tájékoztató feljegyzésében kifejtette, a Bíróság a vélemény kiadása után a KKBP területére vonatkozó jogi aktusokkal kapcsolatban elé terjesztett összes ügyben úgy határozott, hogy hatáskörrel rendelkezik, noha ezt minden esetben konkrét indokokkal támasztotta alá<sup>11</sup>.
32. Ebben az összefüggésben az értelmező nyilatkozat az érintett rendelkezések létjogosultságára, valamint a Bíróság hatáskörére vonatkozóan a Szerződésekben foglalt rendelkezések rendszertani értelmezésére támaszkodna, amelyet a Bíróság a 2/13. sz. vélemény kiadása óta követ az ítélkezési gyakorlatában. E tekintetben elkerülhető lenne az a különös helyzet, hogy az EUSZ 6. cikkének (2) bekezdésében foglalt, az EJEE-hez való csatlakozásra vonatkozó egyértelmű követelmény hatékony érvényesülésének lehetősége megszűnjön. Így megoldódna a Szerződésekben belül ellenkező esetben fennálló belső feszültség kérdése, ugyanakkor pedig egyértelművé válna, hogy a Bíróság KKBP-vel kapcsolatos hatásköre azon ügyekre korlátozódik, amelyeket az EJEB elé lehetne terjeszteni.

---

<sup>11</sup> Ennek legszemléletesebb példája a *SatCen kontra KF* ügyben 2020. június 25-én hozott ítélet (C-14/19. sz. ügy, EU:C:2020:492, 83–85. pont), amelyben a Bíróság megállapította, hogy mivel az EU Műholdközpontjának személyzeti szabályzata egyaránt kizárta a nemzeti bíróságok és az uniós bíróság általi bírósági felülvizsgálatot, „a Bíróság és a Törvényszék által az EUMSZ 263. és EUMSZ 268. cikkel [a megsemmisítés iránti, illetve a kártérítési keresetek tekintetében] rájuk ruházott hatáskörök gyakorlásáról való lemondás [...] azzal a következménnyel járna, hogy az ilyen határozatok kikerülnének az uniós bíróság, illetve a nemzeti bíróságok által gyakorolt bármilyen bírósági felülvizsgálat alól, anélkül hogy ezt a lemondást igazolná az EUM- Szerződés által elérni kívánt, az uniós bíróság és a nemzeti bíróságok közötti hatáskörmegosztás tiszteletben tartására irányuló törekvés. Márpedig e körülmények között a Bíróságnak és a Törvényszéknek gyakorolnia kell az EUM- Szerződés által rájuk ruházott hatásköröket a [...] hatékony bírósági felülvizsgálat fennállásának biztosítása érdekében.” A Törvényszék szigorúbb megközelítést követett a T-771/20. sz., KS és KD kontra Tanács és társai ügyben 2021. november 10-én hozott végzésében, amellyel kapcsolatban fellebbezés van folyamatban a Bíróság előtt a C-29/22. P. és a C-44/22. P. sz. ügyben (lásd a fenti 4. lábjegyzetet).

33. Ami a nyilatkozat által a Bíróság KKBP-kérdésekkel kapcsolatos hatáskörére gyakorolt hatást illeti, a nyilatkozat a jelenlegi szövege szerint egyértelművé tenné, hogy a Szerződések kizárólag rendkívül korlátozott és konkrét esetben biztosítanak hatáskört a Bíróságnak, nevezetesen az olyan felperesek által benyújtott keresetek esetében, akik állításuk szerint uniós jogi aktusokból, fellépésekből vagy mulasztásokból eredő, az alapvető jogokat érintő olyan jogsértések áldozatai, amelyek az Uniónak az EJEE-hez való csatlakozását követően az EJEB általi bírósági felülvizsgálat tárgyát képezhetnék.
34. A nyilatkozat értelmezése szerint tehát a Szerződések lehetővé tennék az EJEB előtt kereshetőségi joggal rendelkező felperesek számára, hogy keresetet indítsanak a Törvényszék előtt az EUMSZ 263. cikke alapján (megsemmisítés iránti kereset) vagy az EUMSZ 268. cikke alapján (kártérítési kereset), valamint azt követően fellebbezést nyújtsanak be a Bírósághoz. Mivel a szöveg a felperesek által benyújtott keresetekkel kapcsolatos hatáskört (utólagos kiemelés) említ, a nyilatkozat értelmezése szerint a Szerződések emellett lehetővé tennék a KKBP-vonatkozású rendelkezéseket végrehajtó tagállami jogszabályok felülvizsgálatát végző nemzeti bíróságok számára, hogy előzetes döntéshozatal iránti kérelmet nyújtsanak be a Bírósághoz (az EUMSZ 267. cikke).
35. Az érintett felperesek köre az EJEB előtt kereshetőségi joggal rendelkező felperesekre korlátozódna. Ennek az oka, hogy a Szerződések – ahogy azt a nyilatkozattervezet egyértelművé teszi – kizárólag az EUSZ 6. cikke (2) bekezdésének működéséhez szükséges mértékben biztosítanak ilyen hatáskört a Bíróságnak, vagyis annak biztosítása érdekében, hogy a Bíróságnak lehetősége legyen az uniós jogi aktusok, fellépések vagy mulasztások bírósági felülvizsgálatára az alapvető jogok tekintetében az EJEB általi felülvizsgálatukat megelőzően. Az EJEB előtt kereshetőségi joggal nem rendelkező felperesek által indított ügyekkel kapcsolatos hatáskör nem lenne szükséges, ezért arra a nyilatkozat értelmezése szerint nem terjednének ki a Szerződések.

36. Az EJEB ítélkezési gyakorlata szerint kizárólag természetes személyek és az egyezmény 34. cikke szerinti „nem-kormányzati szervezetnek” minősülő jogi személyek rendelkeznek keresetőségi joggal az EJEB előtt. A „kormányzati szervezetek” a harmadik államok központi szervei mellett magukban foglalják az olyan decentralizált hatóságokat is, amelyek „közfunkciókat” gyakorolnak, vagyis amelyek részt vesznek a kormányzati hatalom gyakorlásában vagy kormányzati ellenőrzés alatt közszolgáltatást nyújtanak<sup>12</sup>. Ezenfelül az EJEB állandó ítélkezési gyakorlata szerint az EJE nem rendelkezik *actio popularis* bevezetéséről, csak az „áldozat” számára biztosít keresetőségi jogot, mely előbbi az állítólagos jogsértés által közvetlenül vagy közvetve érintett személyre vagy személyekre utal<sup>13</sup>.
37. A nyilatkozattervezet szövegét ki lehetne egészíteni – amennyiben azt szükségesnek ítélik – oly módon, hogy az kifejezetten összekapcsolja egymással a Bíróság előtti és az EJEB előtt elfogadhatósági feltételeket<sup>14</sup>.
38. Ezenkívül mivel a nyilatkozat nem módosítaná és nem módosíthatja a Szerződéseket, az EUMSZ 263. cikkében foglalt elfogadhatósági szabályok és különösen az arra vonatkozó követelmény, hogy a jogi aktus az adott személyt közvetlenül és személyében érintse, alkalmazandóak lennének a felperesekre. Ehhez hasonlóan az EUMSZ 268. cikkén alapuló kártérítési keresetek esetében az előfeltevés az lenne, hogy a Bíróság a bevett ítélkezési gyakorlatát alkalmazná annak meghatározásához, hogy egy jogi aktus vezethet-e kártérítés odaítéléséhez, és különösen hogy teljesül-e „a magánszemélyeket védő magasabb rendű jogszabály kellően egyértelmű megsértésére” vonatkozó követelmény a mérlegelési jogkörben elfogadott jogi aktusok esetében.
39. A nyilatkozattervezet szövegét ebben az esetben is ki lehetne egészíteni annak érdekében, hogy ezt kifejezetten tükrözze<sup>15</sup>.

---

<sup>12</sup> Lásd az EJEB nyilvántartásában a Gyakorlati útmutató az elfogadhatósági feltételekről című, 2022. április 30-i kiadvány

([https://www.echr.coe.int/documents/admissibility\\_guide\\_hun.pdf](https://www.echr.coe.int/documents/admissibility_guide_hun.pdf)) 9–16 pontját.

<sup>13</sup> Lásd az EJEB nyilvántartásában a Gyakorlati útmutató az elfogadhatósági feltételekről című, 2022. április 30-i kiadvány

([https://www.echr.coe.int/documents/admissibility\\_guide\\_hun.pdf](https://www.echr.coe.int/documents/admissibility_guide_hun.pdf)) 9–16 pontját.

<sup>14</sup> Lehetséges megoldás „az EJEB előtt keresetőségi joggal rendelkező” szövegrész beszerzése a „felperesek” elé.

<sup>15</sup> Lehetséges megoldás „a Szerződésekben foglalt szabályokkal összhangban” szövegrész beszerzése a „benyújtott” elé.

#### IV. ÖSSZEGZÉS

40. A fentiekre figyelemmel a Tanács Jogi Szolgálatának véleménye a következő:
- a) az értelmező nyilatkozat olyan eszköz, amelynek alkalmazása a rendkívül sajátos körülményekre tekintettel előirányozható a szóban forgó esetben annak érdekében, hogy össze lehessen egyeztetni egymással a Szerződésekben foglalt két meglévő rendelkezést és egyértelművé lehessen tenni azok kölcsönhatását, elkerülendő, hogy az EUSZ 6. cikkének (2) bekezdésében foglalt kötelezettség hatékony érvényesülésének lehetősége megszűnjön;
  - b) a nyilatkozatról meg kell állapodni a Strasbourgban folytatott tárgyalások befejezéséig és a szövegre vonatkozó szakértői szintű megállapodás létrejöttéig. Erre sor kerülhet a Coreper ülésének alkalmával;
  - c) ami a nyilatkozattervezet tartalmát illeti, egyértelműen kiderülne, hogy a Bíróság meglévő ítélkezési gyakorlata alapján a Szerződések a jelenlegi formájukban kizárólag rendkívül korlátozott és konkrét esetben biztosítanak hatáskört a Bíróságnak a KKBP-vel kapcsolatos kérdésekben, nevezetesen az olyan felperesek által benyújtott keresetek esetében, akik egyrészt állításuk szerint uniós jogi aktusokból, fellépésekből vagy mulasztásokból eredő, az alapvető jogokat érintő jogsértések áldozatai, másrészt pedig és az EJEB előtt keresetőségi joggal rendelkeznek.
-