

nemzetközi kitekintés•

Baranyai Gábor

AZ EURÓPAI UNIÓ TAGÁLLAMAINAK NEMZETKÖZI SZERZŐDÉSEI AZ EURÓPAI BÍRÓSÁG JOGFEJLESZTŐ TEVÉKENYSÉGÉNEK TÜKRÉBEN

A lisszaboni szerződés tovább csökkentette az EU tagállamainak külkapcsolati hatásköreit. Ez a tendencia jól illeszkedik az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlatába, mely az európai integráció kezdete óta következetesen növeli az uniós intézmények külső kompetenciáit a tagállamok terhére. A Bíróság releváns jogfejlesztő tevékenységének a kiindulópontja máig az uniós jog autonómiájának védelme és a nemzetközi jog recepciójának dilemmája. Ez a megközelítés a tagállamok nemzetközi szerződéskötési hatásköreinek lényeges korlátozását eredményezte, mind inter se, mind pedig harmadik felek irányában. A Bíróság azonban nemcsak a szerződéskötési autonómiát szűkítette, hanem a tagállamok nemzetközi fórumválasztási szabadságát is. A Bíróság ugyanis valamennyi olyan tagállamok közti jogvita kapcsán is kimondta kizárólagos joghatóságát, melyek alapja bármely tetszőleges, többoldalú nemzetközi szerződés, melynek az EU is részese.

KULCSSZAVAK:

**az Európai Unió külkapcsolatai, a nemzetközi jog recepciója az uniós jogban,
az uniós jog autonómiája, lisszaboni szerződés,
tagállamok szerződéskötési autonómiája, tagállami fórumválasztás korlátai**

• • • • • • • • • •

1. BEVEZETÉS

Magyarországnak az Európai Unióhoz való csatlakozása az 1988–1990-es jogi és politikai rendszerváltáshoz hasonló léptékben alakította át a magyar jogrendszert. Az uniós jog alkalmazásának elméleti és gyakorlati kérdéseit, hazai recepcióját széles körben taglalta a ma-

gyar jogi közvélemény.¹ Bár korántsem előzmény nélküli,² mégis jóval kisebb jogirodalmi érdeklődés kíséri azonban az uniós tagság külső jogi dimenzióját: a tagállamok nemzetközi jogi mozgásterét egymás közötti, harmadik országokkal és nemzetközi szervezetekkel fennálló kapcsolataik alakítása során. A figyelem hiányát részben igazolhatja, hogy hazánk uniós tagsága eredményeképpen külkapcsolataink jelentős része – legalábbis uniós jogi értelemben véve – internalizálódott.

Mivel azonban a politikai integráció jelenlegi dinamikája mellett nem kell tartanunk sem a tagállami külkapcsolatok, sem a nemzetközi jogi jogképesség gyors uniós abszorpciójától, a tagállamok nemzetközi jogi mozgásterének problematikája tehát még sok évig biztosan velünk marad. Sőt, a nemzetközi közjog, az uniós jog és a nemzeti jog kapcsolatrendszerének kritikus kérdései várhatóan éleződni fognak. A lisszaboni szerződés bár ezen összetett kapcsolatrendszer jogi fundamentumait nem rendezte át, az EU új külkapcsolati hatásköreinek bizonytalansága és az uniós intézmények szokásos hatáskörnövelő étvágya számos olyan rendszerszintű feszültséget eredményezett, melyek feloldása szükségképpen az Európai Bíróságra (a továbbiakban: Bíróság) marad. A Bíróságnak a lisszaboni külkapcsolati intézményi káosszal³ kapcsolatos, jelenleg bontakozó ítélkezési iránya⁴ pedig láthatóan tovább fogja gyengíteni a tagállamok nemzetközi jogi mozgásterét az EU hatásköreinek javára.

Következésképp, indokoltnak tűnik a tagállamok nemzetközi szerződéseire vonatkozó uniós jogot történeti-dogmatikai keretbe ágyazva áttekinteni, különös tekintettel a Bíróság jogfejlesztő tevékenységére. A jelen tanulmány erre tesz kísérletet.

2. A NEMZETKÖZI JOG ÉS AZ EURÓPAI UNIÓS JOG KAPCSOLATÁNAK RELEVÁNS KÉRDÉSEI

Az uniós jog és a nemzetközi jog kapcsolata az egyik legszélesebb körben tanulmányozott európai uniós alkotmányos, illetve nemzetközi közjogi kérdés.⁵ A két jogrendszer illeszkedésének visszatérően tárgyalt témái a jogelméleti premisszáktól a nemzetközi jog uniós jogi recepcióján, a kiváltott joghatásokon és a két rendszer közti hierarchián át az EU és tagállamok

1 BARANYAI Gábor: *Magyarország uniós jogi integrációja: főbb tendenciák és kiemelt jogi ügyek* = szerk. MARJÁN Attila: *Magyarország első tíz éve az Európai Unióban*, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest, 2014.

2 SZABÓ Marcel: *A nemzetközi jog és az európai jog főbb kapcsolódási pontjai*, PKKE Habilitációs Füzetek, Budapest, 2012, 3.3–3.4. fejezet. Forrás: https://alumni.ppke.hu/uploads/files/szabo_marcel_tezisek_2012.pdf (2015. 01. 20.).

3 SZABÓ Erika Márta: *Background Vocals: What Role for the Rotating Presidency in the EU's External Relations post-Lisbon?* College of Europe, EU Diplomacy Papers, Brugge, Natolin 5/2011. Forrás: http://aei.pitt.edu/32319/1/EDP_5_2011_ErikaSzabo.pdf (2015. 01. 20.)

4 C-399/12. sz. ügy, Németország kontra Bizottság (EBTH-ban még közzé nem tett ügy). A Bíróság annak ellenére állapította meg a Nemzetközi Szőlészeti és Borászati Szervezet kapcsán a Bizottság koordinatív hatásköreit, valamint a tagállamok közötti egyeztetési kötelezettséget, hogy a szervezetnek az EU nem részese, csak egyes tagállamai, valamint hogy az nem hoz a tagok számára kötelező határozatokat.

5 Lásd pl.: Piet EECKHOUT: *EU External Relations Law*, OUP, Oxford–New York, 2011; Jan KLABBERS: *The European Union in International Law*, Pédone, Paris, 2012; Pieter Jan KUIJPER, Jan WOUTERS, Frank HOFFMEISTER, Geert de BAERE, Thomas RAMOPOULOS: *The Law of EU External Relations – Cases, Materials, and Commentary on the EU as an International Legal Actor*, OUP, Oxford–New York, 2013.

mai szerződéskötési kompetenciájáig terjednek. Mivel végső célunk annak feltárása, hogy az EU-tagállamok nemzetközi szerződéses mozgásterét az uniós jog hogyan és milyen mértékben befolyásolja, ezért a lenti elemzés csak annyiban foglalkozik a nemzetközi jog és az uniós jog kapcsolatának általános (elméleti) kérdéseivel, amennyiben ezekből a tagállamok közötti viszonylatban gyakorlati következtetések vonhatók le.

Ennek megfelelően először áttekintjük a nemzetközi jog és az uniós jog kapcsolatrendszerének alakulását az Európai Unió alapító szerződéseinek (a továbbiakban: Szerződések),⁶ majd a Bíróság jogfejlesztő tevékenységének tükrében. Ezt követően elemezzük a nemzetközi jog és az uniós jog közötti rangsor (hierarchia) kérdését, különös tekintettel a nemzetközi szerződések státuszára. Ezekből részletes következtetések vonhatók le a tagállamok nemzetközi szerződéseire nézve, mind harmadik országok és nemzetközi szervezetek viszonylatában, mind pedig *inter se*. Végül, kitérünk a tagállamok nemzetközi szerződéseik kikényszerítésének az uniós jog által elismert jogérvényesítési lehetőségeire.

3. A NEMZETKÖZI JOG ÉS AZ EURÓPAI UNIÓS JOG KAPCSOLATA A SZERZŐDÉSEK TÜKRÉBEN

1957-ben az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó (római) szerződés csak igen szűkszavúan rendelkezett a Közösség külső kapcsolatairól, illetve a nemzetközi joghoz való viszonyáról. Ezen szerződéses klauzulák az EUMSZ-ban máig szinte változatlanul szerepelnek. Ezeket lényegesen csak a Szerződések 2007-es liszaboni módosítása bővítette. A nemzetközi jog és az uniós jog kapcsolatára vonatkozó legfontosabb hatályos szerződési rendelkezések az alábbiak.

- Az EUSZ 3. cikk (5) bekezdése az Unió céljai, 21. cikke pedig az EU külső tevékenységére vonatkozó alapelvek között kimondja az Unió lojalitását a nemzetközi joghoz. Ezen cikkek szerint az Uniónak hozzá kell járulnia a „nemzetközi jog szigorú betartásához és fejlesztéséhez”, az Unió külső fellépésének alapja a nemzetközi jog.
- Az EUMSZ 216. cikk (2) bekezdése deklarálja, hogy az EU által kötött nemzetközi szerződések kötik annak intézményeit és tagállamait.
- Az EU nemzetközi szerződéseit az EUMSZ 218. cikk (1)–(10) bekezdés által leírt módon köti meg. A nemzetközi szerződés megerősítésére mindig az Unió jogi aktusának elfogadásával kerül sor. Az EUMSZ 218. cikk (11) bekezdése lehetőséget biztosít arra, hogy az Európai Parlament, a Tanács vagy az Európai Bizottság (a továbbiakban: Bizottság) a Bíróság előzetes véleményét kérje, ha felmerül annak gyanúja, hogy a tervezett nemzetközi

6 Ezek: az Európai Unióról szóló Szerződés (a továbbiakban: EUSZ) és az Európai Unió működéséről szóló Szerződés (a továbbiakban: EUMSZ). Külön nevesítés hiányában az EUSZ-ba és az EUMSZ-ba beleértjük ezek előzményeit és módosító szerződéseit is, így az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó (római) szerződést (1957), az Egységes Európai Okmányt (1986), a maastrichti szerződést (1992), az amszterdami szerződést (1997), a nizzai szerződést (2001) és a liszaboni szerződést (2007). E körbe tartozik még az Európai Atomenergia-közösséget (Euratom) létrehozó szerződés (1957) is. Közösség alatt az Európai Gazdasági Közösséget (1958–1993), illetve az Európai Közösséget (1993–2009) értjük. Eltérő hivatkozás hiányában Európai Unió alatt a jogelőd Európai Gazdasági Közösséget és az Európai Közösséget is értjük. Ugyanez vonatkozik a „közösségi” és „uniós” jelzők használatára is.

megállapodás nem kompatibilis a Szerződésekkel. Negatív vélemény esetén a szerződéseket előzetesen módosítani kell a tervezett megállapodás megkötéséhez.

- A tagállamok nemzetközi jogi jogvitáinak rendezése kapcsán kiemelt szereppel bír az EUMSZ 344. cikke is. Ez kimondja, hogy a tagállamok a Szerződések értelmezésére és alkalmazására vonatkozó jogvitáikat kizárólag az uniós jog mechanizmusain keresztül rendezik.⁷
- Az EUMSZ 350. cikke látszólag jogtörténeti fosszília: az 1947-es Benelux-szerződés fenntartásának kereteiről rendelkezik. A 350. cikk azon kitételéből azonban, mely szerint a Benelux együttműködés csak annyiban maradhat fenn, amennyiben annak céljait az uniós integráció nem valósítja meg, fontos következtetések vonhatók le a tagállamok *inter se* nemzetközi szerződésai vonatkozásában.⁸
- Az EUMSZ 351. cikke a tagállamoknak a szerződés hatálybalépése, azaz 1958. január 1-je előtt, illetve később csatlakozó országok esetén: a csatlakozás előtt harmadik országokkal kötött szerződéseinek a joghatályáról rendelkezik.⁹ A cikk első bekezdése megerősíti a *res inter alios acta* elvét, azaz kimondja, hogy ezen nemzetközi szerződések hatályát az EUSZ és az EUMSZ rendelkezései nem érintik. A második bekezdés azonban erősen relativizálja ezen nemzetközi jogelv érvényesíthetőségét. Ez ugyanis rögzíti, hogy amennyiben egy vagy több tagállam és harmadik ország(ok és nemzetközi szervezetek) közötti megállapodások nem egyeztethetők össze a Szerződésekkel, akkor az érintett tagállamoknak „megfelelő lépéseket” kell tenniük a kompatibilitás megteremtésére.¹⁰

Fontos hangsúlyozni, hogy bár a 351. cikk megfogalmazása évtizedek óta változatlan, annak tartalma korántsem statikus. Az EU fokozatosan bővülő külső hatáskörei, valamint az uniós jog változása a tagállamokat visszatérően az Unión kívüli szereplőkkel kötött nemzetközi megállapodásaik felülvizsgálatára kötelezik.¹¹

4. AZ EURÓPAI BÍRÓSÁG JOGFEJLESZTŐ TEVÉKENYSÉGE: A NEMZETKÖZI JOG RECEPCIÓJA VERSUS AUTONÓM ELKÜLÖNÜLÉS?

4.1. Jogalkalmazási dilemmák

Mivel az európai integráció céljainak jelentős része a kezdetektől *per definitionem* nemzetközi jellegű volt, viszont ezeket a Közösség, majd az Unió egy *sui generis* új normarendszer,

7 Az EUMSZ 344. cikknek a tagállami fórumválasztás szabadságára gyakorolt korlátairól lásd a VII. fejezetet.

8 A Benelux-szerződésre vonatkozó cikkből a tagállamok közti nemzetközi szerződésekre levonható következtetésekről lásd a VI. fejezetet.

9 A tagállamok csatlakozás előtti nemzetközi szerződéseiről lásd a VI. fejezetet.

10 E tárgykörhöz kapcsolódó, sajátos kötelezettséget állapít meg az Euratom-szerződés. Ennek 106. cikke előírja, hogy az atomenergia területén való együttműködésről valamely harmadik állammal kötött korábbi megállapodások kapcsán a tagállam köteles a Bizottsággal közösen tárgyalásokat folytatni ezzel a harmadik állammal annak érdekében, hogy az ilyen megállapodásból eredő jogokat és kötelezettségeket a lehetőségekhez mérten az Atomenergia Közösség vegye át.

11 Magdalena LIČKOVA: *European Exceptionalism in International Law*, European Journal of International Law, Vol. 19. No. 3, 2008, 463–490, 474.

nem pedig a nemzetközi közjog keretei között kívánta megvalósítani, a nemzetközi jog és a bontakozó közösségi jog konfliktusa szükségszerű volt.¹² A szerződésből fakadó egyértelmű jogi iránymutatás hiányában a két jogrendszer kapcsolatának kibontása azonban szükségképpen a Bíróságra hárult.¹³

A Bíróság e tárgyban folytatott több évtizedes ítélkezési tevékenységének jogpolitikai megítélése korántsem egyértelmű. Egyrésztől a Bíróság markánsan nyitott, monista megközelítést követve megalapozta a nemzetközi jog széles körű európai jogi recepcióját, kiindulópontként hangsúlyozva, hogy a nemzetközi jog az uniós jog szerves részét képezi.¹⁴ Másrésztől, a két jogrendszer találkozásának értékelése során folyamatosan jelen volt a Bíróság törekvése az Unió sajátos konstitucionális rendszerének, így különösen a Van Gend en Loos¹⁵ és a Costa kontra ENEL¹⁶ ügyekben lefektetett autonómia koncepciónak a védelmére.¹⁷

Az EU tehát a nemzetközi jogot saját jogrendszerének ismeri el, azonban ez a recepció minden esetben az EU-s jog saját, autonóm szabályai szerint történik. Ahogy a témában kiemelt figyelmet kapott Kadi-ügy¹⁸ főtanácsnoka fogalmazott: „[a] nemzetközi jog és a közösségi jogrend viszonyát maga a közösségi jogrend szabályozza, a nemzetközi jog pedig e jogrendet csak a Közösség alkotmányos elvei által meghatározott feltételek szerint hathatja át”.¹⁹ Ez a tudatosan fenntartott kettősség kellő játékeret biztosított a Bíróság számára aktuális jogpolitikai megfontolásainak megfelelő ítéletek meghozatalára.²⁰

Ez azonban korántsem meglepő, ha figyelembe vesszük, hogy a Bíróságnak az uniós jog és a nemzetközi jog kapcsolatát kibontó jogfejlesztő tevékenysége kéz a kézben járt a közösségi jog és a nemzeti jogrendszerek viszonyrendszerét meghatározó doktrinális ítélkezésével. Ahogy a Bíróság az AETR-ügyben kifejtette: „a szerződés rendelkezései végrehajtásának tekintetében a Közösség belső intézkedéseinek rendszere nem választható el a külső kapcsolatainak rendszerétől”.²¹ Ennek elsődleges oka, hogy a Kupferberg-ítélet szerint az Unió által elismert nemzetközi szerződések alkalmazása során a tagállamok elsősorban az Unió felé

12 Erre a leginkább evidens példa a vámunió kérdése volt. A Közösség egyik deklarált célkitűzése ugyanis a vámunió megteremtése volt, amely szükségképpen beleütközött az alapító tagállamok által is megerősített GATT megállapodásnak a diszkriminációt tiltó rendelkezéseibe. Uo. 472.

13 Peiter Jan KUIJPER: „It Shall Contribute to ... the Strict Observance and Development of International Law...” – *The Role of the Court of Justice = The Court of Justice and the Construction of Europe: Analyses and Perspectives on Sixty Years of Case-law*, T.M.C. Asser Press, The Hague, 2013, 591.

14 Christine KADDOUS: *Effects of International Agreements in the EU Legal Order* = szerk. Marise CREMONA, Bruno de WITTE: *EU Foreign Relations Law, Constitutional Fundamentals*, Hart Publishing, Oxford, 2008, 293.

15 C-26/62. sz. ügy, Van Gend en Loos, EBHT 1963 1.

16 C-6/64. sz. ügy, Costa/ENEL, EBHT 1964 01141.

17 Marise CREMONA: *External Relations and External Competence of the European Union: the Emergence of an Integrated Policy* = szerk. Paul CRAIG, Gráinne de BÚRCA: *The Evolution of EU Law*, OUP, Oxford–New York, 2011, 244.

18 C-402/05. P. és C-415/05. P. sz. egyesített ügyek, Kadi és Al Barakaat, EBHT 2008 I-06351.

19 M. Poires Madura főtanácsnok indítványa, C-402/05. P. sz. ügy, Kadi, EBHT 2008 I-06372, 24. pont.

20 Judicael ETIENNE: *Loyalty Towards International Law as a Constitutional Principle of EU Law?* Jean Monnet Working Paper NYU School of Law, New York, 03/11, 7.

Forrás: www.jeanmonnetprogram.org/papers/11/110301.html (2014. 07. 31.).

21 C-22/70. sz. ügy, Bizottság kontra Tanács (AETR), EBHT 1971 00263, 19. pont.

tartoznak elszámolással, nem pedig a többi (nem uniós) szerződő partner irányában.²² Az az a nemzetközi jog érvényesülése az uniós jogban primer belső jogi kérdés. Az alábbiakban a két, egymással versengő ítélkezési vonulatból levonható, témánk kapcsán releváns következtetéseket foglaljuk össze.

4.2. A nemzetközi jog recepciója

A Bíróság esetjogának vitathatatlanul domináns iránya a nemzetközi jog primátusából kiindulva alapozta meg annak uniós jogi recepcióját. A Bíróság ezekben az ítéletekben a nemzetközi jog uniós tiszteletét, illetve a nemzetközi egyezményeknek az uniós jogban betöltött meghatározó szerepét hangsúlyozta.²³ Az idesorolható legfontosabb ítéletek és doktrinális megállapítások közül említést érdemel a Haegeman-ügy,²⁴ melyben a Bíróság kimondta, hogy a Közösség által a szerződés alapján kötött nemzetközi szerződések – hatálybalépésüktől – a közösségi jog szerves részét képezik. Más szóval: a nemzetközi szerződések külön jogi aktus nélkül, automatikusan fejtik ki hatásukat az uniós jogrendben. Ahogy a Kupferberg-ítéletben²⁵ a Bíróság kifejtette, ennek egyenes következménye, hogy mivel a Közösség által kötött szerződések kötik az intézményeket és a tagállamokat, a nemzeti jogalanyok – bizonyos korlátok között²⁶ – szabadon hivatkozhatnak ezekre az uniós és nemzeti bíróságok előtt. Kifejezetten a nemzetközi jog és a közösségi jog kapcsolatáról rendelkezett a Bíróság az 1992-es Poulsen-ítéletben,²⁷ amikor kimondta, hogy a Közösség köteles hatáskörei gyakorlása során tiszteletben tartani a nemzetközi jogot, és – ebből következően – másodlagos jogi aktusait a releváns nemzetközi egyezménnyel összhangban értelmezni. A nemzetközi szokásjognak az uniós jogrendben betöltött helyét jelölte ki a Bíróság a Racke-ítéletben,²⁸ amikor elvi élel mondta ki a nemzetközi szokásjog szabályainak eseti uniós jogi alkalmazhatóságát.

Bár a széles körű nemzetközi kritikát kiváltó Kadi-²⁹ és Intertanko³⁰-ügyek joggal vetették fel a Bíróság addig ismert befogadó esetjogától való tartós távolodás félelmét,³¹ a

22 C-104/81. sz. ügy, Kupferberg, EBHT 1982 03652, 13. pont.

23 Gráinne de Búrca: *The European Court of Justice and the International Legal Order after Kadi*, Jean Monnet Working Paper NYU School of Law, New York, 01/09, 9. Forrás: www.jeanmonnetprogram.org/papers/09/090101.html (2015. 01. 20.).

24 C-181/73 sz. ügy, Haegeman, EBHT 1974 449.

25 Lásd: Kupferberg-ügy 22. lj.

26 Így különösen, ha a hivatkozott rendelkezések feltétel nélküliek és kellően precízen megfogalmazottak, lásd: Kupferberg-ügy, 22. lj. 20. pont.

27 C-286/90. sz. ügy, Poulsen, EBHT 1992 I-06019.

28 C-162/96. sz. ügy, Racke, EBHT 1998 I-03655.

29 Kadi-ügy, 18. lj.

30 C-308/06. sz. ügy, Intertanko, EBHT 2008 I-4057.

31 Jan Willem van Rossem: *Interaction between EU Law and International Law in the light of Intertanko and Kadi: The Dilemma of Norms binding the Member States but not the Community*, CLEER Working Papers, 2009/4, T.M.C. Asser Institute, The Hague, 2–5. Forrás: www.asser.nl/upload/documents/11172009_42019clee09-4comb.pdf (2015. 10. 26.)

2011 decemberében elbírált Air Transport Association³² ügyben a Bíróság szinte didaktikus részletességgel erősítette meg a nemzetközi jog uniós inkorporációjának korábban kifejtett tételeit.

4.3. Az uniós jog autonómiája

A fentiekől eltérő, az uniós jog recepcióját relativizáló ítélkezési irány vagy az Unió által elismert (tipikusan szabadkereskedelmi tárgyú) nemzetközi szerződések uniós jogi hivatkozhatóságát igyekezett korlátozni (Schlüter,³³ Chiquita Italia,³⁴ Portugália kontra Tanács ügyek³⁵), vagy pedig magának a nemzetközi jog uniós jogi érvényesülését kívánta markáns korlátok közé szorítani (Kadi-ügy).

Témánk szempontjából különösen a már többször hivatkozott Kadi-ügy érdemel említést. A Kadi-ítéletben a nemzetközi jog irányában megjelenő korlátozó bírósági megközelítés dogmatikai kiindulópontja ugyanis az uniós jogrend autonómiájának tétele és az uniós jog egységes alkalmazásának imperatívusza volt. A Bíróság érvelése szerint ugyanis az uniós jog *per definitionem* egy zárt (autonóm) rendszer, melynek a tagállamok irányában fennálló belső és a nemzetközi közösség irányában fenntartott külső korlátozások adják a legfőbb jogrendszeri sajátosságait.³⁶ Ezt az autonómiát nem lehetne fenntartani, ha a tagállamok belső jogi aktusaikkal vagy nemzetközi kötelezettségvállalásaikkal az uniós alkotmányos jogrend sajátosságait (így az uniós szinten elfogadott normákat) meg tudnák változtatni.³⁷

Más szóval: a fenti általános jogrendi autonómia koncepció szükségképpen következménye a nemzetközi jog érvényesülésének a közösségi jog által történő korlátozhatósága. Így „[a] nemzetközi jog és a közösségi jogrend viszonyát maga a közösségi jogrend szabályozza, a nemzetközi jog pedig e jogrendet csak a Közösség alkotmányos elvei által meghatározott feltételek szerint hathatja át”.³⁸ A Bíróság értelmezésében ebből logikusan következik, hogy „az EK Szerződés[t] ... nemzetközi megállapodás nem sérthet”.³⁹ Mint tehát a

32 C-366/10. sz. ügy, Air Transport Association, EBHT 2011 I-13755.

33 C-9/73. sz. ügy, Schlüter, EBHT 1973 1135.

34 C-469/93. sz. ügy, Chiquita Italia, EBHT 1995 I-4533.

35 C-149/96. sz. ügy, Portugália kontra Tanács, EBHT 1999 I-8395.

36 Az uniós jog autonómiájának részletes tárgyalása nem célja a jelen dolgozatnak. Ezért csak az elkülönült jogrendi jelleg számunkra néhány fontos következményére utalunk. Ezeket a téma monográfiája – René Barents – az alábbiakban foglalja össze: (a) a Szerződések képezik az uniós jogrend egyetlen és kizárólagos alapját, (b) ekképp az uniós jog végrehajtása is csak a Szerződések által létrehozott intézményi keretek között, illetve az azokban lefektetett szabályok és elvek mentén képzelhető el; (c) ebből következően az uniós jog joghatásai (hatálya) nem módosíthatók sem valamely nemzeti, sem a nemzetközi jog által, hacsak az uniós jog ezt kifejezetten vagy implicit módon lehetővé teszi; (d) az uniós jog tagállamok területén történő érvényesülését így semmiképpen sem a nemzeti jogrend szabályai határozzák meg. René BARENTS: *The Autonomy of Community Law*, Kluwer, The Hague, London–New York, 2004, 11–12.

37 A Bíróság 2/91. sz. véleménye, EBHT 1993 I-1061. 11. pont.

38 M. Poirés Madura főtanácsnok indítványa, 19. lj.

39 Kadi- és Al Barakaat-ügy, 18. lj. 316. pont.

– De Búrca szerint egyenesen „soviniszta és szűklátókörű”⁴⁰ – Kadi-ítélet demonstrálja, az uniós jog autonómiája végső soron az ENSZ Biztonsági Tanácsa határozatának uniós végrehajtását is megakadályozhatja, egyes szerzők szerint megkérdőjelezve a nemzetközi jog egyik rendszeralkotó premisszáját.⁴¹

5. AZ UNIÓS JOG ÉS A NEMZETKÖZI JOG KÖZÖTTI HIERARCHIA

5.1. A hierarchia kérdése általában

Tekintettel arra, hogy elemzésünk végcélja azon kérdés megválaszolása, mi az uniós jog ernyője alatt a tagállamok nemzetközi jogi mozgásterét, szükségképpen szót kell ejtenünk a két jogrendszer közötti hierarchiáról (rangosorról) is. Hangsúlyozandó, hogy a lenti összefoglalás a két jogrendszer közötti kapcsolatnak csak a – számunkra releváns – uniós jogi olvasatát tartalmazza, amely nem szükségképpen egyezik a nemzetközi közjog domináns megközelítésével.⁴²

A téma monográfiája, Pieter Jan Kuijper a Szerződések releváns rendelkezéseit, valamint a Bíróságnak a két jogrendszer közötti hierarchiát értékelő ítéleteit és véleményeit egy összetett mátrixban osztályozza, melynek koordinátáit egyik oldalon a nemzetközi szerződések és a nemzetközi szokásjog, másik oldalon az elsődleges és másodlagos uniós jog adják.⁴³

5.2. A Szerződések és az EU által kötött nemzetközi szerződések

A Szerződések és az EU által kötött nemzetközi szerződések kapcsolatáról az EUMSZ 218. cikk (11) bekezdése egyértelmű felvilágosítást ad: az EU belső alkotmányos rendszere fellelhető áll az EU által kötendő nemzetközi szerződéseknek. Az EU ugyanis a Szerződésekbe ütköző nemzetközi megállapodást csak abban az esetben köthet meg, amennyiben azt – a Bíróság előzetes véleményének tükrében – megfelelően módosítja. Megjegyzendő, hogy a Szerződések ilyen célú prompt módosítása mind a mai napig pusztán elvi lehetőség maradt. Mindazonáltal – ahogy Kuijper megjegyzi – az korántsem precedens nélküli, hogy a Szerződések hosszabb távon a Bíróság véleményeiben kifejtett irányban módosít-

40 De BÚRCA: *i. m.*, 4.

41 ALBERT POSCH: *The Kadi case: Rethinking the Relationship between EU Law and International Law?* Columbia Journal of European Law Online, Volume 15/2009, 4. Forrás: www.cjel.net/wp-content/uploads/2009/03/albertposch-the-kadi-case.pdf (2015. 01. 20.).

42 A klasszikus meghatározása szerint ugyanis a nemzetközi jog elsőbbsége a nemzetközi jog egyik fő szervező elve, amely annak valamennyi ága kapcsán – így akár az uniós jog kapcsán is – alkalmazandó. Lásd: G. FITZMAURICE: *The General Principles of International Law Considered from the Standpoint of the Rule of Law*, 92 Recueil des cours (II) (1957), *Academie de Droit International de la Haye*, 85. Említést érdemel, hogy korántsem kivételes, hogy egy nemzeti jogrendszer csak korlátozottan ismeri el a nemzetközi jog feltétlen elsőbbségét. Lásd: ANDRÉ NOLLKAEMPER: *Rethinking the Supremacy of International Law*, Amsterdam Center for International Law, Working Papers 2009, 5–11. Forrás: <http://ssrn.com/abstract=1336946>. (2014. 07. 31.)

43 KUIJPER: *i. m.*, 597–601.

sák a tagállamok.⁴⁴ Összefoglalva: saját konstitucionális rendszere kapcsán az EU nem ismeri el külső szabályok primátusát.

5.3. Az EU másodlagos joga és az EU által kötött nemzetközi szerződések

Az EU másodlagos joga és az EU által kötött nemzetközi szerződések közötti kapcsolatról szintén az EUMSZ ad iránymutatást. A 216. cikk (2) bekezdése szerint ugyanis az EU által megkötött nemzetközi egyezmények kötik az EU intézményeit és tagállamait. A már említett Kupferberg-ügyben a Bíróság egyértelművé tette, hogy ezek a nemzetközi szerződések az uniós jog szerves részét képezik. Ez főszabály szerint vonatkozik a nemzetközi szerződés által létrehozott testületek kötelező jellegű határozataira is.⁴⁵ Mindezek következménye, hogy az EU által kötött nemzetközi szerződések és az ezzel esetlegesen ellentétes uniós jogi norma esetén a nemzetközi szerződés elsőbbséget élvez. Ennek gyakorlati következménye, hogy „az uniós jogi aktus érvényességét érintheti, ha ez az aktus összeegyeztethetetlen a [z Unió által kötött megállapodásokban foglalt] nemzetközi jogi szabályokkal”.⁴⁶

A Bíróság esetjoga alapján egy uniós jogi norma érvénytelenségére elvben bárki hivatkozhat a nemzeti bírósági eljárás keretében – azaz a nemzetközi jog és a belső uniós jog konfliktusa széles körben vizsgálható –, azonban a nemzeti bíróságoknak nincs hatáskörük a kérdés megítélésére. Az érvénytelenség kérdését – előzetes döntéshozatali eljárás keretében – csak a Bíróság bírálhatja el a nemzeti bíróság felterjesztése alapján. Fontos szükítés továbbá, hogy a nemzetközi szerződéseknek a másodlagos joggal szembeni közvetlen hivatkozhatóságát a Bíróság csak szigorú korlátok között ismeri el.⁴⁷

5.4. A nemzetközi szokásjog és az uniós jog

A nemzetközi szokásjog és az uniós jog kapcsolata kevésbé egyértelmű. A már említett Poulsen- és a Racke-ügyek következménye, hogy a másodlagos uniós joggal szemben érvényre kell juttatni a nemzetközi szokásjogot. Ez azon általános tételből fakad, mely szerint az Uniónak hatáskörei gyakorlása során tiszteletben kell tartania a nemzetközi jogot. Így – a nemzetközi egyezményekhez hasonlóan – a nemzetközi szokásjogra is hivatkozni lehet az

44 KUJIPER: *i. m.*, 597. A Szerződések más nemzetközi szerződések tükrében való felülvizsgálatára példa a közös kereskedelempolitikára vonatkozó szerződési rendelkezések módosítása az amszterdami, a nizzai és a lisszaboni szerződés keretében a Bíróság 1/94. sz. véleménye tükrében (EBHT 1994 I-05267) vagy az EUSZ 6. cikk új – a lisszaboni szerződés által bevezetett – (3) bekezdése az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez való csatlakozásról, a Bíróság 2/94. sz. véleménye (EBHT 1996 I-01759) tükrében.

45 C-192/89. sz. ügy, Sevince, EBHT 1990 I-03461.

46 Air Transport Association ügy, 32. lj. 50–55. pont.

47 Így különösen, a Bíróság csak akkor vizsgálja egy uniós jogi norma nemzetközi szerződéssel való összhangját, ha (a) az kötelezi az Uniót, (b) az „a nemzetközi szerződés természetével és rendszerével nem ellentétes”, (c) a szerződés kérdéses rendelkezései feltétel nélküliek és kellően pontosak, így a hivatkozott rendelkezés „világos és pontosan meghatározott kötelezettséget tartalmaz, amelynek végrehajtása vagy hatálya semmilyen későbbi aktusnak nincs alárendelve”. Lásd: *uo.*

uniós jogi aktusok érvényességének megítélése kapcsán.⁴⁸ A nemzetközi szokásjog ilyen alkalmazhatósága azonban korántsem horizontális, azt egy-egy esetkör kapcsán a Bíróság egy erősen szűk jogértelmezési kritériumrendszer alapján egyedileg bírálja el.⁴⁹

Ezzel szemben az elsődleges jog és a nemzetközi szokásjog kapcsolatáról nincs bírósági diktum. Kuijper véleménye szerint azonban az autonómia koncepció következetes védelme tükrében nem látszik reálisnak olyan bírósági ítélet, amely – ellentétben az EUMSZ 218. cikk (11) némiképp analóg rendelkezéseivel – elismerné a nemzetközi szokásjognak a Szerződések feletti szupremáciáját.⁵⁰

6. A TAGÁLLAMOK NEMZETKÖZI SZERZŐDÉSEI AZ UNIÓS JOG TÜKRÉBEN

6.1. A tagállamok nemzetközi szerződéseinek státusza az uniós jogban

Tagállami szerződések alatt a továbbiakban a tagállamok egymással, harmadik országokkal vagy nemzetközi szervezetekkel a nemzetközi jog alapján megkötött azon megállapodásait értjük, melyek kapcsán az EU-nak nincs hatásköre a kérdésben, vagy fennálló osztott hatáskörét nem gyakorolja, és így nem válik maga is részes féllé.⁵¹ Azaz nem tekintjük e körbe tartozónak azokat a nemzetközi szerződéseket, amelyekhez az EU is csatlakozik, még akkor sem, ha egyébként annak akár valamennyi tagállam részese.

A tagállamok nemzetközi szerződéseivel kapcsolatos legfontosabb megállapítás, hogy az uniós jog nézőpontja szerint a tagállamok ilyenét kötelezettségvállalásai lényegében nemzeti jognak minősülnek.⁵² Ennélfogva az EU-s jog és a nemzetközi jog közötti, fent bemutatott hierarchia sem érvényesül a tagállamok nemzetközi szerződéseinek kapcsán. Ellenkezőleg, ezen tagállami megállapodások tekintetében automatikusan belépnek az uniós jog és a nemzeti jog kapcsolatát szabályozó jogelvek és mechanizmusok. Más szóval: a tagállamok nemzetközi szerződéseinek kapcsán érvényesül az uniós jog elsőbbsége, annak közvetlen hatálya, továbbá az előfoglalás és a lojális együttműködés elvei, melyek érvényesülését végső soron az Európai Bíróság ítélkező tevékenysége garantálja.⁵³ Ebből következik, hogy a tagállamok kötelesek az uniós jog céljainak megvalósítását veszélyeztető nemzetközi kötelezett-

48 Air Transport Association ügy, 32. lj. 101–102. pont.

49 A Bíróság ennek keretében először azt vizsgálja, hogy a hivatkozott nemzetközi jogi elvek, szabályok valóban elfogadottan a nemzetközi szokásjog részei (e tekintetben leginkább a már kodifikált, illetve a Nemzetközi Bíróság által ilyenekéül ítélt normákat fogadja el). Másodsorban a Bíróság mérlegeli, hogy az adott jogalanyok hivatkozhatnak-e, és ha igen, milyen mértékben a szokásjogi normára. Az uniós jogi aktus érvényessége kapcsán a nemzetközi szokásjogra a hivatkozási jogalap igen szűk, csak az alábbi konjunktív feltételek teljesülése esetén tekintett megalapozottnak: (a) a nemzetközi szokásjog alapján kétségre vonható, hogy az Unió hatáskörrel rendelkezett a belső jogi aktus elfogadására, (b) a szóban forgó aktus érintheti a jogalany uniós jogi jogosultságait vagy az számára uniós jogi kötelezettségeket keletkeztet. Ezek fennállása esetén a Bíróság csak azt vizsgálja, hogy (c) az uniós intézmények a nemzetközi szokásjog tükrében nem követtek-e el nyilvánvaló mérlegelési hibát. Lásd: uo. 107–110. pont

50 KUIJPER: *i. m.*, 601.

51 A hatásköri elhatárolásról lásd a következő alfejezetet.

52 VAN ROSSEM: *i. m.*, 17.

53 LIČKOVA: *i. m.*, 467., lásd még: IV. fejezet.

ségek vállalásától tartózkodni, valamint az EUMSZ 351. cikk értelmében a meglévő kötelezettségeiket felülvizsgálni, ideértve a meglévő szerződések szükségképpeni felmondását is.⁵⁴ A tagállamok szerződéseinek ezen státuszából következik továbbá, hogy annak rendelkezéseit – összeütközés hiányában is – az uniós joggal összhangban kell értelmezni, végrehajtani (harmonious interpretation).⁵⁵

6.2. A tagállamok nemzetközi szerződéskötési szabadságának általános korlátai

Az uniós jog autonómia koncepciójának egyik sarokköve, hogy az Európai Unió tagállamai egymás között, valamint harmadik országokkal és nemzetközi szervezetekkel csak akkor köthetnek nemzetközi szerződéseket, ha egyébként ez nem sérti az Unió hatásköreit.⁵⁶ Ellenkező esetben ugyanis a tagállamok egyoldalú aktusaikkal tudnák befolyásolni az Unió jogrendjét.

A Bíróság az Unió hatásköreit többszörösen is kiterjesztő módon értelmezi. Nemcsak akkor állapítható meg ugyanis az EU külkapcsolati hatásköre, ha erre a Szerződések kifejezetten felhatalmazzák. A már említett AETR-ügyben lefektetett doktrína alapján ilyen külső hatáskör egyéb szerződéses rendelkezésekből, illetve másodlagos jogi aktusokból is levezethető.⁵⁷ Így különösen a tagállamok nem köthetnek a Szerződés vagy a másodlagos jog által létrehozott szakpolitikákkal ellentétes nemzetközi megállapodásokat, mivel csak az EU alkalmas arra, hogy ilyen közös szabályok megléte esetén azok külső dimenziói kapcsán is jogi kötelezettségeket vállaljon. További szűkítés, hogy teljes vagy részleges uniós jogharmonizáció esetén a tagállamok akkor sem vállalhatnak nemzetközi szerződéses kötelezettségeket, ha egyébként az uniós szabályok és a kérdéses nemzetközi szerződéses szabályok között nincs ellentmondás.⁵⁸ Sajátos korlát, hogy a Bíróság szerint akkor is uniós jogi kompetenciát

54 Ilyen egyértelmű utasítást adnak a csatlakozási szerződések is. Lásd a Cseh Köztársaság, Észt Köztársaság, Ciprusi Köztársaság, Lett Köztársaság, Litván Köztársaság, Magyar Köztársaság, Máltai Köztársaság, Lengyel Köztársaság, Szlovén Köztársaság és Szlovák Köztársaság csatlakozásának feltételeiről, valamint az Európai Unió alapját képező szerződések kiigazításáról szóló okmány 6. cikk (10) bekezdését.

55 Paul CRAIG, Gráinne de BÚRCA: *EU Law*, OUP, Oxford–New York, 2007, 189.

56 Ez alól sajátos kivétel, amikor a tagállamok uniós hatáskörben tartozó kérdésben azért válnak részesévé egy többoldalú megállapodásnak, mert maga a kérdéses nemzetközi szerződés nem teszi lehetővé, hogy az EU maga is szerződő fél legyen (pl. az 1973-as egyezmény a veszélyeztetett vadon élő állat- és növényfajok nemzetközi kereskedelméről – CITES). Ezek a megállapodások nem válnak az EU-s jog részévé, azonban a Bíróság egyre inkább a végrehajtásukra elfogadott uniós jog értelmezési forrásoként tekint rá. Lásd: LIČKOVA: *i. m.*, 606–607.

57 AETR-ügy, 21. lj. 28. pont.

58 Erre példa az ún. a tagállamok által kötött kétoldalú „nyitott égbolt” légitforgalmi megállapodások uniós jogi összeegyeztethetlenségének megállapítása (C-466/98. sz. ügy, Bizottság kontra Egyesült Királyság, EBHT 2002 I-09427; C-467/98. sz. ügy, Bizottság kontra Dánia, EBHT 2002 I-09519; C-468/98. sz. ügy, Bizottság kontra Svédország, EBHT 2002 I-09575; C-469/98. sz. ügy, Bizottság kontra Finnország, EBHT 2002 I-09627; C-472/98. sz. ügy, Bizottság kontra Luxembourg, EBHT 2002 I-09741; C-475/98. sz. ügy, Bizottság kontra Ausztria, EBHT 2002 I-09797; C-476/98. sz. ügy, Bizottság kontra Németország, EBHT 2002 I-09855.

sért egy harmadik féllel kötött megállapodás, ha az aktuálisan nem, de a jövőben akadályozhatja egy potenciális új uniós intézkedés tagállami végrehajtását.⁵⁹

Az uniós hatáskörök védelme érdekében az elsődleges és másodlagos jog egyes ügýtípusok kapcsán előírja a tagállami szerződések uniós kompatibilitásának vizsgálatát. Ennek tipikus eszköze az Európai Bizottság részére történő előzetes vagy utólagos bejelentés. Egyes megállapodások kapcsán – pl. az Euratom-szerződés hatálya alá tartozó, harmadik felekkel kötendő nemzetközi szerződések – a Bizottság jóváhagyása érvényességi feltétel (azaz vétőjoga van a hatálybalépés tekintetében).⁶⁰ Más megállapodásokat elegendő a Bizottságnak (vagy/és a tagállamoknak) bejelenteni, melyet szükség szerint konzultáció követ (pl. a tagállamok kereskedelmi tárgyú megállapodásai,⁶¹ a közbeszerzés alól mentes beruházások nemzetközi szerződés alapján történő megvalósítása⁶² stb.). Természetesen a Bizottság a bejelentésre tekintet nélkül bármikor vizsgálhatja a tagállamok nemzetközi szerződéseinek uniós jogi megfelelését, és eljárhat annak kikényszerítése érdekében.

6.3. Egy sajátos eset: a tagállamok egymás közötti nemzetközi szerződései

A tagállamok nemzetközi szerződéseinek sajátos csoportját képezik az egymással kötött megállapodások. Az EUMSZ a kérdésről nem rendelkezik, mindazonáltal Kuijper szerint a Benelux Gazdasági Unió fennmaradásáról rendelkező 350. cikk általános útmutatóként értelmezhető a tagállamok egymás közötti szerződéskötési mozgásterének tekintetében. Ez a cikk kimondja, hogy az 1948-ban meginduló Benelux unió csak annyiban maradhat fenn, amennyiben annak céljai a Szerződések alkalmazásával nem valósulnak meg. Itt tehát már nem arról van szó, hogy az uniós jog – korlátok között bár, de – elismeri a tagállamok szerződéskötési mozgásterét az uniós jog által aktuálisan le nem fedett területeken, hanem a tagállamok két- vagy többoldalú együttműködésének céljai sem lehetnek átfedésben a Szerződések céljaival. Más szóval: a tagállamok együttműködése csak a Szerződések keretei között tolerálható.⁶³

A kérdéskör további permutációját jelenti az az eset, amikor a tagállamok által kötött megállapodásoknak harmadik országok vagy nemzetközi szervezetek is részes felei, az EU ellenben nem (ilyen szerződéseknek a tagállamok máig nagy számban részesei). A Bíróság igen korán, már 1961-ben nyilvánvalóvá tette, hogy a tagállamok egymás közötti viszonyaikban nem hivatkozhatnak (korábbi) nemzetközi megállapodásokra.⁶⁴ Ezek az egyezmények,

59 Az uniós jog ilyen hipotetikus sérelmére alapítva állapította meg a Bíróság pl. a tagállamok harmadik országokkal kötött kétoldalú beruházásvédelmi megállapodásainak inkompatibilitását (C-205/06. sz. ügy, Bizottság kontra Ausztria, EBHT 2009 I-0130; C-249/06. sz. ügy, Bizottság kontra Svédország, EBHT 2009 I-01335; C-118/07. sz. ügy, Bizottság kontra Finnország, EBHT 2009 I-10889).

60 Euratom-szerződés 103. cikk.

61 A Tanács 74/393/EGK határozata a tagállamok és harmadik országok közötti együttműködési megállapodáshoz szükséges konzultációs eljárás létrehozásáról.

62 Az Európai Parlament és a Tanács 2004/18/EK irányelve az építési beruházásra, az árubeszerzésre és a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról, 15. cikk.

63 KUIJPER: *i. m.*, 591.

64 C-10/61. sz. ügy, Bizottság kontra Olaszország, EBHT 1962 I., II. rész B. pont.

amennyiben az uniós joggal nem összeegyeztethetőek, csak harmadik országok viszonylatában értelmezhetőek.⁶⁵

7. A FÓRUMVÁLASZTÁS KORLÁTAI

A nemzetközi jog és az európai uniós jog együttes alkalmazásának járulékos gyakorlati kérdése, hogy a tagállamok milyen keretek között, így elsődlegesen: mely bírói fórum előtt tudják egymással fennálló nemzetközi jogi vitás kérdéseiket rendezni. Mint említettük, a Bíróság egyértelmű értelmezési tendenciája az, hogy – az EU jogalkotási tevékenységének túlnyomó többségét lefedő – osztott hatáskörök kapcsán akkor is korlátozza a tagállamok szerződésalkötési képességét, ha egyébként a területet aktuálisan nem fedi le uniós szabályozás.⁶⁶ Ennek tükrében számtalan olyan eset merülhet fel, amikor egy adott nemzetközi megállapodás uniós jogi státusza, illetve a joghatósággal rendelkező fórum nem állapítható meg egyértelműen. Értelemszerűen ez a tagállamok számára jelentős gyakorlati nehézségeket okozhat.

Az erős autonómia koncepcióra tekintettel nem meglepő a Bíróságnak a fenti problematikára adott válasza: az uniós jog részévé vált nemzetközi jogi normák alapján eldöntendő vitás kérdések rendezése céljából a tagállamok nem vehetnek igénybe más bírói fórumot, mint magát a Bíróságot. A tárgyban precedenst teremtő MOX Plant-ítélet⁶⁷ – melynek tárgya az volt, hogy vajon Írország kérheti-e az Egyesült Királysággal szemben az EU által is megerősített ENSZ Tengerjogi Egyezmény alapján fennálló jogvitájának eldöntését az Egyezmény vitarendezési fórumától – ugyanis a tagállamok számára mindenféle alternatív fórum igénybevételét kizárja. Az EUMSZ 344. cikkére alapított érvelés szerint ellenkező esetben ugyanis csorbulna a Bíróságnak az uniós jog értelmezésére fennálló monopóliuma, amely az európai integráció egyik alkotmányos szervező elve.⁶⁸

Nem nehéz belátni, hogy ez a megközelítés mind a tagállamok, mind harmadik felek számára jelentős tájékoztatói és jogalkalmazási bonyodalmat okozhat.⁶⁹ Különösen igaz ez a tagállamok és harmadik felek részvételével fenntartott multilaterális szerződések kapcsán. Először is, minden olyan esetben, amikor a Bíróság egy ilyen nemzetközi egyezménnyel kapcsolatos, tagállamok közti vitában eljár, egyfajta nemzetközi szuperbíróságként szükségképpen magához vonja olyan kérdések vizsgálatát, melyekben egyébként a részes felek akaratából más, gyakran specifikus szakértői háttérrel rendelkező bíróság jár(na) el. Tekintettel a nemzetközi bíraskodás erős precedens jellegére, a Bíróság minden ilyen esetben akarva-akaratlanul is extraterritoriális jogalkalmazást gyakorol, ugyanis ítéletének hatásait nehezen

65 C-286/86. sz. ügy, Deserbais, EBHT 1988 4907, 17–18. pont, C-147/03. sz. ügy, Bizottság kontra Ausztria, EBHT 2005 I-05969, 73. pont.

66 Lásd: VI. fejezet.

67 C-459/03. sz. ügy, Bizottság kontra Írország, EBHT 2006 I-4635.

68 Az ítélet részletes elemzéséről lásd SZABÓ Marcel: *i. m.*, 3.3.1 pont.

69 Jan Willem van ROSSEM: *The Autonomy of EU Law: More is Less?* = szerk. Ramses A. WESSEL, Steven BLOCKMANS: *Between Autonomy and Dependence*, T.M.C. Asser Press, The Hague, 2013, 38.

hagyhatják figyelmen kívül sem a harmadik részes felek, sem pedig az ügyben egyébként eljáró, joghatósággal bíró fórum.⁷⁰

A tagállamok számára további, mindenféleképpen „versenyhátrányt” jelentő következmény, hogy egymás közötti vitáikban csak az uniós jog által felkínált szűk vitarendezési eszközrendszert vehetik igénybe. Azaz az EUMSZ 258. cikk szerinti kötelezettségszegési eljárást kezdeményezhetik a Bizottságnál, vagy pedig az EUMSZ 259. cikk szerinti közvetlen keresettel élhetnek a vitában érintett más tagállammal szemben. A kötelezettségszegési eljárás azonban egészen más rendeltetésű jogintézmény, s mivel annak minden fázisában a Bizottság az ügy ura, ezért a tagállami fellépés eredménye szükségképpen bizonytalan. Az EUMSZ 259. cikke szerinti közvetlen kereset pedig az uniós jog legritkábban alkalmazott jogintézménye, amely számos jogi, politikai, szociológiai ok miatt strukturálisan alkalmatlan arra, hogy a tagállamok közötti vitarendezés rendes eljárásaként működjön.⁷¹ Ennek eredményeképp a tagállamok közötti vitás kérdésekben a tagállamok el vannak zárva a más részesek számára általában nyitva álló rugalmasabb, alternatív vitarendezési módszerektől és fórumoktól.

Kiemelendő azonban, hogy az Európai Bíróságnak a kizárólagos joghatóságra való törekvése a gyakorlatban csak korlátozottan tud érvényesülni. Tekintettel arra, hogy a nemzetközi jog különböző területei, valamint a bíróságok között nincs egyértelmű hierarchia⁷² – az uniós jog is csak saját tagállamaival szemben tud ilyet felállítani – a különböző nemzetközi jogi fórumok akár az uniós jog részének tekinthető (pl. nemzetközi jogi) kérdésekben is eljárhatnak.⁷³ Az ilyen esetek visszaszorítása érdekében a Bíróság – mint ezt a MOX Plant-ügyben láttuk – mindössze abban bízhat, hogy a Bizottság (esetleg egy más tagállam) kezdeményezi az érintett nemzetközi fórumhoz forduló tagállam uniós kötelezettségszegésének megállapítását.

70 SZABÓ Marcel: *i. m.*, 3.3 fejezet.

71 BARANYAI GÁBOR: *The Water Convention and the European Union: The Benefits of the Convention for EU Member States* = szerk. Attila TANZI, Owen MCINTYRE, Alexandros KOLLIPOULOS, Alistair RIEU-CLARKE, Rémy KINNA, Brill NIJHOFF: *The UNECE Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes*, Leiden, Boston, 2015.

72 A nemzetközi bíróságok hatásköri összeütközéseiről lásd: Nikolaos LAVRANOS: *Regulating Competing Jurisdictions Among International Courts and Tribunals*, Heidelberg Journal of International Law 68, 2008, 575–621, 576.

73 Így pl. a már említett MOX Plant-ügy egyik, Írország által kezdeményezett eljárásában az Atlanti-óceán északi keleti körzete tengeri környezetének védelméről szóló (OSPAR) egyezmény alapján eljáró Állandó Választott Bíróság annak ellenére megállapította a joghatóságát, hogy az ügy jelentős mértékben az uniós jog alkalmazásáról szól (Permanent Court of Arbitration, Dispute Concerning Access to Information under Article 9 of the Ospam Convention, Ireland v. United Kingdom. Forrás: www.pca-cpa.org/showfile.asp?fil_id=447 (2014. július 31.)). Hasonlóan járt el az Állandó Választott Bíróság az Ijzeren Rijn-ügyben Belgium és Hollandia között (Award in the Arbitration regarding the Iron Rhine (“Ijzeren Rijn”) Railway between the Kingdom of Belgium and the Kingdom of the Netherlands, decision of 24 May 2005), ahol – kvázi tagállami bírósággént pozicionálva magát – úgy ítélte meg, hogy a vizsgált uniós (nem nemzetközi jogi alapú!) jogi kérdések kellően egyértelműek ahhoz (acte claire), hogy az Európai Bíróság bevonása nélkül maga is eljárhasson velük kapcsolatban. Forrás: http://legal.un.org/riaa/cases/vol_XXVII/35-125.pdf (2015. 10. 26.).

8. ÉRTÉKELÉS

A fentiekből látható, hogy bár a tagállamok uniós jog által elismert nemzetközi szerződéskötési képességére vonatkozó alapvető jogszabályi paraméterei évtizedek óta változatlanok, mégis a Bizottság fokozódó aktivitása alapján a Bíróság folyamatosan szűkítette a tagállamok tényleges mozgásterét. Ezt a folyamatot erősíti, hogy a lisszaboni szerződés alapján bővülnek az EU külkapcsolati hatáskörei és az Európai Külügyi Szolgálat felállításával újabb intézmény kíván a tagállamok rovására területet foglalni.

A tagállami szerződési szuverenitást meghatározó fontos mérföldkövek lesznek továbbá a szabadkereskedelmi megállapodások új nemzedéke kapcsán a Bíróság által elfogadott vélemények,⁷⁴ illetve esetleges ítéletek, melyek hosszú távon befolyásolhatják a tagállamoknak a további politikai integráció melletti elkötelezettségét.

A tagállami szerződéskötési képesség láthatóan a hatásköri és szuverenitásvita fontos elemévé vált, ekképp az EU politikai jövőjét meghatározó, alapvető politikai folyamatok középpontjába került.

74 A Bizottság a tagállamok nyomására 2014. október 30-án a Bíróság véleményét kérte az EU–Szingapúr szabadkereskedelmi megállapodás kapcsán az EU és a tagállamok közötti hatásköri megosztás tisztázása érdekében (http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-1235_en.htm, 2015. 01. 20.).