

Bartha Ildikó

**AZ EURÓPAI KÖZÖSSÉG ÉS A TAGÁLLAMOK
NEMZETKÖZI SZERZŐDÉSKÖTÉSI HATÁSKÖREI AZ
EURÓPAI BÍRÓSÁG ESETJOGÁBAN**

PhD értekezés tézisei

MISKOLC
2010

I. A kutatás tárgya és célkitűzései

A doktori kutatásom tárgyát az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlatának az a szegmense képezte, amelyik az Európai Közösség nemzetközi szerződéskötési hatáskörére vonatkozik. A vizsgálódás tárgyát ezen belül is az Unió – Lisszaboni Szerződés 2009. december 1-én bekövetkezett hatályba lépését megelőzően az Unió első pilléréként megkülönböztetett – közösségi pillérének hatálya alá tartozó szakpolitikák körében hozott bírói döntések elemzésére szűkítettem le.¹

Az értekezés célkitűzése, hogy feltárja, miként értelmezi az Európai Bíróság a Közösség és a tagállamok közötti hatáskörmegosztás szabályait és ez az értelmezés mennyiben van összhangban az alapító államok eredeti elképzeléseivel. A vizsgált esetek alapján az értekezés kísérletet tesz arra, hogy értékelje az Európai Bíróság szerepét az Európai Unió jelenlegi alkotmányos karakterének kialakításában.

A kutatási téma gyakorlati jelentőségét abban látom, hogy az Unió tagállamai számára is kulcsfontosságú annak a tisztázása, hogy a nemzetközi együttműködés mely területein léphetnek szerződéses kapcsolatba a nemzetközi jog egyéb alanyaival önállóan, saját hatáskörükben és mely területek azok, ahol az Unió, mint önálló jogi személy köt nemzetközi megállapodásokat. Az Unió és a tagállamok közötti vertikális hatáskörmegosztás vizsgálata elengedhetetlenül szükséges annak megértéséhez, hogy pontosan milyen nemzetközi jogi kötelezettségek terhelik az Uniót és a tagállamokat egymással szemben, illetőleg milyen formában, milyen jellegű nemzetközi jogi kötelezettségeket vállalhatnak egyéb nemzetközi jogalanyok irányában. Így Magyarország, mint „fiatal tagállam” számára is jelentőséggel bír annak tisztán látása, hogy csatlakozása miként módosítja a nemzetközi jogi jogosultságait és kötelezettségeit, illetőleg a tagságából eredő kötelezettségek hogyan egyeztethetők össze a csatlakozását megelőzően nem közösségi tagállamokkal kialakított szerződéses kapcsolataival.

Az Unió és a tagállamok közötti nemzetközi szerződéskötési hatáskörök elhatárolása mindemellett azért is érdemes erőfeszítéseket tenni, mert számos, az Unió alkotmányos fejlődése szempontjából releváns kérdés a vertikális hatáskörök megosztásának rendezetlenségéből és az ezzel összefüggő jogi problémákból ered. Éppen ezért e problémák

¹ A kutatás tárgyának ilyen irányban történő szűkítésére tekintettel a továbbiakban - az értekezés felépítésének, valamint a kutatás módszereinek, és eredményeinek ismertetése során - a „Közösség”, illetve „közösségi hatáskör”, „közösségi jog” fogalmakat használom. Mindezt az a körülmény is indokoltá teszi, hogy a kutatás során vizsgált összes bírósági döntést megelőző eljárás 2009. december 1. előtt indult, így a Bíróság is a „Közösség” megjelölést alkalmazta ezen ítéleteiben, illetve véleményeiben.

vizsgálata lehetőséget nyújt arra, hogy az európai integráció lényegét és alkotmányjogi jelentőségét jobban megérthessük.

A Bíróság vertikális hatáskörmegosztással kapcsolatos ítélkezési gyakorlatának elemzése közelebb visz minket azon kérdés megválaszolásához is, hogy az Unió mennyiben több egy nemzetközi szervezetnél és mennyiben mutat rokon vonásokat a szövetségi államokkal. A Bíróság ítélkezésének tétje nem kisebb, mint az, hogy miként viszonyul majd egymáshoz a tagállamok nemzeti és az Unió mint egész önállósága.

II. Az értekezés szerkezeti felépítése, a vizsgálódás irányai

A nemzetközi szerződéskötésre vonatkozó közösségi, illetve tagállami hatáskörök határvonalainak megállapítása szempontjából a bírói jogfejlesztés két irányát különböztetem meg: a dolgozat első két nagyobb szerkezeti egysége egy-egy jogfejlesztési irány elemzésére fókuszál. Az első részben vizsgált központi kérdés a Közösség *kizárólagos külső hatáskörébe tartozó közös kereskedelem politika terjedelmének* megítélése a Bíróság gyakorlatában. A második rész ezzel szemben olyan eseteket vizsgál, amikor *a közösségi hatáskör megléte, illetve annak kizárólagossága* nem tekinthető eleve adottnak, a Bíróság feladata tehát éppen ezen előkérdések eldöntése volt. A harmadik rész, tartalmilag összekapcsolódva a korábbi elemzésekkel, azzal foglalkozik, hogy a Bíróság a közösségi jog rendszerét – beleértve az előző két fejezetben bemutatott, bírósági esetjogban formálódott hatásköri szabályokat is – és a nemzetközi jog vonatkozó szabályait figyelembe véve hogyan ítéli meg a tagállamoknak a közösségi taggá válásukat megelőzően megkötött nemzetközi egyezményekben a nem tagállamok, illetve nemzetközi szervezetek irányában vállalt kötelezettségek jogszerűségét. A negyedik rész már nem elsősorban a Közösség és a tagállamok közötti hatáskörmegosztás rendszerére fókuszál; célja sokkal inkább az, hogy – részben az első három szerkezeti egységben bemutatott esetek alapján – *a Bíróság szerepét határozza meg a hatásköri kérdések eldöntésében*, annak elemzésén keresztül, hogy a Bíróság mennyiben értelmezi kiterjesztően a nemzetközi szerződések értelmezésére vonatkozó hatásköreiket.

III. A kutatás módszere és a kutatás során felhasznált források

A vizsgálódás kiindulópontját azon előfeltevés képezte, hogy az Európai Közösség alapító szerződéséből – a hatáskörök megosztásának szabályait konstituáló, a tagállamok akaratát közvetlenül megjelenítő jogforrásból – a szabályozási területek legnagyobb részében *nem tűnik ki egyértelműen*, hogy az alapítók pontosan milyen terjedelmű hatáskört kívántak biztosítani a Közösség számára, és a Szerződés hatáskörmegosztására vonatkozó általános elvei is igen tágan értelmezhetőek. A Közösség és a tagállamok közötti hatáskörmegosztást jellemző bizonytalanság fokozottan megmutatkozik a külső hatáskörök terén. Éppen ezért a részben igazságszolgáltatási, részben alkotmánybírói funkciókat ellátó intézményre: az Európai Bíróságokra hárult az a feladat, hogy a Szerződés szövegét értelmezve meghatározza a külső hatáskörök megosztására vonatkozó pontos szabályokat, illetőleg – az írott jogot továbbfejlesztve – a Szerződésben foglaltakon túl új hatáskörelosztó alapelveket alkosson meg (lásd többek között a beleértett külső hatáskörök doktrínáját).

A kutatás során elsődlegesen az Európai Bíróság döntéseinek, illetve az azokhoz kapcsolódó főtanácsnoki indítványoknak a *dogmatikai szempontú* elemzését igyekeztem elvégezni. Ehhez támpontként a kapcsolódó – nemzetközi, uniós, illetve tagállami jogi forrásokban megtalálható – joganyagot, és az e joganyag létezését igazoló széleskörűen elfogadott és a jog részének tekintett elveket és értékeket vettem figyelembe (mint amilyen a *pacta sunt servanda* vagy a „ráruházott hatáskörök” elve).

Dogmatikai szempontú kutatáson azt értem, hogy csak másodlagosan foglalkozom azokkal a politikai és gazdasági összefüggésekkel, amelyek az elemzett gyakorlat háttérében húzódnak meg. Egy másik dolgozat tárgya lehet az, hogy milyen jogon kívüli tényezők befolyásolják az egyes döntéseket, ezek hogyan és mennyiben formálják a gyakorlatot. Itt csupán arra van mód, hogy ábrázoljam az általam relevánsnak tartott belső jogi összefüggéseket, de úgy gondolom, hogy egy ilyen művelet elengedhetetlen bármilyen további kutatáshoz.

A döntések háttérében álló jogi összefüggések elemzése során több szempontot vettem figyelembe. A *döntést megalapozó érveket* illetően vizsgáltam azt, hogy mely döntések alapulnak „hagyományosan” jogi alapú, a Közösség számára az írott jog által biztosított cselekvési lehetőség mértékét vizsgáló érveken és melyek konstruktívabb jogi megfontolásokon, így legfőképpen azon, hogy mely értelmezési irány megválasztása segítené leginkább elő a közösségi jog hatékony érvényesülését, és ezáltal a Közösség egészének megfelelő működését. A klasszikus jogi érvek elemzésének során a további felbontást annak

alapján végeztem, hogy a Bíróság érvelése mennyiben támaszkodik pusztán a közösségi jogi rendelkezésekre, illetve milyen szerepet kap az érvelésben a Közösség létrejöttének, illetve létezésének feltételeit meghatározó normatív rendszer, a nemzetközi jog szabályaira való hivatkozás. A *döntés eredményét* abból az aspektusból is vizsgáltam, hogy az eredményt befolyásolják-e a Szerződés „eljárásjogi” rendelkezései, vagyis az, hogy az adott ítélet, illetve véleményt milyen döntéshozatali eljárás keretében hozta meg a Bíróság. A bírósági indokolások értékelése során azt tartottam szem előtt, hogy az adott állásfoglalás, akár explicit, akár implicit módon miként érinti a Közösség alkotmányos szerkezetét.

Az egyes esetek elemzése során arra törekedtem, hogy a Bíróság érveléséből kiemeljem a tárgy szempontjából „ratio decidendi”-nek minősülő részt és bemutassam ennek viszonyát a tagállamok akaratát kifejezni hivatott alapító szerződési rendelkezésekhez és a korábbi ítélkezési gyakorlathoz. Mivel a disszertáció egymással szoros összefüggésben álló, ugyanakkor eltérő célkitűzéseket követ, előfordul, hogy egy-egy eset a vizsgálódás tárgyától függően több „ratio decidendi”-vel bír (lásd különösen az 1/94 véleményt²). Ezen ügyeket az értekezés több részében is elemeztem, mindig a Bíróság döntésének a kutatás szempontjából releváns részét a középpontba helyezve.

A vizsgált tárgyhoz kapcsolódó bírósági döntéseket igyekeztem a teljességre törekedve áttekinteni. Az ítéletek értékelése során a kapcsolódó – nagyobb részben angol, kisebb részben magyar és német nyelvű – jogirodalmat is elemzem és részben e jogtudományi nézetekre reflektálva fogalmazom meg saját álláspontomat. Az egyes témakörökön belül az eseteket kronologikus sorrendben ismertetem, és az ítélkezési gyakorlat történeti fejlődésének, illetve a szükséges mértékig a történeti fejlődést meghatározó események bemutatására is kitérek az értekezésben.

IV. A kutatás eredményeinek összessége

1. A Közösség a priori kizárólagos külső hatáskörébe tartozó kereskedelem politika terjedelme

A vizsgálódás alapján a releváns ítélkezési gyakorlat két szakasza különíthető el. Az első, korai szakaszban a Bíróság egyértelműen azt az álláspontot képviselte, hogy a közösségi jog hatékony érvényesülése érdekében a Közösség egységes fellépésére van szükség, amely oly

² 1/94 vélemény (A Közösség hatásköre a szolgáltatásokról és a szellemi tulajdon oltalmáról szóló nemzetközi szerződések megkötésére) [1994] ECR I-05267

módon biztosítható, hogy a Közösség a kizárólagos hatáskörébe tartozó kereskedelem politika keretében köt nemzetközi szerződést harmadik államokkal, illetőleg nemzetközi szervezetekkel olyan ügyekben is, amelyek első ránézésre csupán közvetett összefüggésben vannak a kereskedelmi kérdésekkel. Ezen attitűdtől vezérelten a Bíróság tágan értelmezte a kereskedelem politika hatókörét.

Az ítélezési gyakorlat második, késői szakaszát már a kereskedelem politika tárgykörének megszorítóbb értelmezése jellemezte. Ennek kezdete az 1/94 vélemény kibocsátásához köthető, melyben a Bíróság már nem terjesztette ki a kereskedelem politika körét a szolgáltatások kereskedelmére és a szellemi tulajdonjogok szabályozására. A Bíróság e területen megmutatkozó, kiterjesztő hatáskör-értelmezéstől való visszalépése összhangban van a Bíróság közösségi hatáskörökkel kapcsolatos ítélezési gyakorlatát a kilencvenes évek elején általánosan jellemző szemléletváltozással. A fordulat több tényezőre – így arra, hogy a tagállamok az Európai Uniót létrehozó szerződésben az Unió II. és III. pillérébe tartozó területeken csak igen korlátozott hatáskört biztosítottak a Bíróság számára, illetve a német alkotmánybíróság Maastricht ítéletében foglaltakra – vezethető vissza, bár e tényezők tényleges hatásának erőssége nem határozható meg egyértelműen. A szemléletváltás a Bíróság 1/94 véleményében előadott jogi érvelésében a (korábbi) EKSZ 10. cikkében (jelenleg az EUSZ 4. cikkének (3) bekezdésében) foglalt, a közösségi intézményeket és a tagállamokat egyaránt kötelező együttműködés sikerességének hangsúlyozásával jelenik meg. Ezen érvelés értelmében a tagállamok megosztott hatáskörében megkötött nemzetközi megállapodások érvényesülése is hatékony lehet, amennyiben a tagállamok a megállapodásból eredő jogaik gyakorlása és kötelezettségeik teljesítése során eleget tesznek a 10. cikkben foglalt együttműködési kötelezettségüknek.

A jogi érvelés ilyen irányú változásának az eredményeképpen értékelhetjük, hogy a Bíróság a késői ítélezési korszakban jellemzően már nem elsősorban az egységes közösségi fellépés szükségességét hangsúlyozta. Sokkal nagyobb figyelmet fordított annak meghatározására – e korszak legutolsó állomását képező 1/08 véleményben³ is –, hogy a kérdéses nemzetközi szerződés megkötése ténylegesen milyen tárgykörbe (és ezzel együtt melyik közösségi politika hatáskörébe) tartozik. Mindezek alapján azt mondhatjuk, hogy a Bíróság ítélezési gyakorlatának második szakasza a közösségi hatáskör kiterjesztő értelmezése felől sokkal inkább a közösségi politikák „alkotmányos egyensúlyának” megteremtése irányába mozdult

³ 1/08 vélemény [EBHT-ban még nem tették közzé]

el. Ugyanakkor ezt a tendenciát az Unió mint politikai egység alkotmányos erejének gyengítéseként értékelhetjük.

2. A Közösség hatásköre a „beleértett külső hatáskörök” doktrínája alapján

A vizsgált esetek alapján – a vonatkozó jogirodalmi állásfoglalásokat is figyelembe véve – a beleértett hatáskörök doktrínájának két típusa különíthető el. Az első típus, az AETR ítélet⁴ alapján fennálló *kizárólagos* külső közösségi hatáskör megállapításának előfeltétele az, hogy a Közösség az adott tárgykör tekintetében alkosson olyan közös (belső) szabályokat, amelyek alkalmazását „érinti” az ugyanezen tárgykörben a tagállamok által megkötött nemzetközi szerződés „vagy módosítja hatályát”. A beleértett külső hatáskörök másik típusa az 1/76 vélemény⁵ alapján meglévő – azonban nem feltétlenül kizárólagos – közösségi hatáskör, melynek lényegi eleme nem a belső hatáskör már megtörtént gyakorlása, hanem a külső hatáskör gyakorlásának szükségessége valamely közösségi célkitűzés elérése érdekében.

A beleértett külső hatáskörök doktrínájával kapcsolatos esetjogban a legnagyobb problémát annak meghatározása jelentette, hogy a Közösség hatásköre mikor válik az AETR ítélet értelmében kizárólagossá, vagyis a tagállam által kötött megállapodás milyen feltételek teljesülése esetén „érinti” a belső közösségi aktusokat, illetve „módosítja azok hatályát”. E feltételrendszer meglehetősen ellentmondásosan fejlődött a Bíróságnak az AETR ítéletet követő esetjogában.

Mindez arra vezethető vissza, hogy a Bíróságnak ebben az esetben a Közösség *kizárólagos* külső hatáskörének tekintetében kellett állást foglalnia, amelynek megállapítása már jelentősebben csorbíthatja a tagállamok szuverenitását, mint az 1/76 vélemény alapján megállapított külső közösségi hatáskör. Éppen ezért a Bíróságnak a beleértett külső közösségi hatáskörök AETR doktrína alapján történő meghatározása esetében két fő – és egymással nem minden esetben összhangban lévő – elvet kellett figyelembe vennie és betartásukra a lehető legjobban törekedni: egyrészt a már megalkotott belső közösségi jogi szabályok érvényesülésének követelményét, másrészt azt az alapelvet, hogy a Közösség intézményei csak a tagállamok által rájuk ruházott hatáskörök keretein belül járhatnak el (ráruházott hatáskörök elve). A Bíróság döntéseinek vizsgálata alapján számomra úgy tűnik, hogy hol az

⁴ C-22/70 *Bizottság kontra Tanács* [1971] ECR 263.

⁵ 1/76 vélemény (*Draft Agreement establishing a European laying-up fund for inland waterway vessels*) [1977] ECR 00741.

egyik, hol a másik fő elv tiszteletben tartásának szükségessége került előtérbe, éppen ezért tartalmaz ellentmondásokat az AETR ítélet értelmében fennálló kizárólagos közösségi hatáskör feltételrendszere is. Ugyanakkor megállapítható, hogy a Bíróság jellemzően kiterjesztő módon értelmezi a Közösség beleértett külső hatásköreinek határait. A Bíróság ítélkezési gyakorlatát a kilencvenes évek elején általánosan jellemző, a közösségi hatáskörök megszorító értelmezését előtérbe helyező attitűd – szemben a közös kereskedelempolitika tárgykörére vonatkozó döntéseivel – a legújabb, beleértett hatáskörökkel kapcsolatos ítéletekben, illetve véleményekben nincs jelen.

A vizsgált ügyek alapján megkérdőjelezhető, hogy egyáltalán szükséges-e meghatározni az AETR ítélet szerinti kizárólagos közösségi hatáskör megállapíthatóságának absztrakt feltételrendszerét. A Bíróság esetjoga azt mutatja, hogy a korábbi esetekben kialakított kritériumrendszer nem mindig nyújt megfelelő segítséget annak eldöntéséhez, hogy az adott ügyben vizsgált nemzetközi szerződés megkötésére a Közösség kizárólagos hatáskörrel rendelkezik-e vagy sem, és a kritériumrendszer sematikus alkalmazása azt a veszélyt is magával hordozza, hogy a Bíróság a „*ráruházott hatáskörök*” elvét megsértve állapítja meg a Közösség hatáskörét (erre különösen jó példaként szolgálnak az *Open Skies* esetek). Éppen ezért meglátásom szerint szükségesnek tűnik a *beleértett kizárólagos közösségi hatáskör feltételrendszerének újragondolására*, vagyis egy olyan új, rugalmas vizsgálódási módszer kidolgozása, amely kellőképpen figyelembe veszi a *konkrét rendelkezések sajátosságait*.

3. A Szerződés 10. cikke szerinti együttműködési kötelezettség elvének szerepe a Közösség beleértett külső hatásköreinek meghatározásában

A beleértett külső hatáskörök doktrínájával kapcsolatos joggyakorlatban a Bíróság érvelésében különösen fontos szerepe volt a tagállamok 10. cikk szerinti együttműködési kötelezettségének. A Bíróság vizsgált döntései alapján a tagállamok külső hatáskörgyakorlással kapcsolatos együttműködési kötelezettségének két dimenziója különíthető el. Egyrészt a tagállamok kötelesek tiszteletben tartani a Közösség kizárólagos külső hatáskörét, vagyis *kötelesek tartózkodni minden olyan nemzetközi kötelezettségvállalástól*, amely hátrányosan érintheti a – bármely szerződéses felhatalmazás alapján meghozott – belső közösségi jogi szabályok alkalmazását. A *megosztott hatáskörök* gyakorlása során pedig az együttműködési kötelezettség abban áll, hogy a tagállamok a

nemzetközi egyezmények megkötésére irányuló eljárás és az egyezmények végrehajtása során kötelesek *a Közösséggel teljes mértékben együttműködni*.

A 10. cikk eljárásjogi szempontból is jelentőséggel bír, részben ugyanis az ebben foglalt rendelkezés teszi a beleértett külső hatáskör tagállami megsértését kikényszeríthetővé. Önmagában a beleértett hatáskörök megsértésére hivatkozni egy 226. cikk szerinti keresetben kockázatos vállalkozás volna, mivel a Közösség beleértett külső hatáskörébe tartozó területek köre a közösségi jogalkotás dinamikájától függően állandóan változik, éppen ezért a beleértett külső hatáskörök tiszteletben tartásából eredő tagállami kötelezettség nem határozható meg egyértelműen. Ezért szükséges a keresetben olyan pontos szabályokat megjelölni, amelyekből egyértelműen levezethető a tagállami kötelezettség tartalma. A Bíróság ítélkezési gyakorlata értelmében ezek a következők: 1) azon másodlagos jogforrások, amelyek alkalmazását a tagállam által harmadik állammal megkötött egyezmény az AETR ítélet értelmében „érintheti” vagy „módosíthatja annak hatályát”; 2.) a 10. cikkben foglalt együttműködési kötelezettség.

4. A tagállamok korábbi egyezményei és a közösségi jog viszonya

A tagállamok korábbi egyezményeinek státuszát rendező (korábbi) EKSZ 307. cikke (jelenleg az EUMSZ 351. cikkét) kétfajta érdeket – a harmadik államok és a Közösség érdekét – is véd egyszerre, és ennek megfelelően oszlik két bekezdésre. A Bíróság ítélkezési gyakorlata a korai években még azt az értelmezést helyezi előtérbe, hogy a cikk elsősorban a harmadik államoknak a tagállamok korábbi (azaz a Közösségben való tagságukat megelőző) nemzetközi kötelezettség vállalásaiból származó jogosultságait kívánja védelmezni. Az újabb ítélkezési gyakorlatában viszont – mint a közösségi jog elsőbbsége alóli kivételt – egyre inkább megszorítóan értelmezi a 307. cikk (1) bekezdésében megfogalmazott rendelkezést, és egyre kiterjesztőbben a (2) bekezdés szerinti tagállami kötelezettséget. Ennek a tendenciának különösen fontos állomását jelenti a két egészen új (Bizottság kontra Svédország és Bizottság kontra Ausztria) ítélet, amelyek értelmében a tagállamok akkor is kötelesek minden lehetséges lépést megtenni a korábbi egyezményeik közösségi joggal való összeegyeztethetősége érdekében, *ha a korábbi egyezmény és a közösségi jog között összeütközés ténylegesen nem áll fenn, csak a jövőben valószínűsíthető*.

A fenti, az (1) bekezdés megszorító, illetve a (2) bekezdés kiterjesztő értelmezésére vonatkozó megállapítás abban az esetben nem érvényes, ha a tagállami kötelezettség egy

különös politikai súlyú korábbi megállapodásból ered. A 307. cikk (2) bekezdésének olyan módon való értelmezése, hogy a tagállamok „a korábbi egyezmény felmondására is kötelezhetőek” semmiképpen nem vonatkoztatható az ENSZ Alapokmányára (vagy az abban foglaltakhoz hasonló politikai kompromisszumot rögzítő egyezményre).

Véleményem szerint, ha Bíróság értelmezését vesszük alapul, akkor a cikk által a tagállamoknak biztosított védelem a ráruházott hatáskörök elvével nincs teljesen összhangban. Ha a 307. cikk (1) és (2) bekezdését együttesen olvassuk, akkor az következik, hogy a tagállamok csupán arról a jogosultságukról kívántak lemondani, hogy (eredeti formájukban) hatályban tartsák azokat a korábbi egyezményeket, amelyek ellentétesek a már meglévő közösségi jogi kötelezettségeikkel. Ezzel szemben a Bíróság legújabb, *Bizottság kontra Ausztria*⁶ és *Bizottság kontra Svédország*⁷ ítéleteit úgy kell értelmeznünk, hogy a tagállamoknak azokat a korábbi egyezményeiket is fel kell majd mondaniuk, illetve módosítaniuk szükséges, amelyek potenciálisan akadályozhatják a jövőben keletkező közösségi jogi kötelezettségeik teljesítését.

A 307. cikk (2) bekezdésében foglalt tagállami kötelezettség megállapítására vonatkozó döntés eredményét – vagyis a tagállami kötelezettség terjedelmének meghatározását – jelentősen befolyásolja, hogy *a döntését milyen eljárás keretében hozta az Európai Bíróság*. A vizsgálódás alapján a kikényszerítési eljárás nyújt megfelelő eljárási keretet arra, hogy a Bíróság megállapíthassa, milyen mértékű a 307. cikk (2) bekezdésében foglalt tagállami kötelezettség, magában foglalja-e az egyezmény újratárgyalását, illetve felmondását. Mindebből jól látszik, hogy egy olyan fontos kérdésben való tájékozódás során, mint a tagállamok közösségi jogból eredő kötelezettsége, nem lehet figyelmen kívül hagyni a bírósági eljárási formák hatását a döntés eredményére.

Az ítélkezési gyakorlat alapján megállapítható, hogy erőteljes *párhuzam* mutatható ki a Bíróságnak a beleértett külső hatáskörökkel kapcsolatos, illetőleg a 307. cikk (2) bekezdésének megsértésével összefüggő döntéseiben alkalmazott vizsgálódási módszerei és érvelési technikái között. A párhuzam elsősorban arra vezethető vissza, hogy a Bíróság mindkét esetben egy harmadik államokkal kötendő/kötött nemzetközi egyezmény és a közösségi jog viszonyát vizsgálja. A Bíróság mindkét helyzetben a közösségi jog hatékony érvényesülésének szempontját veszi elsődlegesen figyelembe. Erre vezethető vissza, hogy a Bíróság mind a beleértett külső hatáskörök, mind pedig 307. cikk (2) bekezdése szerinti tagállami kötelezettség vizsgálata során tágan értelmezi a „konfliktus” [a beleértett külső

⁶ C-205/06 *Bizottság kontra Ausztria* HL C 165 2006 17. [2009] EBHT I-01301

⁷ C-249/06 *Bizottság kontra Svédország* HL C 178 2006. 27. [EBHT-ban még nem tették közzé]

hatáskörök esetében „hátrányos érintettség”, a 307. cikk (2) bekezdése esetében „összeegyeztethetlenség”] kategóriáját.

A fenti párhuzam alapján feltételezhető, hogy a beleértett külső hatáskörökkel kapcsolatos, illetőleg a 307. cikk (2) bekezdésének megsértésével összefüggő döntések kölcsönösen hatnak egymásra. Az első esetben a vizsgálódás célja kifejezetten a Közösség és a tagállamok közötti *vertikális hatáskörmegosztás meghatározása*, míg a második esetben *a tagállami kötelezettség megállapítása*. A két célkitűzés között azonban szoros összefüggés fedezhető fel. A Bíróság ugyanis, ha a tagállam egy korábbi egyezményéről megállapítja, hogy az *összeegyeztethetetlen* a közösségi joggal, akkor egyben ítéletet mond arról is, hogy a tagállam a jövőben milyen szabályokat tartalmazó megállapodást nem köthet meg, vagyis a közösségi jog *mely tárgykörben zárja ki a tagállam nemzetközi szerződéskötési hatáskörét*. Így például, ha a Bíróság által egy, a közlekedés politika végrehajtása érdekében kibocsátott rendelettel már összeegyeztethetetlennek nyilvánított egyezmény tárgykörében egy tagállam harmadik állammal nemzetközi szerződést köt, akkor valószínűsíthető, hogy a Bíróság kikényszerítési eljárásban meg fogja állapítani, hogy e későbbi egyezmény megkötése a Közösség beleértett külső hatáskörébe tartozott volna. Ugyanígy, ha a Bíróság egy nemzetközi egyezményről ítéletében már megállapította, hogy annak megkötésére a Közösség rendelkezik beleértett hatáskörrel, akkor egy később újonnan csatlakozó állam ugyanazon vagy hasonló tárgykört szabályozó korábbi nemzetközi megállapodását a Bíróság a közösségi joggal összeegyeztethetetlennek fogja nyilvánítani és a 307. cikk (2) alapján a tagállamot az egyezmény felmondására is kötelezheti.

6. A Bíróság hatásköre és a nemzetközi szerződések

A Bíróságnak a közösségi nemzetközi szerződéskötési hatáskör terjedelmére vonatkozó értelmezése és saját hatáskörének interpretációja kölcsönösen hatnak egymásra. Bizonyos esetekben úgy tudott a Bíróság döntési kompetenciát szerezni, ha tágította a Közösség külső hatáskörét, más esetekben pedig, azért tágította döntési kompetenciáját, hogy dönthessen a Közösség külső hatáskörét illetően.

A Bíróság saját hatáskörének értelmezését illetően hasonlóságot leginkább a (korábbi) EKSZ 234. cikk (jelenleg EUMSZ 267. cikk) szerinti előzetes döntéshozatali eljárás és a (korábbi) EKSZ 226. cikk (jelenleg EUMSZ 258. cikk) szerinti kikényszerítési eljárás keretében történő hatáskör értelmezés között fedezhetünk fel: a Bíróság jellemzően mindkét eljárásban

szélesebben értelmezi saját bírói hatáskörét, mint a Közösség nemzetközi szerződéskötési hatáskörét. Ez abban mutatkozik meg, hogy a saját hatáskörét a vegyes megállapodásoknak az AETR doktrína alapján nem közösségi hatáskörbe tartozó rendelkezései tekintetében is megállapítja. Mindkét eljárás esetén elsősorban a közösségi jog hatékony érvényesülése biztosításának indoka húzódik meg a kiterjesztőbb értelmezés mögött.

A fenti kiterjesztő értelmezés azonban nem jellemzi a Bíróság ítélkezési gyakorlatára azokban az esetekben, amikor a EKSZ 230. cikk (jelenleg EUMSZ 267. cikk) szerinti eljárás keretében kell megállapítania a saját hatáskörét. Ennek legfőbb oka, hogy a Bíróság hatásköre a 230. cikkben foglalt megsemmisítési eljárás keretében csupán a Közösség nemzetközi megállapodásait elfogadó aktus felülvizsgálatára terjed ki, magának a megállapodásnak az érvénytelenségét nem állapíthatja meg.

7. A Bíróság külső közösségi hatáskörökkel kapcsolatos ítélkezési gyakorlatának hatása Magyarországnak nemzetközi szerződéseire

Az értekezésben elemzett bírósági döntések fényében megállapítható, hogy Magyarországnak több olyan, nem tagállamokkal megkötött nemzetközi egyezménye van hatályban, amelyek megkötése közösségi hatáskörbe tartozik.

A kilenc beperelt tagállamon kívül további tagállamok – köztük Magyarország is – is kötöttek az USA-val kétoldalú, közösségi jogot sértő Open Skies megállapodásokkal, amelyek szintén tartalmazzák az Open Skies ítéletekben jogsértőnek nyilvánított nemzeti záradékot. A Bizottság 2005-ben már megküldte Magyarországnak a 226. cikkben szabályozott eljárás szerinti felszólító levelét. A Bizottság formálisan még nem zárta le az eljárást, de feltehetően nem fogja folytatni sem. Ennek oka, hogy 2007 áprilisában a Közösség kizárólagos hatáskörében megkötötte az új Open Skies egyezményt, s az ezt kihirdető magyar törvény *expressis verbis* rendelkezik arról, hogy a Magyarország és az USA között megkötött kétoldalú megállapodás automatikusan a hatályát veszti, amint az új egyezmény hatályba lép. Egy másik területet érint az 1/03 vélemény.⁸ Ebből nem csak az következik, hogy kizárólagosan a Közösség rendelkezik hatáskörrel az új Luganói Egyezmény megkötésére, hanem az is, hogy a tagállamok más, a 44/2001 rendelet⁹ tárgykörébe tartozó egyezményeket

⁸ 1/03 vélemény (A Közösség hatásköre a polgári és kereskedelmi ügyekben a joghatóságról, valamint a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról szóló, új Luganói Egyezmény megkötésére) [2006] EBHT I-01145

⁹ A Tanács 44/2001/EK rendelete a polgári és kereskedelmi ügyekben a joghatóságról, valamint a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról (HL 2001. L 12., 2001. 1. 16. 1 – 23. o.)

sem köthetnek, illetve tarthatnak hatályban harmadik államokkal. Magyarországnak – akárcsak a többi tagállamnak – több kétoldalú, tagállamokkal, illetve harmadik államokkal kötött polgári jogi jogsegély megállapodása van hatályban. Példaként említhetjük a Kínai Népköztársasággal és Ukrajnával kötött a polgári és kereskedelmi ügyekben történő kölcsönös jogsegélyről szóló szerződéseket, amelyek – az 1/03 vélemény értelmében – egyértelműen ellentétesek a 44/2001 rendelettel.

A beruházási egyezmények közösségi joggal való összeegyeztethetlenségét kimondó *Bizottság kontra Ausztria* és *Bizottság kontra Svédország* ítéletek szintén közvetítenek Magyarországra üzenetet. Magyarországnak számos, nem tagállamokkal megkötött olyan kétoldalú beruházási egyezménye van hatályban, amelyek szintén tartalmazzák a Bíróság által a fenti ügyekben jogszerűtlennek nyilvánított átutalási rendelkezést. (Csupán a legújabb beruházási egyezményeink rendelkezései olyanok, hogy azok alkalmazása nem befolyásolja Magyarország uniós tagságból fakadó kötelezettségeit.) A többi megállapodás miatt a Bizottság várhatóan Magyarország ellen is meg fogja indítani a kikényszerítési eljárást.

8. A vizsgált ítélkezési gyakorlat szerepe az Unió jelenlegi alkotmányos karakterének alakulásában

A Bíróság vizsgált ítélkezési gyakorlata egyértelműen igazolja, hogy a Közösség kizárólagos külső hatáskörébe, valamint a Közösség és a tagállamok párhuzamos (megosztott) külső hatáskörébe tartozó területek közötti határvonal nem határozható meg állandó jelleggel egy olyan dinamikusan fejlődő integrációs szervezet esetében, mint amilyen a Közösség.

A Közösség kereskedelempolitikája terjedelmét meghatározó döntések és a tagállamoknak a szerződésmódosítások által az ítélkezési gyakorlatra adott válaszai megerősítik azt – a jogirodalomban is általánosan elfogadott – nézetet, hogy a Közösség kereskedelempolitikájának terjedelme – a nemzetközi gazdasági, politikai viszonyok függvényében – dinamikusan formálódik, nem írható le örök érvényű meghatározással. A Közösség tehát egy olyan terület szabályozása tekintetében rendelkezik kizárólagos külső hatáskörrel, amelynek terjedelme folyamatosan változik. Ennek következtében a Közösség kizárólagos hatáskörének határvonalát sem lehet pontosan rögzíteni.

Úgyszintén igaz ez a megállapítás a Közösség beleértett külső hatásköreire vonatkoztatva. Azon belső szabályok köre ugyanis, amelyek érvényesülését egy nem közösségi szinten

megkötött megállapodás az AETR doktrína értelmében hátrányosan érintheti, a belső közösségi jogalkotás dinamikájától függően állandóan változik. Azzal tehát, hogy a Bíróság az AETR ítéletében a közösségi jogrend részévé tette a beleértett külső hatáskörök doktrínáját, hallgatólagosan kimondta azt is, hogy a belső jogalkotás előrehaladtával a Közösség kizárólagos külső hatáskörébe tartozó területek száma folyamatosan növekedni fog. A lisszaboni szerződésmódosítással e jelenséget maguk a tagállamok is elfogadták az uniós jogrend sajátosságaként, azzal, hogy az EUMSZ 3. cikkében rögzítették, hogy „Az Unió [...] kizárólagos hatáskörrel rendelkezik nemzetközi megállapodás megkötésére, [...] amennyiben az a közös szabályokat érintheti, vagy azok alkalmazási körét megváltoztathatja.”

V. A kutatási eredmények hasznosításának lehetőségei

Az értekezés a vertikális hatáskörmegosztással kapcsolatos fogalmak tisztázásával, valamint a Bíróság ítélezési gyakorlatában megfigyelhető tendenciák bemutatásával, a Bíróság jogi érvelésének vizsgálatával és értékelésével hozzájárulhat az Unió jogi természetének megértéséhez. Ezen keresztül kiindulópontként szolgálhat olyan kutatásokhoz, amelyek a Bíróság döntéseinek jogon kívüli indokait, a döntések háttérében meghúzódó politikai és gazdasági összefüggéseket vizsgálják.

A kutatás eredményei mindemellett hozzájárulhatnak annak tisztább látásához, hogy Magyarország milyen mértékben ruházta át a nemzetközi szerződéskötési hatásköreit az Unióra és melyek azok a (Magyarország által kötött) még hatályban lévő nemzetközi szerződések, amelyek összeegyeztethetetlenek az uniós tagságból eredő kötelezettségeivel.

VI. Az értekezés témakörével összefüggő publikációk jegyzéke

Az Európai Unió jogi személyisége – A Konvent vonatkozó állásfoglalásának elemzése, *Európai Jog*, 4/2003, 10. –17. o.

Az Európai Unió joga és a precedensek, in: Badó – Loss: *Betekintés a jogrendszerek világába* (Nyitott Könyv Kiadó, Budapest, 2003), 393. – 410. o.

A nemzetközi jogi személyiség fogalmi és tartalmi kérdései – vizsgálódások az Európai Unió és az Európai Közösség vonatkozásában, *Collectio Iuridica Universitatis Debreceniensis* IV. 9. – 31. o.

A beleértett külső hatáskörök problémájának bemutatása az Európai Bíróság esetjogán keresztül, *Collega*, 2005. 3. szám, 33 – 36. o.

Társszerző a Várnay Ernő – Papp Mónika – Varju Márton – Bartha Ildikó, *EU-jog a tárgyalóteremben – A tagállamokkal szembeni kötelezettségszegési eljárások* (Complex, Budapest, 2006. 446 o.) című kötetben

A közösségi hűség elve az Európai Közösség külkapcsolataiban, *Collega* 2006. 2–3. szám, 193 – 198. o.

The external competence of the European Union in the field of judicial co-operation in civil matters, in: „*Regional Development in the Romanian-Hungarian Cross-border Space – From National to European Perspective*” (Az Institute for Euroregional Studies (IERS) Jean Monnet European Centre of Excellence, a Debreceni Egyetem, valamint a Nagyváradí Egyetem által 2006. június 8-án és 9-én megrendezett debreceni konferencia tanulmánykötete) 295 – 307. o.

Az Európai Közösség hatásköre és az Unió a Közös Kül- és Biztonságpolitikája – megjegyzések az Európai Bíróság és az Elsőfokú Bíróság kapcsolódó ítéletei alapján, *Collega* (2007) 2. szám, 294 – 299 o.

Vizsgálódások a közösségi jog és a tagállamok által csatlakozásukat megelőzően kötött nemzetközi egyezmények viszonyáról, *Európai jog*, 2007. (7. évf.) 6. sz. 12–19. o.

Csatlakozás előtt kötött tagállami egyezmények kontra közösségi jog – A Római Szerződés 307. cikk (2) bekezdéséből eredő tagállami kötelezettség megítélése az Európai Bíróság esetjogában, *Európai jog* 2009. (9. évf.) 5. sz. 16 – 25. o.