

# A nemzetközi jog és az uniós jog viszonya az EUB jogfejlesztő tevékenységének tükrében

## I. Bevezetés

Jelen tanulmány témája a nemzetközi jog és az uniós jogrend viszonya az Európai Unió Bíróságának jogfejlesztő tevékenysége tükrében. A Szerződések általánosságban e két jogrend viszonyát normatív módon nem szabályozzák, erre tekintettel a Bíróság ítélkezési gyakorlatát szükséges vizsgálni. Bár elszórva találunk szerződéses rendelkezéseket, de ezek nem válaszolják meg a komplett viszonyrendszerben felmerülő kérdéseket. Többek között ilyen kérdésként az alábbiak merülhetnek fel: 1. Miként érvényesül a nemzetközi jog - mint egész vagy annak egyes forrásai - az uniós jogrenden belül? 2. Milyen hatással lehet ez az uniós jogrendre? 3. A Bíróság egyik vagy másik oldalon milyen jogpolitikai megfontolások, védendő értékek mellett döntött? E kérdésekből következően felmerül, hogy milyen álláspontot képvisel a Bíróság a két jogrend viszonyáról? Van-e általános álláspont? A Bíróság törekszik-e egyáltalán egységes álláspont kialakítására vagy tudatosan tart fenn kettős játékteret aktuális érdekeinek érvényesülése végett?

A tanulmány első fejezete, mint alapvetés az uniós jogrend autonómiájával, illetve annak eredetével foglalkozik. Ugyanakkor az autonómia, illetve annak hatása a tanulmány további részeiben is központi helyet foglal el, mivel a Bíróság sajátos érvrendszerét számos esetben az autonómia köré építi, annak meghatározása és védelme körében, ami további kérdéseket vet fel. Ennek folytán tekinthetünk-e az uniós jogrend sajátos jellegére úgy, mint mindennek az alfájára és omegájára? Vajon az uniós jogrend autonómiája mindennek felett áll? Szűkíthető-e a tagállamok nemzetközi fórumválasztási szabadsága? Az Európai Unió lemond-e az autonómia védelme érdekében az egységes európai alapjogvédelmi intézményrendszer kialakításáról? Ha nem, akkor veszélybe kerülhet-e ezáltal az uniós jog struktúrája? Lehet-e következménye az autonómia koncepciónak a nemzetközi jog érvényesülésének korlátozása az uniós jogrendben? Milyen szerepet játszik az alapjogvédelem a két jogrend viszonya tekintetében? Az alapjogvédelem vagy az uniós jog autonómiája és a Bíróság egységes értelmezési monopóliuma fontosabb?

A fent rögzített kérdések is előrevetítik, hogy dolgozatomban hangsúlyos szerepet kap az emberi jogok és alapvető szabadságok európai védelmét célzó nemzetközi jogforrás, az EJEE

és az uniós jogrend viszonyrendszerének, valamint az Európai Bíróság és az Emberi Jogok Európai Bíróságának egymásra hatásának vizsgálata, kiemelt figyelemmel az autonómia koncepcióra.

Nem hagyható figyelmen kívül ugyanakkor a nemzetközi jog másik kiemelt jogforrása sem, így a tanulmányomban az ENSZ Alapokmányából adódó kötelezettségek, ezen belül a Biztonsági Tanács határozatának és az uniós jogrend korrelációjának elemzésére is sor kerül. Míg az előbbi összefüggés a nagy visszhangot kiváltó és sokszor bírált, ugyanakkor új nézőpontot tükröző, de azóta is sokat hivatkozott dualista jelleget hangsúlyozó Kadi-ügy elemzésével szemléltetem. Ezt követően a Kadi-ügyben megjelent nemzetközi és uniós jog kapcsolatára vonatkozó állásponttól eltérő, annak ellentmondó, a korábbi ítélkezési gyakorlathoz visszatérve monista felfogást erősítő, de iránymutatónak nem igen tekinthető hazai vonatkozású Sólyom-ügy elemzésével zárom a két jogrend viszonyának elemzését.

## **II. Az uniós jogrend autonómiája**

### ***II.1. Az autonómia eredete***

A II. világháborút követő időszakban Európában az elsődleges cél a béke és biztonság megteremtése volt, amelynek valóra váltása érdekében az integráció kezdetben gazdasági formában jelentkezett, majd az együttműködés a társadalmi élet számos más szegmensére is kiterjedt. Az Európai Közösséget létrehozó alapító szerződések - a korábbi egységesítésre irányuló „erőszakos” kísérletekhez képest - azon a felismerésen alapultak, hogy egy jog erejénél fogva létrehozott, szabad döntésen alapuló, demokratikus értékeket képviselő közösség maradhat fenn hosszú távon.<sup>1</sup> Az Európai Unió, illetve jogelődjei és az Európai Atomenergiaközösség nemzetközi jogi alapokon nyugszanak, mivel nemzetközi szerződések hozták létre e szervezeteket. A Közösségek alapító szerződései kezdetben nem egy egységes jogrendszert hoztak létre, hanem a Közösségek jogát „egy folyamatosan kialakuló és fejlődő olyan rendszerként tételezték, amely jogalkotási és jogalkalmazási elemeket egyaránt magában foglal és, mint ilyen jog és jogi folyamat egységeként működik.”<sup>2</sup> Az Európai Közösség fejlődése során egyre inkább dominánssá váltak a jogi elemek, annak hangsúlyozása, hogy a

---

<sup>1</sup> Klaus-Dieter Borchardt: Az Európai Unió jogi ábécéje. Luxembourg, 2017. Az Európai Unió Kiadó hivatala 95. oldal.

<sup>2</sup> Kecskés László: A közösségi jog és a tagállamok jogrendszereinek viszonya, a jogalkotási hatáskörök megosztása. in.: Magyar Jog 1993. évi 10. szám 583. oldal

Közösség egyfajta jogi intézményrendszernek is tekinthető. Walter Hallstein már 1962-ben „jogközösségnek” nevezte az Európai Gazdasági Közösséget.<sup>3</sup> Az integráció első évtizedeiben létrejött Európai Szén- és Acélközösség, Európai Atomenergiaközösség és Európai Gazdasági Közösség önálló nemzetközi jogalanyisággal rendelkeztek, ettől függetlenül egy egységes jogrend hordozóinak tekintették magukat.<sup>4</sup> A Lisszaboni Szerződést követően pedig uniós jogrendszerrel beszélhetünk.

Az Európai Unió a nemzetközi jog teremtménye, amely egy elkülönült szervezeti rendszerrel rendelkező európai nemzetközi szervezet.<sup>5</sup> Jellegét tekintve ugyanakkor különbözik a többi nemzetközi szervezettől, ugyanis „az első igazán nemzetek feletti szerveződés”, amely egy új jogrendszert is jelent a nemzetközi jogban.<sup>6</sup> Az Európai Unió jogi alapjait a (tag)államok által megkötött alapító szerződések képezik. Az alapító szerződések egy olyan sajátos jogrendet hoztak létre, amely szupranacionális, vagyis államok feletti, de „szubföderatív”, következésképpen a szövetségi állam szintjén nem éri el.<sup>7</sup> Mindezek alapján az Európai Unió nem egy klasszikus nemzetközi szervezet, hanem a fenti modellek közé sorolható újképletű hatalmi szövetség, amely lejobban a „nemzetek feletti (szupranacionális) szervezet” kifejezéssel írható le.<sup>8</sup>

## ***II.2. Az uniós jog és nemzetközi jog eltérő vonásai***

Az uniós jog a nemzetközi jogtól különálló, rendhagyó rendszert képez. Az uniós jog olyan sajátosságokat hordoz magában, amely a nemzetközi jog egyetlen szegmensében sem fordul elő, ezen egyedi jellemvonások együttes jelenléte miatt tekinthető az uniós jog önálló, elkülönült jogterületnek.<sup>9</sup> E két jogrend közötti különbség számos jellegadó tulajdonságban érhető tetten. A nemzetközi jog szabályozási tárgyát tekintve államközi viszonyokat érint: az államok jogaira és kötelezettségeire, a nemzetközi együttélés szabályozására korlátozódik. Az uniós jog alanyai nemcsak a tagállamok, hanem az egyének is, így az uniós jog az Európai Unió,

---

<sup>3</sup> Kecskés László: EU-jog és jogharmonizáció, Budapest, 2011, HVG-ORAC Lap-és Könyvkiadó Kft. 476. o.

<sup>4</sup> Szalayné Sándor Erzsébet: Uniós jogértelmezés a nemzetközi jog és a belső jog határán. In.: Jogesetek Magyarázata 2013. évi 4. szám. 1. oldal

<sup>5</sup> Blutman László: Az Európai Unió joga a gyakorlatban, Budapest, 2014, HVG-ORAC Lap-és Könyvkiadó Kft. 5.o.

<sup>6</sup> Kecskés László: i.m. 474.o.

<sup>7</sup> Blutman László: i. m. 13. o.

<sup>8</sup> Klaus-Dieter Borchardt: i. m. 51. oldal

<sup>9</sup> Bodnár László: A nemzetközi jog – Az EK joga és az államon belüli jog viszonyáról. Európai Jogi Tájékoztató 2. szám 1994/1. 13. o.

a tagállamok és a magánszemélyek közötti jogok és kötelezettségek egyedi összessége.<sup>10</sup> További különbség az Európai Unió együttműködési intenzitása, amely soha nem látott mértéket öltött. Az Európai Unió bármelyik más nemzetközi szervezetnél szélesebb hatáskörrel rendelkezik, figyelemmel arra, hogy a tagállamok szuverenitásuk egy részéről lemondtak és azt átruházták az EU szerveire.<sup>11</sup> Az uniós jogrend a tagállami jogrendszerekben megjelenve, azokat áthatja, illetve részben átfedi, azokkal egyfajta sajátos szerkezetet alkot.

A nemzetközi jog hagyományos monista és dualista rendszerével ellentétben az uniós jog meghatározott részét a tagállami jogrendszerekbe nem kell transzformálni, illetve nem egy belső alkotmányos szabály nyilvánítja monistának a belső jogrend egészét, hanem az uniós jog „önintegráló jellege” érvényesül a tagállami jog rendelkezéseitől függetlenül.<sup>12</sup> E sajátos szerkezetet az Európai Bíróság esetjogi természetű, elvi tartalmú dogmái tartják össze, mint a közvetlen hatály, a közvetlen alkalmazhatóság, az értelmezési kötelezettség és a kölcsönös elismerés elve.<sup>13</sup> Meghatározó eltérés jelenik meg a két jogrend között a jogalkotó és a jogforrások vonatkozásában. Nemzetközi jog alkotására az államok, illetve a nemzetközi szervezetek alapszabályban meghatározott körben jogosultak. A nemzetközi jogforrások leginkább a nemzetközi szerződés, illetve nemzetközi szokásjog formájában jelennek meg. Az Európai Unió szakított a hagyományos nemzetközi jog korábbi gyakorlatával és saját jogalkotási hatáskörrel felruházott szervei által szekunder uniós jogot alkot.

### ***II.3. A nemzetközi jog új jogrendje***

A nemzetközi megállapodások formájában létrejött alapító szerződések az uniós jogrend alapkövét, „alkotmányos chartáját”<sup>14</sup> jelentik. A Bíróság ideje korán, már 1963-ban, illetve egy évvel később, 1964-ben hozott ítéleteiben sorsdöntő megállapításokat tett az EGK (Európai Unió) jogi természete, a közösségi (uniós) jog új minősége kapcsán.

A Van Gend en Loos-ügyben<sup>15</sup> egy szállítványozással foglalkozó holland gazdasági társaság perelte be a holland vámigazgatást, amely egy Németországból importált vegyi anyag

---

<sup>10</sup> Dr. Jeney Petra, Dr. Kende Tamás, Dr. Lövenberg Viktória: Európai közösségi jog. Budapest. 2011 Novissima Kiadó 215. o.

<sup>11</sup> Kecskés László: i. m. 475.o.

<sup>12</sup> Dr. Jeney Petra, Dr. Kende Tamás, Dr. Lövenberg Viktória: i.m. 215. o.

<sup>13</sup> Kecskés László: Az EGK irányelvek közvetlen alkalmazása. Magyar Jog 1993. évi 7. szám 397.o.

<sup>14</sup> Blutman László: i. m. 13. oldal

<sup>15</sup> C-26/62 Van Gend en Loos [1963] ECR 1. oldal, 10-12. oldal

behozatalakor a korábbiakhoz képest magasabb vámot szabott ki. A felperes szerint ez a gyakorlat megsértette az EGK Szerződés 12. cikkét, amely átmeneti időszakban megtiltotta a tagállamok számára a meglévő vámtételek emelését, illetve újabbak bevezetését. A holland bíróság azzal a kéréssel fordult a Bírósághoz, hogy értelmezze az EGK Szerződés kérdéses rendelkezéseinek tartalmi hatását. Az Európai Bíróság az uniós jog sajátos jellegét a következőképpen fogalmazta meg: *„A Szerződés több, mint egy olyan megállapodás, mely csak a szerződő államok közötti kölcsönös kötelezettségeket hoz létre. ... A Közösség új nemzetközi jogrendszert alkot, melynek javára az államok, bár szűk területeken, de korlátozták szuverén jogait, és amelynek nemcsak a tagállamok, de azok állampolgárai is alanyai.”*

Egy évvel később, 1964-ben a Bíróságnak lehetősége nyílt az uniós jog nemzetközi jogtól eltérő sajátos jellegével kapcsolatos álláspontjának megerősítésére. A Costa v. ENEL-ügy<sup>16</sup> alapjául szolgáló tényállás szerint 1962-ben Olaszország államosította a villamosipari cégeket, és vagyonukat az ENEL cégbe csoportosította át. Az ügy felperese Flaminio Costa, az egyik államosított elektromos művek részvényese volt, aki úgy érezte, hogy ezzel megfosztották jutalékától és ezért megtagadta villanyszámlája kifizetését. Costa úr többek között azzal indokolta magatartását, hogy az államosítással kapcsolatos jogszabály összeegyeztethetetlen az EGK-Szerződés rendelkezéseivel. A milánói békéltető bíróság EGK-Szerződés értelmezését illetően kérdéseket intézett a Bírósághoz. A Bíróság ítéletében kimondta, hogy *„a hagyományos nemzetközi szerződésektől eltérően az EGK-Szerződés saját jogrendszert hozott létre, amely a Szerződés hatálybalépésétől a tagállamok jogrendszerébe illeszkedik”*. Következésképpen az uniós jog a „nemzetközi jog új jogrendje”, az egységes jogrend nem a nemzetközi jog valamely részterülete, hanem egy autonóm és egységes, sui generis jogrend, amely megkülönbözteti magát nemcsak a nemzetközi jogtól, de tagállamainak nemzeti jogától is.<sup>17</sup> Az Európai Bíróság kimondta, hogy a közösségi (uniós) jog a tagállami jogszabályoktól független, önálló jogrend. A két jogrend kapcsolatát közvetlen hatály és az uniós jog elsődlegessége elveinek kidolgozásával jellemezte és egyben kifejezésre juttatta, hogy a Bíróság előtt lévő jogvitákat nem a hagyományos nemzetközi jog és belső jog adta keretben, a monista vagy dualista felfogás alapján kívánja megoldani. Ennek értelmében a tagállami és az uniós jog kapcsolatát nem a Szerződések nemzetközi jellegéből vezette le.<sup>18</sup> Az ítélet az uniós jog tagállami jogrendszerekkel

---

<sup>16</sup> C-6/64. Costa v ENEL [1964] ECR 585.o.

<sup>17</sup> Szalayné Sándor Erzsébet: i. m. 1. o.

<sup>18</sup> Dr. Jeney Petra, Dr. Kende Tamás, Dr. Lövenberg Viktória: i. m. 217. oldal

szembeni viszonyát határozza meg, illetve annak primátusát hangsúlyozza. A Bíróság ugyan expliciten a közösségi jog és a nemzetközi jog kapcsolata vonatkozásában nem tett konkrét megállapításokat, de logikailag mégis három jogrend közötti viszony tűnik fel, előre vetítve az uniós jog elhelyezkedését a nemzetközi jogrenddel szemben.<sup>19</sup> Az Európai Bíróság ítéletében kidolgozott elvei kapcsán nyilvánvaló vált az uniós jogrend autonómiája - bár a Bíróság magát, az autonómia kifejezést sokkal később csak az 1/91. sz. véleményében használta először -, amelynek „belső dimenziója” a tagállamokkal szembeni, a „külső dimenziója” pedig a nemzetközi joggal szembeni viszonyát határozza meg. Az uniós jogrend autonómiája, így nem csak a tagállami joggal, hanem a nemzetközi joggal szembeni önazonosítást is jelent.<sup>20</sup> A „nemzetközi jog új jogrendje” akként értelmezhető, hogy az uniós jog érvényessége a nemzetközi jogból ered. Az új jogrend sajátossága pedig az uniós jog nemzeti szinten érvényesülő alkalmazhatóságában, alkalmazásában, meghatározott feltételek esetén a közvetlen hatályban, valamint a tagállamok jogával szembeni alkalmazási elsőbbségben, elsődlegességben jelenik meg.<sup>21</sup>

#### ***II.4. Az autonómia védelme az EUMSZ 344. cikkére hivatkozással***

Az Európai Bíróság jogfejlesztő tevékenysége által kidolgozott közvetlen hatály és alkalmazási elsőbbség elve nélkül nem beszélhetnénk egy „*vertikálisan integrált szupranacionális közösségről, alkotmányos jogrendről*”<sup>22</sup>. Az uniós jogrend autonómiájának, illetve annak megőrzése érdekében kiemelkedően fontos szerepe van az ítélkezési gyakorlatnak a Bíróság hatásköri rendje védelmében. Az EUSz. 19. cikke alapján az Európai Unió Bíróságának elsődleges feladata az uniós jog tiszteletben tartásának biztosítása a Szerződések értelmezése és alkalmazása során. A tagállamok kötelezettségként vállalták, hogy tiszteletben tartják a Bíróság hatáskörét, ez pedig az uniós jogrendszer esszenciális sajátossága. Az EUSz. 4. cikk (3) bekezdése értelmében az Unió és tagállamok kölcsönösen tiszteletben tartják és segítik egymást a Szerződésekből eredő feladatok végrehajtásában. A tagállamok a Szerződésekből, illetve az Unió intézményeinek intézkedéseiből eredő kötelezettségek

---

<sup>19</sup> Bruhács János: Nemzetközi Jog I. Dialog Campus Kiadó- Nordex Kft. 2014 I. fejezet. 6. 36. in: [https://regi.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop425/2011\\_0001\\_528\\_Bruhacs\\_Janos\\_Nemzetkozi\\_jog\\_I/ch01s06.html](https://regi.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop425/2011_0001_528_Bruhacs_Janos_Nemzetkozi_jog_I/ch01s06.html) letöltés dátuma: 2020. 04. 19.

<sup>20</sup> Mohay Ágoston: A nemzetközi jog érvényesülése az uniós jogban. Studia Europea. 2019. Pécs. 16. oldal

<sup>21</sup> Mohay Ágoston: i. m. 16.o.

<sup>22</sup> Mohay Ágoston: Achmea, CETA és az uniós jog autonómiája in.: Jogtudományi Közlöny 2020. évi 4. szám. 150.o.

teljesítésének biztosítása érdekében megteszik a megfelelő általános vagy különös intézkedéseket. A Szerződésben lefektetett általánosabb lojális együttműködés elvéhez képest az EUMSZ. 344. cikke rendszertani szempontból speciális rendelkezés, annak egy sajátos megnyilvánulási formája.<sup>23</sup> Az EUMSZ 344. cikke rögzíti a Bíróság kötelező és kizárólagos joghatóságát azzal, hogy a tagállamok az Európai Unióhoz való csatlakozással vállalták, hogy a „Szerződések értelmezésére vagy alkalmazására vonatkozó vitákat kizárólag a Szerződésekben előírt eljárások útján rendezik”. E speciális rendelkezés korlátan elsőbbséget enged az Európai Bíróságnak más külső, nemzetközi megállapodásokkal létrehozott vitarendezési fórumokkal szemben.<sup>24</sup> E rendelkezés fogalmi elemeinek tágabb és szűkebb körben történő, különböző értelmezéseket lehet tulajdonítani. A személyi hatály kérdésében felmerülhet, hogy csak a tagállamok vagy a természetes és jogi személyek tartoznak az alanyi körbe, illetve a „szerződések értelmezésre és alkalmazására vonatkozó viták” alatt kizárólag a primer uniós jogot vagy a teljes uniós jog értendő<sup>25</sup> Az Európai Bíróság az 1/09. sz. véleményében azt a megállapítást tette, hogy nem jár EUMSZ. 344. cikkének sérelmével a magánszemélyek közötti jogviták európai igazságszolgáltatási rendszeren kívüli eldöntése. A 344. cikk második fogalmi eleme kapcsán a Bíróság akként nyilatkozott, hogy nem csupán az elsődleges, hanem a teljes uniós jogot magában foglalja a rendelkezés. Nem feltétel azonban, hogy a jogvita elbírálásánál csak uniós jogot alkalmazzanak, azonban az uniós jognak az ügy elbírálása szempontjából nélkülözhetetlennek kell lennie, az ügy lényegét az uniós joggal kapcsolatos értelmezési kérdésnek kell képeznie.<sup>26</sup> Mindezek alapján elmondható, hogy a Bíróság kizárólagos hatásköre áll fenn minden olyan a tagállamok közötti, illetve a tagállamok és az Unió közötti jogvita elbírálására, melynek központi kérdése az uniós jog értelmezése, alkalmazása. Az Európai Bíróság okfejtése szerint az EUMSZ 344. cikkben az az elv jelenik meg, hogy a nemzetközi szerződések nem sérthetik a Bíróság hatásköri rendjét, valamint ebből eredően az uniós jogrendszer autonómiáját, amelynek tiszteletben tartását a Bíróság biztosítja. Továbbá a 344. cikk a tagállamok közötti uniós jogi jogviták rendezési módjai kizárólagos

---

<sup>23</sup> Bíróság C-2/13. sz. véleménye [ECLI:EU:C:2014:2454] 202. pont

<sup>24</sup> Dr. Koós Gábor: Az Unión belüli kétoldalú beruházási megállapodások megítélése az uniós jogban: Európa Jog, 2017. évi 6. szám, 9. oldal

<sup>25</sup> Dr. Koós Gábor: i. m. 10-11. oldal

<sup>26</sup> C-459/03. sz. Bizottság kontra Írország ügy [ECLI:EU:C:2006:345] 135. pont.

jelleget és különösen az Európai Bíróság ezzel kapcsolatos „igazságszolgáltatási jogkörének megőrzését” célozza.<sup>27</sup>

Az Európai Bíróság számos ítéleti rendelkezésében védelmezi hatásköri rendjét. Kizárólagos joghatóságára törekszik és e körben próbálja visszaszorítani a külső bírói fórumokat, annak érdekében, hogy ne kerülhessen veszélybe az uniós jog autentikus értelmezése és ezzel együtt az uniós jog autonómiája. A Bíróság elvi élű kinyilatkoztatási mellett, azonban további segítő fellépésre is szükség van, - példának okáért, hogy a Bizottság kötelezettségszegési eljárás keretében a Bíróság elé vigye az ügyet - ha a tagállamok az európai jogi vonatkozású nemzetközi jogi tárgyú vitáikat, inkább alternatív vitarendezési fórum elé kívánják venni.<sup>28</sup> Történt ez a Mox Plant és az Iron Rhine ügyekben.

Az Iron Rhine-ügyben<sup>29</sup> az Állandó Választott Bíróság Belgium és Hollandia közötti - uniós jogot érintő környezetvédelmi kötelezettséggel kapcsolatos - jogvitában kvázi tagállami bíróságnak tekintette magát. Kifejtette, hogy a vizsgált uniós jogi kérdések tárgyában a felek egyetértenek, azok kellően egyértelműek (acte claire) ahhoz, hogy az Európai Bíróság bevonása nélkül maga is eljárhasson, következésképpen az Európai Bíróság kötelező joghatósága sem áll fenn. Az Állandó Választott Bíróság eldöntötte a jogvitát úgy, hogy az uniós jogot alkalmazta, de nem értelmezte és ez kötelezettségszegési eljárást sem eredményezett.<sup>30</sup> Mivel az Európai Bíróságnak nem volt lehetőség ez ügyben álláspontja kifejtésére, nem tudta megvédeni kizárólagos joghatóságát. Nem tudta kimondani, hogy a Bíróság szemszögéből a választottbíróóság nem minősül bírói fórumnak, így az acte claire elvét sem használhatta volna arra, hogy kivonja magát az Európai Bíróság hatásköre alól.

A Bizottság a fent rögzített ügygel ellentétben nem hagyta szó nélkül, hogy Írország az UNCLOS alapján megalakított nemzetközi választottbíróósághoz fordult, egy az Egyesült Királysággal szemben fennálló és uniós jogot is érintő ügyben. A kezdeti eredménytelen informális felhívásokat követően megindította a kötelezettségszegési eljárást a Mox Plant-

---

<sup>27</sup> Bíróság C-2/13. sz. véleménye [ECLI:EU:C:2014:2454] 201. és 210. pont

<sup>28</sup> Baranyai Gábor: Az EU tagállamainak nemzetközi szerződésai az EU Bíróságának jogfejlesztő tevékenységének tükrében, Pro publico bono - Magyar közigazgatás: a Nemzeti Közszerződési Egyetem közigazgatás-tudományi szakmai folyóirata, 2015. évi 3. szám, 86. oldal

<sup>29</sup> Belgium v. Netherlands: "Iron Rhine Arbitration" (2005) az ítélet összefoglalása:

<http://www.pcacpa.org/upload/files/Interpretation%20of%20Award%20final%20for%20book.pdf>

<sup>30</sup> Szabó Marcell: A Mox Plant ügy: út az eurosóvinizmus felé?, Európa jog 2010. évi 2. szám 26. oldal



ügyben.<sup>31</sup> Maduro főtanácsnok indítványában<sup>32</sup> a korábbi bírói gyakorlatra emlékezve kifejtette, hogy a Bíróság uniós jog alkalmazására és értelmezésére vonatkozó hatásköre kizárólagos. Ez a hatáskör a tagállamok közötti uniós jogviták tekintetében „bíráskodási monopóliumot” határoz meg, amely az uniós jogrend önállóságának védelmet szolgáló eszköz. A tagállamoknak tartózkodniuk kell a Szerződésekkel összefüggő vitáik más vitarendezési módok útján való rendezésétől.<sup>33</sup> A Bíróság ítéletében megállapította, hogy mivel az ENSZ Tengerjogi Egyezményének a Mox Plant-ügyben vita tárgyát képező rendelkezései a közösségi jogrendszer részét képező szabályok, ezért a Bíróságnak fennáll a hatásköre.<sup>34</sup> Megerősítette, hogy nemzetközi megállapodás nem sértheti a Bíróság hatásköri rendjét és ezáltal az uniós jogrendszer önállóságát. Ha a tagállamok az uniós jog értelmezésére vagy alkalmazására vonatkozó vitáikat nem a Szerződésben előírt eljárások útján rendezik, akkor az a „Szerződésekben rögzített hatásköri rend és ezáltal a közösségi jogrendszer önállósága sérelmének nyilvánvaló kockázatát hordozza magában.”<sup>35</sup> Továbbá amennyiben a Bíróságon kívüli külső fórum uniós jogot értelmez, az azzal a potenciális veszéllyel is járhat, hogy a „közösségi jog értelmében terhelő kötelezettségek terjedelméről” is határoz.<sup>36</sup>

Mindezek alapján leszögezhető, hogy a tagállamok az uniós jog részévé vált nemzetközi jogi normák alapján eldöntendő vitás kérdéseik rendezése céljából csak a Bírósághoz fordulhatnak. Figyelemmel arra, hogy más vitarendezési fórum igénybevételével sérülne a Bíróság jogértelmezési monopóliuma, amely „az európai integráció egyik alkotmányos szervező elve”<sup>37</sup>.

A Bíróság a Mox Plant-ügyben hozott ítéletben foglalt megállapításait következetesen megerősítette az Achmea-ügyben<sup>38</sup>. Az Európai Bíróság előzetes döntéshozatali eljárás keretében vizsgálta két tagállam között hatályban lévő beruházásvédelmi megállapodásban foglalt választottbírói kikötés uniós joggal való összeegyeztethetőségét. Melchior Wathelet főtanácsnok indítványában<sup>39</sup> arra következtetésre jutott, hogy az EUMSz. 267. cikk

---

<sup>31</sup> C-459/03. Bizottság kontra Írország [ECLI:EU:C:2006:345]

<sup>32</sup> Paires Maduro főtanácsnok indítványa aC-459/03. számú ügyben [ECLI:EU:C:2006:42]

<sup>33</sup> Paires Maduro főtanácsnok indítványa 7-11. pont

<sup>34</sup> C-459/03. Bizottság kontra Írország [ECLI:EU:C:2006:345] 121. pont

<sup>35</sup> C-459/03. Bizottság kontra Írország [ECLI:EU:C:2006:345] 154. pont

<sup>36</sup> C-459/03. Bizottság kontra Írország [ECLI:EU:C:2006:345] 177. pont

<sup>37</sup> Baranyai Gábor: i.m. 87. oldal

<sup>38</sup> C-284/16. sz. Slowakische Republik kontra Achmea BV ügy [ECLI:EU:C:2018:158]

<sup>39</sup> Melchior Wathelet főtanácsnok indítványa C-284/16. sz. ügyben [ECLI:EU:C:2017:699]

szempontjából a beruházásvédelmi választottbíróóság "tagállami bíróságnak" minősülhet<sup>40</sup> és ennek eredményeképp lehetősége van előzetes döntéshozatalra irányuló kérdést előterjeszteni a Bíróság „*az uniós jog végleges és hiteles értelmezésének monopóliumának*”<sup>41</sup> tiszteletben tartásával. Ennek folytán a választottbíróóság része az európai igazságügyi rendszernek, amely az EUMSZ. 344. cikk sérelmét is kizárja. Továbbá a vitarendezési mechanizmus összeegyeztethető az EUMSZ 344. cikkével, mivel nem tagállamok közötti vitákról van szó, a választottbíróóság nem az Uniós jogot alkalmazza, hanem a beruházásvédelmi egyezmény megsértéséről dönt, így nem sérül az Unió hatásköri rendje és az EU-jog autonómiája.<sup>42</sup> A főtanácsnoki véleménnyel ellentétben a Bíróság úgy döntött, hogy a választottbíróóság az EUMSZ. 267. cikke szerint nem minősül tagállami bíróságnak. Nem kívánt eredményként pedig az európai igazságügyi rendszeren kívüli fórum értelmezhető és alkalmazható az uniós jogot. A vitarendezési mechanizmus nemcsak a kölcsönös bizalom elvét vonja kétségbe, hanem az uniós jogrend autonómiáját veszélyezteti, amely megoldás a lojális együttműködés elvének sérelmével jár.<sup>43</sup> Az Európai Bíróság az uniós jogrend autonómiáját az Európai Unió és az uniós jog sajátos jellemvonásaival indokolta, amelyek a következők: az uniós jog a Szerződések által alkotott önálló jogforrásból származik, alkalmazási elsőbbség jellemzi és bizonyos rendelkezési közvetlen hatállyal bírnak. E tulajdonságok az Európai Uniót és a tagállamokat, valamint a tagállamokat egymással kölcsönösen összekötik és egy strukturált hálózatot hoznak létre.<sup>44</sup>

### **III. Emberi Jogok Európai Egyezménye**

Tanulmányom szempontjából az Emberi Jogok Európai Egyezménye két szempontból is kiemelésre érdemes. Egyrészt az uniós jog autonómiája tekintetében, mivel az Európai Bíróság autonómiavédelmi koncepciója a korábbi bírósági gyakorlatra építve a 2/13. számú véleményben csúcsosodott ki, mindenki nagy meglepetésére, ezáltal feláldozva az EJEE-hez való csatlakozást. Másrészt a nemzetközi jog és az uniós jog kapcsolata szempontjából is jelentősége van az EJEB és EUB joggyakorlatának egymásra gyakorolt hatásának, valamint az EJEE az uniós jogrend hierarchiájában csatlakozás után betöltött helyének tekintetében.

---

<sup>40</sup> Melchior Wathelet főtanácsnok indítványa C-284/16. sz. ügyben [ECLI:EU:C:2017:699] 131. pont

<sup>41</sup> Melchior Wathelet főtanácsnok indítványa C-284/16. sz. ügyben [ECLI:EU:C:2017:699] 170. pont

<sup>42</sup> Melchior Wathelet főtanácsnok indítványa C-284/16. sz. ügyben [ECLI:EU:C:2017:699] 272 pont

<sup>43</sup> Dr. Katona János-Dr. Kende Tamás: Több kérdés, mint válasz: számvetés az Európai Bíróság Achmea döntése után, Európa jog, 2018. évi 4. szám 30. o.

<sup>44</sup> C-284/16. sz. Slowakische Republik kontra Achmea BV ügy [ECLI:EU:C:2018:158] 33. pont

Figyelemmel arra, hogy az Európai Unió nem tagja az EJEE-nek, az nem is képezi az uniós jog szerves részét. Az esetleges csatlakozást követően egy elkülönült nemzetközi intézményrendszer tagja lenne az Európai Unió, az EJEE rendelkezései pedig beolvadnának az uniós jogba. Álláspontom szerint az EJEE jövőbeni pozíciójával kapcsolatban normatív rendelkezések hiányában csak feltételezéseket tehetünk, azt vélhetően a bírósági gyakorlat fogja kialakítani.

### ***III.1. Csatlakozási kísérletek előzményei***

Az egységes európai alapjogi rendszer megteremtése már a kezdetekben is falakba ütközött. Az első problémát a Bíróság a 2/94. számú véleményében<sup>45</sup> fejtette ki, ami szerint az alapítószerződések értelmében az Európai Közösségnek nincs hatásköre az EJEE-hez csatlakozni. Az igényelt szerződésmódosítást a Lisszaboni Szerződés vitte véghez, amely nagy előrelépést jelentett. Az EUSz. 6. cikke az Unió „alapjogi standardját”<sup>46</sup> fektette le, amelynek három ága van. Egyrészt rendelkezett arról, hogy ugyanolyan jogi kötőerővel bír az EU Alapjogi Chartája, mint a Szerződések, másrészt felhatalmazást adott az EJEE-hez való csatlakozáshoz, harmadrészt az alapjogokat az uniós jog általános elveként ismerte el. A következő áttörést az Európa Tanács és Unió tárgyalásainak eredményeként 2013-ban megalkotott csatlakozási megállapodás-tervezet jelentette. Bár az eljárási rend értelmében nem volt kötelező, de a Bizottság felkérte a Bíróságot, hogy az EUMSz. 218. cikk (11) bekezdése szerinti ex ante eljárásban vizsgálja meg a megállapodás-tervezet uniós joggal való összeegyeztethetőségét. Véleményem szerint különösen érdekes, hogy mind a tagállamok, mind az uniós intézmények (Bizottság, Tanács, Európai Parlament), sőt alapvetően még a főtanácsnok álláspontjában is nyilvánvaló törekvés mutatkozott a csatlakozáshoz, azonban a Bíróság 2/13. sz. véleményében a reményeket szertefoszlatta, de legalábbis jelentős mértékben késleltette.

### ***III.2. EUB és EJEB viszonya , egymásra gyakorolt hatása az alapjogok területén***

Mielőtt a 2/13. sz. vélemény elemzésére kitérek, szeretném megvizsgálni az EUB és az EJEB egymás közötti viszonyát, egymásra gyakorolt hatását az alapjogok területén. A két bíróságról

---

<sup>45</sup> A Bíróság 2/94. sz. véleménye [ECLI:EU:C:1996:140]

<sup>46</sup> Osztoivits András: Nagykomentár az Európai Unióról és az Európai Unió működéséről szóló szerződésekhez, EUSz. 6. cikkéhez, Áttekintés, első bekezdés

elmondható, hogy kölcsönösen tiszteletben tartják egymás ítélkezési gyakorlatát, hivatkoznak is egymás gyakorlatára, de a szuverenitásukról le nem mondva különösen fontosnak tartják, hogy övék legyen a végső szó.<sup>47</sup> Az első lépéseket a Bíróság tette meg az EJEE irányába, mégpedig a Nold-ügyben<sup>48</sup> kifejtésre került, hogy emberi jogok védelmére vonatkozó nemzetközi szerződések iránymutatást jelenthetnek a közösségi jog alapjogvédelme számára, a Rutili-ügy<sup>49</sup> pedig már nevesítve is utalt az EJEE-re. A Bíróságnak erre azért is volt szüksége, hogy az alapjogok értelmezése kapcsán legitimálja magát. Ennek folytán mondhatni, hogy az EJEE rendelkezési, az alapvető jogok beszűrődtek a Bíróság ítélkezési gyakorlatán keresztül az uniós jogba, íratlan elsődleges jogforrásként. A Bíróság kezdeti hivatkozási alapjaitól pedig egészen odáig eljutottunk, hogy az Alapjogi Charta 52. cikk (3) bekezdése alapján a Chartában és az Egyezményben is szereplő jogoknak utóbbiakkal azonos tartalmat és terjedelmet kell tulajdonítani az értelmezés során. Tehát az azonos uniós alapjogok tartalmát az EJEE tölti fel, ugyanakkor a csatlakozásig bizonyosan nem minősülnek az EJEE rendelkezései az uniós jog szerves részének.

Ugyanakkor a két bíróság közötti alá-fölé rendeltség vagy egyéb hierarchikus viszony a mai napig nem állapítható meg, sem a joggyakorlatukból következően, sem normatív alapon. Viszonyukra csak az egymás gyakorlatára való hivatkozásokból lehet következtetni. Megállapítható, hogy a Bíróság vezeti ezt a „versenyt”, mivel sokkal többször hivatkozik strasbourgi gyakorlatra, mint fordítva. Ennek ellenére ítéleteiben nem foglalkozik az EJEB gyakorlatának uniós jogban betöltött pozíciójával, nem rendeli magát alá az Egyezmények és nem tekinti magára nézve kötelezőnek a strasbourgi gyakorlatot. A Bíróság számára a strasbourgi gyakorlat „*elsősorban legitimációs faktorként, másodsorban inspirációs forrásként szolgál*”.<sup>50</sup>

További vizsgálendő szempont az uniós jog EJEE szemszögéből való megítélése: vagyis az EJEB milyen hozzáállást tanúsít, ha az alapjogi kontroll végzése során uniós jogi rendelkezés is felmerül? A kezdeti időkben a strasbourgi bíróság tartózkodott attól, hogy uniós jogi relevanciájú kérdéseket fogadjon be, ugyanakkor figyelemmel kísérte a Bíróság ítélkezési gyakorlatát és hivatkozott is arra. Később ez a tartózkodó magatartás eltérő irányt vett és az

---

<sup>47</sup> Bárd Petra: i.m. 19. o.

<sup>48</sup> C-4/73 Nold KG kontra Bizottság [ECLI:EU:C:1974:51]

<sup>49</sup> C-36/75 Rutili kontra Ministre de l'intérieur [ECLI:EU:C:1975:137]

<sup>50</sup> Gyeney Laura: Újabb kihívások az uniós emberi jogi bírászkodás területén, *lustum Aequum Salutare* II. 2006. évi 3–4.szám 87.o

EJEB egyre bátrabban hozott ítéleteket olyan ügyekben, amelyekben az uniós jog is érintett volt valamilyen formában.<sup>51</sup> Így kezdetben az EJEE 1. cikkének értelmében a tagállamoknak csak az uniós jogi relevancia nélküli, tisztán nemzeti jogi aktusainak alapjogi kontrollja merült fel és hamar kimondásra került a CFDT-ügyben<sup>52</sup> a Közösség elleni keresetek elutasítása, a személyi hatály hiánya miatt. Ebből következően az Unió intézményeivel, illetve aktusaival szemben közvetlen benyújtott kérelmek főszabály szerint nem voltak elfogadhatók, viszont később az uniós jog alkalmazási körébe eső tagállami aktusokat elfogadhatónak nyilvánította a tagállami mérlegelési jog gyakorlásától függően. Következésképpen abban az esetben, ha a tagállamnak mérlegelési jogköre van az uniós jog végrehajtása tekintetében, akkor az EJEB úgy tekint erre a forrásra, mintha tisztán belső jogi norma lenne, és azáltal elvégzi az alapjogi kontrollt. Sőt az EJEB a Matthews-ügyben<sup>53</sup> közvetetten primer közösségi jogi aktus alapjogi megfelelőségét is vizsgálhatónak nyilvánította, bár hangsúlyozta az uniós intézmények aktusait nem vizsgálhatná felül. A strasbourgi bíróság a Cantoni-ügyben<sup>54</sup> elegendőnek ítélte az alapjogi kontroll elvégzése tekintetében a mérlegelési jog létét, függetlenül attól, hogy Franciaország azzal egyáltalán nem élt, így egy irányelv szövegével azonos francia jogszabályt nyilvánított alapjoggal ellentétesnek. Az EJEB a Bíróságot tiszteletben tartva egyfajta barátságos gesztusként megalkotta a Bosphorus-formulát, a diszkrécionális jogkört nem biztosító uniós aktusok alapjogi vizsgálata vonatkozásában. Megdönthető vélelem formájában kimondta, hogy mindaddig, amíg a Bíróság anyagi és eljárásjogi szempontból is egyenértékű alapjogvédelmet képes felmutatni, a strasbourgi bíróság nem végez alapjogi kontrollt az adott tényállás kapcsán. Ellenben, ha az EJEE nyilvánvaló sérelmére lehet következtetni, akkor az alapjogi kontroll lefolytatásra kerül.<sup>55</sup> Mindezek alapján elmondható, hogy a csatlakozás előtti, jelenlegi helyzetben az EJEB egy egyenértékű emberi jogi fórumként ismerte el a Bíróságot, azonban ez az egyenlő helyzet szubszidiárius, a strasbourgi bíróság ugyanis önön magát tekinti végső döntési fórumnak a vélelem megdönthetősége által.

---

<sup>51</sup> Marinkás György - Az emberi jogok védelmének fejlődése az Európai Unióban: az Unió csatlakozása az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez, MISKOLCI JOGI SZEMLE 8. évfolyam (2013) 1. szám, 98. o.

<sup>52</sup> EJE Biz, C.F.D.T. kontra Európai Közösségek, 1978. július 10. (8033/77)

<sup>53</sup> Matthews kontra Egyesült Királyság, No. 24833/94.

<sup>54</sup> EJEB, Cantoni kontra Franciaország, 1996. november 15. (45/1995), para 30.

<sup>55</sup> EJEB, Bosphorus Airways v Ireland (45036/98) 156. pont

### ***III.3. Az autonómia védelme a 2/13. sz. véleményben***

A Bíróság a megállapodás-tervezet uniós joggal való összeegyeztethetőségét a következő öt részterület mentén vizsgálta. Elsőként és leghangsúlyosabban az uniós jog sajátos jellemzőivel és autonómiájával, majd az EUMSZ 344. cikkével, az alperesi pertársaság mechanizmussal, a Bíróság előzetes bevonására irányuló eljárással, végül az uniós jognak a KKBP területén végzett bírósági felülvizsgálat tekintetében fennálló sajátos jellemzőivel kapcsolatos elemzést végzett. A Bíróság véleményében elsődlegesen egyértelművé tette, hogy a vizsgálat célja annak biztosítása, hogy a csatlakozás ne érintse az Unió és az uniós jog sajátos jellemzőit, autonómiáját.<sup>56</sup> A Bíróság rögzítette, hogy az alapvető jogok, - ahogyan azokat az EJEE biztosítja - mint általános elvek az uniós jogrend részét képezik, de ezek formailag csak a csatlakozást követően fognak beépülni az uniós jogrendbe.<sup>57</sup> A csatlakozással az EJEE és az EJEB határozatai az uniós jog szerves részévé válnának, az EU ezeknek automatikusan alá lenne rendelve.<sup>58</sup> Az EJEB általi EJEE értelmezés kötné a Bíróságot, míg az Egyezményben elismert valamely jog Bíróság általi értelmezése nem kötné Strasbourgot.<sup>59</sup> Az autonómia sérelme ugyanakkor fennáll azon az alapon, hogy ha a Bíróság egy külső ellenőrzési mechanizmusnak rendeli alá magát, akkor alapjogi területen a Bíróság végső ítélkezési monopóliuma csorbát szenvedne, sőt az Európai Bíróság ítéleteit lehetne egy másik bíróság előtt kétségbe vonni.<sup>60</sup> Az EJEB joggyakorlata ezáltal „*az Uniót és az intézményeit a belső hatásköreik gyakorlása során az uniós jog szabályainak sajátos értelmezésére kötelezné*”.<sup>61</sup> A Bíróság a fenti megállapításával egyszerre jelezte előre a hatáskörelvonás, és az uniós jog egységes, autentikus értelmezése sérülésének veszélyét.<sup>62</sup>

A Bíróság az autonómia védelme körében ezt követően az Alapjogi Charta 53. cikkének, majd a kölcsönös bizalom elvének, végül a 16. sz. jegyzőkönyv szerinti tanácsadó vélemény iránti eljárással összefüggésben, az előzetes döntéshozatali eljárás sérelmét vázolta fel. A Bíróság álláspontja szerint a megállapodás-tervezet nem teremt összhangot az Alapjogi Charta 53. cikke és az EJEE 53. cikke között. Márpedig az előbbi szerint a tagállamok nem térhetnek el az

---

<sup>56</sup> A Bíróság 2/13. sz. véleménye 164. pont

<sup>57</sup> A Bíróság 2/13. sz. véleménye 179. pont

<sup>58</sup> A Bíróság 2/13. sz. véleménye 180-181. pont

<sup>59</sup> A Bíróság 2/13. sz. véleménye 185. pont

<sup>60</sup> Szilágyi Pál: Rövid észrevételek egy véleményhez, A Bíróság 2/13 sz. véleményéhez fűzött kritikai észrevételek, Pázmány Law Working Papers, 2015. évi 2. szám 5. oldal

<sup>61</sup> A Bíróság 2/13. sz. véleménye 184. pont

<sup>62</sup> Lános Petra Lea: A Bíróság 2/13. számú véleménye az Unió EJEE-hez való csatlakozásáról, Pázmány Law Working Papers, 2015. évi 1. szám 5. o.

Alapjogi Chartában biztosított jogvédelmi szinttől az uniós jog teljesen harmonizált területein. Ezzel szemben az EJEE magasabb alapjogvédelmi szintet enged a részes feleknek, amely veszélyezteti az uniós jog elsőbbségét, egységességét és hatékonyságát.<sup>63</sup> Véleményem szerint e kifogás több szempontból is vitatható, mivel nem teljes mértékben egyértelmű, hogy az uniós sajátos jellege szempontjából a magasabb védelmi szint miért kiemelt probléma és az milyen következményekkel jár az EJEE-hez való csatlakozásra. E mellett Kokott főtanácsnok - mondhatni a Bíróságnál átfogóbb - véleményében nem is tér ki a fenti probléma elemzésére az autonómiára gyakorolt hatások tekintetében.<sup>64</sup> Továbbá azt sem lehet elhallgatni, hogy az EJEB által biztosított jogvédelmi szinthez képest a Charta egy minimum szintet határoz meg, így aprópénzre váltva az uniós jog hiteles érvényesülésnek ez az „alapjogvédelmi ára”.<sup>65</sup>

A Bíróság másodsorban azzal érvelt, hogy a csatlakozás-tervezet a kölcsönös bizalom elvét is felülbíráhatja. Ezen elv alapján a tagállamoknak egymás közötti viszonyaikban nemcsak, hogy nem vizsgálhatják az alapvető jogok másik tagállam általi tiszteletben tartását, hanem azt vélelmezniük, feltételezniük kell.<sup>66</sup> Abból, hogy a megállapodás-tervezet kvázi államként tekint az Unióra és a szerződő felekkel azonos helyzetűnek tekinti, az következik, hogy megköveteli az államoktól, annak vizsgálatát, hogy más tagállamok betartották-e az alapjogokat.

Végül, a Bíróság az EJEE-hez csatolt 16. jegyzőkönyvben foglalt tanácsadó vélemény iránti eljárással kapcsolatban utal az uniós jog hiteles értelmezésének veszélyére, az előzetes döntéshozatali eljárás mellőzése által. Ugyanis az előzetes döntéshozatali eljárás a bírósági rendszer „sarokkövének” tekinthető, mivel célja az uniós jog értelmezése, egységességének biztosítása, így lehetővé téve az uniós jog koherenciájának, teljes érvényesülésének és autonómiájának, valamint végső soron a Szerződésekkel létrehozott jog sajátos jellegének biztosítását.<sup>67</sup> A tanácsadó vélemény iránti eljárás keretében pedig a tagállamok legmagasabb szintű bírósági kérelemmel fordulhatnak az EJEB-hez, az EJEE-ben vagy az ahhoz csatolt jegyzőkönyvekben biztosított jogok és szabadságok értelmezésével vagy alkalmazásával kapcsolatos elvi kérdésekre vonatkozóan. Annak ellenére, hogy az uniós jog szerint e célból ugyanezen bíróságoknak a Bírósághoz kellene benyújtaniuk előzetes döntéshozatal iránti

---

<sup>63</sup> A Bíróság 2/13. sz. véleménye 189. pont

<sup>64</sup> Jeney Petra: Az Európai Unió az Európai Emberi Jogi Egyezményhez csatlakozásának újabb fordulata cseberből vederbe? Acta Facultatis Politico-iuridicae Universitatis Scientiarum Budapestinensis de Rolando Eötvös Nominatae 51.tom/2014, 101. o.)

<sup>65</sup> Lános Petra: i.m. 6. o.

<sup>66</sup> A Bíróság 2/13. sz. véleménye 192. pont

<sup>67</sup> A Bíróság 1/09. sz. véleménye, 67 és 83. pont, [ECLI:EU:C:2011:123]

kérelmet az EUMSZ 267. cikk alapján.<sup>68</sup> A vélemény szerint ez az EU-tagállamok vonatkozásában előzetes döntéshozatali eljárás megkerülésének veszélyével járhat, mivel a megállapodás-tervezet nem rendezi e két mechanizmus viszonyát.<sup>69</sup> Kokott főtanácsnok állásfoglalása a Bíróságtól eltérő nézőpontot képvisel. Kifejti, hogy ugyan fennáll a lehetősége annak, hogy a tagállamok „kísértésbe esnek” és a Bíróság helyett az EJEB-hez fordulnak. Ugyanakkor ez a jelenség nem a csatlakozás következménye lesz, mivel a kiegészítő jegyzőkönyvet ratifikáló tagállam a csatlakozástól függetlenül fordulhat alapjogi kérdések EJEE szempontjából való értelmezése tárgyában az EJEB-hez, ahelyett, hogy a Bírósághoz intéznének Alapjogi Charta értelmezésére vonatkozó ugyanolyan tartalmú kérdést.<sup>70</sup> Az autonómia veszélyre vonatkozó hivatkozás azért is támadható, mert tanácsadó vélemény iránti eljárás egy önkéntes eljárás, aminek az eredménye egy nem kötelező erejű vélemény, továbbá a 16. jegyzőkönyvhöz nem is kötelező csatlakozni. Mindebből az következik, hogy az Európai Unió, illetve a tagállamok egy egyoldalú nyilatkozattal kijelenthetnék, hogy nem csatlakoznak a jegyzőkönyvhöz az előzetes döntéshozatali eljárás monopóliumának megóvása érdekében vagy csatlakoznak, azzal a fenntartással, hogy az eljárás nem érinti a Bíróság uniós jog végső értelmezésére vonatkozó hatáskörét.<sup>71</sup>

A Bíróság az uniós jog sajátos jellemzőiről és autonómiájáról szóló címen kívül, de ahhoz közvetve kapcsolódóan továbbá négy szempontot elemez. A korábban már ismertetett EUMSZ. 344. cikke a Bíróság kizárólagos hatásköri rendjének megőrzése érdekében kimondja, hogy nincs mód a tagállamok közötti, valamint a tagállamok és Unió közötti jogviták EJEB előtti „előzetes vagy utólagos külső felülvizsgálatra”<sup>72</sup>, márpedig azzal, hogy a megállapodás-tervezet csak EJEE 55. cikkben foglalt kötelezettséget korlátozza, az EJEE 33. cikkében foglaltat pedig nem, sérti az EUMSZ 344. cikkét. A Bíróság a megállapodás-tervezet alperesi pertárságra vonatkozó azon rendelkezését is kritizálta, az Unió és a tagállamok között fennálló hatáskörmegosztási rendszer sérelmének fényében, amely szerint az EJEB az Unió vagy valamely tagállam kérelmére hozott kötelező határozatával a szerződő fél alperesi pertársá

---

<sup>68</sup> A Bíróság 2/13. sz. véleménye 196. pont

<sup>69</sup> A Bíróság 2/13. sz. véleménye 198. pont

<sup>70</sup> Juliane Kokott főtanácsnok állásfoglalása a 2/13. sz. vélemény iránti eljárásban, 139. és 140. pont, [ECLI:EU:C:2014:2475]

<sup>71</sup> Jeney Petra: i. m. 108-109.o.

<sup>72</sup> A Bíróság 2/13. sz. véleménye 210. pont



válik, ennek folyamánként az alperes esetleges marasztalása esetén a pertárs is felelhet a jogsértésért.<sup>73</sup>

A Bíróság előzetes bevonására irányuló eljárás fontosságát hangsúlyozta, azonban kifejtette, hogy az a megállapodás-tervezetbe foglalt formájában mégse egyeztetethető össze az uniós jogban biztosított Bíróság hatáskörének védelmével. Mivel az EJEB mérlegelésére bízta, hogy a Bíróság foglalt-e már állást az EJEB előtti eljárás tárgyát képező ugyanazon jogkérdésről, ezzel pedig a Bíróság ítélezési gyakorlatát elemezve dönthetne a Bíróság bevonásáról.<sup>74</sup> Továbbá az is sértene a Bíróság értelmezési monopóliumát, hogy ezen eljárásban a Bíróság a szekunder jogot nem értelmezheti az EJEE által biztosított jogok tekintetében.<sup>75</sup>

Végül a Bíróság felettébb aggályosnak tartotta, hogy az EJEB olyan KKPB területén elfogadott bizonyos aktsok EJEE-vel való összeegyeztethetőségét is vizsgálhatná, amelyekre Bíróságnak egyelőre nincs hatásköre. Ez pedig ellentétben állna azzal, hogy az uniós aktusok felülvizsgálatára vonatkozó hatáskör nem ruházható át az uniós intézményi és igazságszolgáltatási kereten kívüli nemzetközi bíróságra.<sup>76</sup>

#### **III.4. EJEE jogforrási helye az uniós jogrendszerben**

Az Európai Unió EJEE-hez való csatlakozásával az Egyezmény az uniós jogrendszerbe alakszerűen beépülő jogforrásnak fog minősülni. Mivel a 2/13. számú vélemény a csatlakozás ellen sorakoztat fel érveket, ezért arra külön nem is tért ki, hogy hogyan alakulna az EJEE helyzete az uniós jogrendszerben. Az Egyezmény hierarchikus helyzetét tekintve két féle megközelítés létezik. Az egyik álláspont kiindulópontja az EUMSZ 6. cikk (2) bekezdése, amely kötelezővé teszi az Egyezményhez való csatlakozást, ebből a kötelezettségből kifolyólag az EJEE elsődleges jogforrásként fog megjelenni az uniós jogrendszerben.<sup>77</sup> Ezt az álláspontot támasztja alá Szabó Marcel is. Tanulmányában foglaltak alapján *„dogmatikai szempontból ugyanis teljességgel értelmetlen volna az EJEE-t az elsődleges jog alá helyezni, mivel az alapvető emberi jogokat is felölelő általános jogelvek továbbra is elsődleges jogforrásai az*

---

<sup>73</sup> A Bíróság 2/13. sz. véleménye 224-226. pont

<sup>74</sup> A Bíróság 2/13. sz. véleménye 236-241. pont

<sup>75</sup> A Bíróság 2/13. sz. véleménye 246-247. pont

<sup>76</sup> A Bíróság 2/13. sz. véleménye 254-256. pont

<sup>77</sup> Mohay Ágoston: Az Emberi Jogok Európai Egyezménye az uniós jogban – csatlakozás előtt és után(?), JURA, 24. évfolyam, 2018. év 1. szám, 82.o. belső hivatkozás: Girogio Gaja: Accession to the ECHR, in: Andrea Biondi, Piet Eeckhout, Stefanie Ripley: El law after Lisbon, Oxford University Press, 2012, 108-121.o.

*európai jognak.*<sup>78</sup> E nézettől valószínűbb, hogy az EU nemzetközi szerződésekre vonatkozó rendelkezési fogak érvényesülni<sup>79</sup>, amely által az EJEE a primer és szekunder jog közötti státussal fog rendelkezni. Ez azt jelenti, hogy a nemzetközi megállapodás nem sértheti a primer jogot, ugyanakkor a másodlagos jog sem lehet ellentétes a nemzetközi szerződéssel. Továbbá az EJEE 6. cikk (2) bekezdés második fordulata is azt feltételezi, hogy az EJEE nem válhat primer jogforrássá, mivel a csatlakozás nem érintheti a Szerződésben meghatározott hatásköröket, a Szerződésekkel nem lehet ellentétes.<sup>80</sup> Az EJEE pozícióját tekintve a csatlakozást követően egy sajátos, kettős helyzet szemtanúi lehetünk. Egyrészt közvetett módon az íratlan elsődleges jog része lesz, másrészt pedig az EUMSZ. 216. cikk (2) bekezdése alapján megkötött nemzetközi szerződésként az elsődleges jogforrások alatt, de a másodlagos jogforrások fölött fog elhelyezkedni.<sup>81</sup> Ebből arra is lehet következtetni, hogy az uniós jogrend sajátos jellemvonásait adó jogelvek (alkalmazási elsőbbség, közvetlen alkalmazhatóság, közvetlen hatály) az uniós jogrend szerves részévé vált EJEE-beli alapjogokra is érvényesek lesznek. Másrészt az is számba vehető, hogy legalábbis a másodlagos uniós jogi normák közvetett és közvetlen alapjogi kontrollja tekintetében a végső bírói fórum az EJEB lesz.<sup>82</sup>

#### **IV. A nemzetközi jog és az uniós jog viszonya**

A nemzetközi jog és uniós jog általánosságban vett kapcsolatát nézve a tudományos kutatásoknak két alapvető sodorvonala alakult ki. Mindkét irányzat követői a nemzetközi jog és a nemzeti jog kapcsolatának vizsgálatát vették alapul, azaz e kapcsolatra és adott esetben a tagállamok belső alkotmányos berendezkedésére vonatkozó dualista, monista megközelítést. Az egyik az uniós jogot önálló és eredeti alkotmányos rendszernek<sup>83</sup> tekinti, a másik a nemzetközi jog sajátos alrendszereként minősíti azt.<sup>84</sup> A monista felfogás egységes egészként tekint a nemzetközi jogra és az uniós jogra, ezáltal a két jogrend közötti hierarchikus viszonyról beszélhetünk, míg a dualista rendszer szerint heterogén és formálisan elkülönült két jogrendről

---

<sup>78</sup> Szabó Marcel: Az európai jog és a nemzetközi jogrend - hierarchia és összefonódás (ÁJT, 2012/2-3.,) 202. o.

<sup>79</sup> Mohay Ágoston: i. m.82. o.

<sup>80</sup> Mohay Ágoston: i.m. 82. o.

<sup>81</sup> Mohay Ágoston: I. m.82. o

<sup>82</sup> Szalayné Sándor Erzsébet: Alapjogok (európai) válaszüton - Lisszabon után in: Jogtudományi Közlöny, 2013. évi 1. szám, 26-27. o.

<sup>83</sup> Allot, P.: European Foreign policy: After-life an Illusion. In:International Law aspects of the European Union (ed.: Koskenniemi, M.) Martinus Nijhoff Publishers, The Hague, 1997.218. in: Szabó Marcell: i. m. <sup>84</sup> Szabó Marcel: i. m. 191. o.

<sup>84</sup> Szabó Marcel: i.m.181.o.

van szó. Szabó Marcel tanulmánya szerint „*az európai jog bizonyos részei egyszersmind nemzetközi jogi szabályok is, és így a nemzetközi jog egy önálló alrendszerét hozzák létre*”. Amennyiben az európai jog és nemzetközi jogrend kapcsolatát hierarchikus viszony jellemzi a jogforrási piramis csúcsán a primer uniós jogforrásokat megelőzve a *ius cogens* áll. Az elsődleges jogforrásokkal egy szinten helyezkednek el az alapvető emberi jogok, a nemzetközi szokásjog, valamint a civilizált nemzetek által elismert általános jogelvek. A szekunder jogforrásokat megelőzve található a nemzetközi megállapodásokat, illetve a másodlagos uniós jogi aktusok alatt helyezkednek el a tagállamok egymással, valamint harmadik országokkal kötött nemzetközi szerződések.<sup>85</sup> A dualista elképzelést támasztja alá Tanel Kärkmae és Jean Allain megállapításai, miszerint „*az európai jog semmiképpen sem a regionális nemzetközi jog valamely formája, hanem egy sui generis, megfelelő körülmények között alkalmazott nemzetközi jog*”<sup>86</sup>, továbbá „*az esetek többségében nem a jog maga, hanem annak alkalmazása az, amely az új jogrendet a nemzetközi jogtól megkülönbözteti*”<sup>87</sup> Több szerző hivatkozik arra, hogy szuverén államok hozták létre az Európai Uniót, illetve jogelődjét, tehát az EU létrehozása a szuverén államok együttműködésén alapszik. Működése és felhatalmazása már csak ezen államok egyes szuverén hatalmi jogosítványainak átadásán nyugszik. Amíg az Európai Unió nemzetközi jogalanyisága és a tagállamok - bizonyos kérdésekben történő - felhatalmazása alapján szabadon vesz részt nemzetközi szerződések megkötésében és ezek ratifikálását a tagállamainak előírhatja, akár az esetleges elmaradásuk esetén szankció kilátásba helyezésével is. Addig egy szuverén állam a nemzetközi szerződéshez, akkor csatlakozik, ha maga is részese kíván lenni és e szerződés feltételeit magára nézve kötelezőnek fogadja el, továbbá módjában áll azt teljesíteni.

Az Európai Unió nemzetközi térben való szerepvállalása tekintetében az EUMSZ. 47. cikke önálló nemzetközi jogalanyisággal rendelkezik, így a nemzetközi kapcsolatok rendszerében az Unió önálló szereplőként jelenik meg. Kérdésként merülhet fel, hogy az elkülönült uniós jogrenden belül milyen formában érvényesülnek a nemzetközi jog szabályai. E körben a két tipikus, de nem kizárólagos nemzetközi jogi normáról beszélhetünk: a nemzetközi szokásjog és

---

<sup>85</sup> Szabó Marcel: i. m. 191-211.o.

<sup>86</sup> Kerikmäe T.: Suprenational Law as International Law and Vice Versa. *Juridicia International*, 1 (1998), 43.o.in. : Szabó Marcell: i. m.

<sup>87</sup> Allain J. The Eorpean Court of Justice is an International Court. *Nordic Journal of International Law*, 8 (1999), 249, 261. o. in: Szabó Marcell: i. m.

a nemzetközi szerződések.<sup>88</sup> Az Európai Unió a nemzetközi kapcsolatok színterén az EUMSZ. 216. cikke szerint jogosult nemzetközi szerződések megkötésére mind harmadik államokkal, mind nemzetközi szervezetekkel. Ezen megkötött szerződések az uniós jogrend szerves részét képezik, kötelező erővel rendelkeznek az Unióra, intézményeire, továbbá tagállamaira. A Bíróság is megerősítette ezen tételt a Haegeman-ügy során hozott ítéletében, melyben kimondta, hogy szerződések hatályba lépésüket követően az Európai Unió jogának „integráns részét” képezik.<sup>89</sup>

Az EUMSZ. 218. cikke részletesen szabályozza az Unió által megkötni kívánt nemzetközi szerződések folyamatát, az ezekre vonatkozó eljárást. A Szerződések a Bíróság fontos hatáskörét nevesíti e cikkben, miszerint bármely tagállam, a Tanács, az Európai Parlament és a Bizottság kikérheti a Bíróság véleményét úgynevezett ex ante eljárásban a megkötendő nemzetközi szerződés és a Szerződések összeegyeztethetősége tárgyában. Amennyiben kedvezőtlen vélemény születik a feltett kérdésben, a nemzetközi megállapodás csak akkor köthető meg a Tanács által, ha azt módosítják, vagy a Szerződések rendelkezéseit felülvizsgálják.

Az EU által megkötött nemzetközi szerződések az uniós jogforrások hierarchiájában a primer uniós jog forrásai alatt, ám a szekunder uniós jogforrások felett helyezkednek el. Ebből következően az EU nemzetközi szerződése nem sérthetik a primer jogot, a szekunder jog pedig nem ütközhet a nemzetközi szerződésekbe.<sup>90</sup>

A nemzetközi szokásjog helyzetében a Szerződések nem tartalmaztak rendelkezést, így annak megítélése a Bíróságra hárult. A kezdeti tartózkodó magatartást követően a Bíróság megállapította, hogy a nemzetközi szokásjog az Unióra kötelező, az uniós jogrend részét képezi. A Bíróság a C-162/96. sz. Racke ügyben kijelentette, hogy a *„Közösség hatásköreit a nemzetközi jog tiszteletben tartásával kell gyakorolni, következésképpen a Közösség köteles tiszteletben tartani a nemzetközi szokásjog szabályait”*, amennyiben pedig nyilvánvaló mérlegelési hibát vétett az uniós jogalkotó, a szokásjog jogszerűségi mérce lehet. Megállapította továbbá a C-286/90. sz. Poulsen és Diva Navigation ügyben, hogy *„nemzetközi jog releváns szabályainak fényében kell a közösségi jogot értelmezni”*. A nemzetközi jog uniós jogrend

---

<sup>88</sup> Blutman László: i. m. 145. oldal

<sup>89</sup> 181/73. sz. Haegeman kontra Belgium ügy (EBHT 1974, 449.o., 5. pont)

<sup>90</sup> Mohay Ágoston: A nemzetközi jog és az uniós jog kapcsolódási pontjai, 272.o.

alapjaihoz tartozó elveket tartalmazó néhány általános szabálya a Bíróság gyakorlata alapján az elsődleges jogforrásokkal azonos szinten helyezkedik el.<sup>91</sup>

## V. Kadi-ügyek elemzése

Az Európai Unió Bíróságának ítélkezése gyakorlata a Kadi ítéletet megelőzően némi eltéréssel, de egységesnek és következeteseknek volt mondható a nemzetközi jog és az uniós jog kapcsolata tekintetében. Ítéleteiben többször utalt a Bíróság arra, hogy „az Európai Közösség a nemzetközi jog új jogrendje”, azonban mindig gondosan utalva a nemzetközi jog elveinek tiszteletben tartására. Továbbá az EUSz 3. cikk (5) bekezdése szerint az Európai Unió a világ többi részéhez fűződő kapcsolatában hozzájárul nemzetközi jog szigorú betartásához és fejlesztéséhez, így különösen az Egyesült Nemzetek Alapokmányában foglalt alapelvek tiszteletben tartásához. Alapvetően a Bíróság azt hangsúlyozta, hogy a nemzetközi jog kötelező az Unióra. Megállapította ezt a nemzetközi megállapodások és nemzetközi szokásjog területén is.<sup>92</sup> A Kadi-doktrína alapvetően felborította az eddig egységnek látszó ítélkezési gyakorlatot és egy ENSZ BT határozatot végrehajtó uniós rendeletet helyezett hatályon kívül, amely kapcsán felmerült a nemzetközi és uniós jog korrelációja, kiemelten a ENSZ Alapokmányából fakadó kötelezettségekre, ezen belül a Biztonsági Tanács határozataira.

### *V.1. A Kadi-ügy jogi előzményei, tényállása*

1999. október 15. napján az Egyesült Nemzetek Biztonsági Tanácsa meghozta a 1267. számú határozatát, melyben kifejtette, hogy a nemzetközi terrorizmus üldözése alapvető jelentőségű a nemzetközi békére és biztonságra nézve, egyben rosszállását fejezte ki amiatt, hogy a Talibán továbbra is menedéket nyújt terrorista szervezetek és tagjaik számára és ezen felül lehetőséget biztosít terroristakiképző-táborok működtetésére és irányítására, valamint Afganisztánt kiindulópontként használják nemzetközi terrorista műveletek végrehajtására. E határozat (4) bekezdésének b) pontjában rendelkezett a Biztonsági Tanács – a fent nevezett kötelezettségek tagállamok általi tiszteletben tartása végett -, hogy minden tagállamnak kötelessége befagyasztani a Talibán tulajdonában álló pénzkészleteket, továbbá ügyelni arra, hogy e

---

<sup>91</sup> Blutman László i.m. 152.o.

<sup>92</sup> Mohay Ágoston: A nemzetközi jog és az uniós jog kapcsolódási pontjai 276. o.

pénzkészleteket, valamint pénzügyi forrásokat sem állampolgáraik, sem területeken tartózkodó más személyek ne bocsássanak a rendelkezésére, valamint a Talibán ellenőrzésében álló vállalkozás javára. A határozat (6) bekezdésében a Biztonsági Tanács tagjaiból bizottságot hozott létre (a továbbiakban: Szankcióbizottság), melynek feladatákként határozta meg a (4) bekezdésben rögzített kötelezettségek teljesítése feletti kontrollt, a nevesített pénzkészletek azonosítását és adott esetben e bekezdésben foglalt kötelezettségektől történő eltérés iránti kérelmek elbírálását.

A Biztonsági Tanács 2010-ben meghozott 1333. számú határozatával megbízta a Szankcióbizottságot, hogy az államok és nemzetközi szervezetek által közölt információk alapján vezessen listát azokról a személyekről és szervezetekről, melyeket a fent nevezett terrorista csoportokhoz tartozóként azonosítanak.

A Tanács arra az álláspontra helyezkedett, hogy szükséges a Közösség fellépése a BT határozatának végrehajtására, ennek eredményeként több közös álláspont is született a közös kül- és biztonságpolitika területén.<sup>93</sup>

2001. március 6-án a Tanács az EK 60. és az EK 301. cikk alapján megalkotta az egyes termékek és szolgáltatások Afganisztánba történő kivitelének tilalmáról, a repülési tilalom megerősítéséről és az afganisztáni Tálibánt illető pénzkészletek és egyéb pénzügyi források befagyasztásáról szóló 467/2001/EK tanácsi rendeletet, mely a BT 1333. számú határozatának a Közösség tagállamaira nézve a végrehajtási rendelete. A rendelet többek között meghatározza, hogy mit kell „pénzeszközként és pénzforrásként” érteni továbbá, hogy a rendelet alkalmazásában mi minősül „befagyasztásának”, valamint, hogy mely hatóságokon keresztül lehet ez ellen felmentést kapni.

Az ügy szempontjából releváns megemlíteni, hogy a 467/2001/EK rendeletet hatályon kívül helyezte a Tanács 881/2002/EK rendelete, tekintettel a Biztonsági Tanács több meghozott határozatára, melyek részletes eljárási kérdéseket tartalmaztak.

Fent nevezett rendelet I. melléklete tartalmazta a 1333. számú BT határozat alapján feljogosított Szankcióbizottság listáját, mely felsorolta a terrorizmus finanszírozásával kapcsolatba hozható természetes és jogi személyeket, s egyben jogalapot adott a fentebb nevesített szankció alkalmazására.

---

<sup>93</sup> 96/746/KKBP, 1999/727/KKBP, 2001/154/KKBP és a 2001/771/KKBP közös álláspont hatályon kívül helyezéséről szóló 2002/402/KKBP közös álláspont

A szaúd-arábiai lakóhellyel rendelkező – egyébként Svédország területén tartózkodó – Yassin Abdullah Kadit és a svédországi székhellyel rendelkező, szomáliai menekülteket támogató jótékonyági szervezet Al Barakaat International Foundatin-t<sup>94</sup> a Szankcióbizottság listájára, melyet a 467/2001/EK rendelet harmadszori módosításával<sup>95</sup> e rendelet I. számú mellékletének is részét képezte, ezáltal alapot adva Kadival szemben a pénzeszközei befagyasztására.

### ***V.2. A felek kérelmei***

Kadi a Törvényszék Hivatalához 2001. december 18. napján az EK 230. cikk alapján megsemmisítés iránti keresetet terjesztett elő a Tanáccsal és Bizottsággal szemben, melyben kérte az Elsőfokú Bíróságot, hogy a 2062/2001 és 467/2001 rendeleteket a rá vonatkozó részben semmisítse meg. Későbbiekben módosított keresetében kérelmét kiterjesztette a 467/2001 rendeletet hatályon kívül helyező és azt felváltó 881/2002 rendeletre. Keresetében három jogalapot nevezett meg, mely alapvető jogai sérelmét jelentik. Kifogásolta, hogy az eljárás során – minek következtében szerepel a rendelet mellékletét képező listán – sérült a meghallgatáshoz való joga, a további megjelölt joglapok tekintetében hivatkozott a tulajdonhoz való jogának és az arányosság megsértésére, valamint a tényleges bírósági felülvizsgálat való jog megsértésére.

Módosított keresetében megjelölt egy negyedik jogalapot, a hatáskör hiányára és hatáskörtúllépésre hivatkozott azzal, hogy az alperes intézmények megalkották a 467/2001 és a 2062/2001 rendeleteket az EK 60. és az EK 301. cikk alapján, miközben ezek a rendelkezések véleménye szerint a Közösséget a harmadik országokkal fennálló gazdasági kapcsolatok felfüggesztésére vagy korlátozására, nem pedig magánszemélyek követeléseinek befagyasztására jogosítják fel.<sup>96</sup>

Alperesi oldalon a Bizottság és a Tanács ellenkérelmeikben kérték a Törvényszéket, hogy a felperes keresetlevelét utasítsa el, továbbá a marasztalja a perrel felmerült költségekben. Az alperesek lényegében a jogalap hiányára felhozott felperesi érveléssel szemben arra hivatkoztak, hogy a Bíróság korábbi véleményében<sup>97</sup> már kifejtette álláspontját az EK 308. cikkével kapcsolatban, melynek célja az intézmények hatáskörének kibővítése azon

---

<sup>94</sup> T-306/01. sz. ügy Ahmed Ali Yusuf és Al Barakaat International Foundation kontra az Európai Unió Tanácsa és az Európai Közösségek Bizottsága

<sup>95</sup> 2062/2001/EK bizottsági rendelet

<sup>96</sup> Elsőfokú Bíróság (ma Törvényszék) ítélete a T-315/01. sz. ügyben [ECLI:EU:T:2005:332] 60. pont

<sup>97</sup> Bíróság 2/94. sz. véleménye 29. és 30.pont

Szerződésben meghatározott célok megvalósítása tekintetében, melyekkel ezen intézmények konkrétan nincsenek felruházva. Utalt rá az alperesi oldal, hogy fent nevezett cikket, azért alkalmazták a megtámadott rendelet jogalapjai között, hogy kiegészítsék az alkalmazhatóságának körét, ezzel hatályát kiterjesztve a magánszemélyekre és nem állami szervezetekre is.

A Tanács továbbá megjelölt korábbi jogalkotási gyakorlatából olyan területeket – főként a Szerződés céljaként nevesített közös piac működése tekintetében – melyek szabályozása során nevesített cselekvési jogosítvánnyal nem rendelkezett, ezzel párhuzamot vonva a jelen ügy felperes által támadott rendeletei vonatkozásában. Álláspontja szerint maga a Bíróság is elismerte ezen gyakorlatának a jogszerűségét.<sup>98</sup>

### ***V.3. Az Elsőfokú Bíróság/Törvényszék döntése***

A Törvényszék ítéletében elsőként az alperesi intézmények tekintetében vizsgálta a hatáskör hiányának, illetve túllépésének kérdését. Ugyan a felperes e negyedik jogalapként megjelölt hivatkozásától az eljárás során elállt, a Törvényszék mégis indokoltnak tartotta hivatalból vizsgálni e kérdéskört.

Az Elsőfokú Bíróság vizsgálata során abból indult ki, hogy a Tanács az EK-Szerződés 301. és 60. cikke alapján jogosult harmadik országokkal szemben gazdasági és pénzügyi szankciók bevezetésére. Osztotta az álláspontját azon alperes érvelésnek, mely a 308. cikkre vonatkozik, tehát a Tanács – a szerződésben nem nevesített – hatáskörrel rendelkezik e szankciók elrendelése esetén magánszemélyek és nem állami szervezetek vonatkozásában is.

A Törvényszék ítéletében vizsgálta általában a nemzetközi jog és az uniós jog viszonyát, különös tekintettel a BT határozatokra. A Törvényszék egyrészt a nemzetközi jog források szerint lefektette, hogy az ENSZ Alapokmányból eredő kötelezettségek megelőznek minden más nemzetközi szerződésből folyó vagy belső jogi kötelezettséget.<sup>99</sup> Másrészt az uniós jogi rendelkezések szerint is az EU-tagállamokat egyértelműen kötelezik az Alapokmányból eredő kötelezettségek. Ennek alátámasztására szolgál az EUMSZ. 351. cikke miszerint a csatlakozás előtt megkötött nemzetközi megállapodásokból –így az ENSZ Alapokmánya- származó jogokat és kötelezettségeket a Szerződések rendelkezései nem érintik. Továbbá az is, hogy az EUMSZ. 347. cikkét kifejezetten az ENSZ Alapokmány sajátos státusának tiszteletben tartása érdekében

---

<sup>98</sup> C-114/88. sz. Delbar-ügy [EBHT 1989.] 4067.o.

<sup>99</sup> T-315/01. sz. Kadi-ügy, 182-184. pont



iktatták az uniós jogba.<sup>100</sup> Ebből eredően pedig a tagállamoknak nemcsak joguk, de kötelességük is, hogy ne alkalmazzák a közösségi jog olyan rendelkezését -még akkor se, ha az az elsődleges joghoz tartozó rendelkezés vagy a közösségi jog valamely általános elve-, amely az ENSZ Alapokmányából eredő kötelezettségeik megfelelő végrehajtását akadályozza.<sup>101</sup>

Kifejtette, hogy bár az irányadó ítélkezési gyakorlat szerint Uniót az ENSZ Alapokmánya alapvetően közvetlenül nem köti, és ebből következően nem köteles elfogadni és alkalmazni a BT-határozatok sem<sup>102</sup>, azonban annyiban, amennyiben a Szerződések értelmében az Unió olyan hatásköröket vett át, amelyeket az ENSZ Alapokmányának hatálya szerint korábban a tagállamok gyakoroltak, az Alapokmány rendelkezései a Közösséget kötelező hatállyal rendelkeznek<sup>103</sup>. Tehát nem közvetlenül, de közvetetten köti az Alapokmány az Uniót.

Tekintettel arra, hogy a megtámadott rendelet a BT kötelező erejű határozatának végrehajtására irányul a Törvényszék nem látta lehetőségét a bírósági felülvizsgálatra, mivel e felülvizsgálat, ha közvetett módon is, de érintené BT kötelező erejű határozatának a jogszerűségét. Ezzel ellentétben, azonban az Elsőfokú Bíróság köteles mindent megtenni annak érdekében, hogy a közösségi jogot a tagállamoknak az Egyesült Nemzetek Alapokmánya alapján fennálló kötelezettségeivel összeegyeztethetően értelmezze és alkalmazza.<sup>104</sup>

A Törvényszék az uniós jogra tekintettel nem vizsgálta a rendelet jogszerűségét, mivel a BT határozat végrehajtása során nem rendelkezett mérlegelési joggal, ezért a rendelet megsemmisítése esetén közvetetten azt mondaná ki, hogy a nemzetközi jogi aktus alapjogot sért.<sup>105</sup> E logikai érvelés következtében a megtámadott rendeletek jogszerűségének vizsgálata során már csak a nemzetközi jog feltétlenül érvényesülő szabályai, azaz a *ius cogens* által védett alapvető jogok vizsgálatára szorítkozott. Indokolása értelmében a felperes tulajdonhoz való joga – amennyiben ezt a *ius cogens* védi – nem sérülhetett, hiszen nem a tulajdonhoz való jogot, hanem a használathoz való jogot korlátozzák. A védelemhez való jogot és az arányosság kérdését a Törvényszék, akként rendezi, hogy a *ius cogens* egyetlen szabálya sem követeli meg a felperes Szankcióbizottság általi meghallgatását, továbbá nemzetközi közösség és a felperes érdekeinek ellentétes mivolta következtében, a felperessel szemben rendelkezésre álló tények

---

<sup>100</sup> T-315/01. sz. Kadi-ügy, 188. pont

<sup>101</sup> T-315/01. sz. Kadi-ügy, 190. pont

<sup>102</sup> T-315/01. sz. Kadi-ügy, 192. pont

<sup>103</sup> T-315/01. sz. Kadi-ügy, 203. pont

<sup>104</sup> 79/05. sz. Sajtóközlemény 3.o.

<sup>105</sup> T-315/01. sz. Kadi-ügy, 221-224. pont

és bizonyítékok közlése sem elvárható. A hatékony bírósági felülvizsgálatot illető jogot illetően ismételten visszatér arra az álláspontra, mely alapján a bírósági felülvizsgálat hatálya csak a megtámadott rendelet és ennek következtében a BT határozat *ius cogens*sel történő összeütközésére terjedhet ki, s nem a Közösségben érvényesülő alapvető jogoknak történő megfelelésében.<sup>106</sup> Fentiek alapján a Törvényszék a felperes keresetét elutasította. Az elsőfokú ítélettel szemben Yassin Abdullah Kadi fellebbezett, az ügy elbírálását egyesítette az Al Barakaat International Foundation ügygel.<sup>107</sup>

Általánosságban a nemzetközi jog és az uniós jog viszonya tekintetében a Kadi ítéletben foglaltak alapján elmondható, hogy a Törvényszék visszautasította az érvelést, miszerint "a közösségi jogrend az Egyesült Nemzetektől független jogrend, melyet kizárólag a saját jogi szabályai irányítanak".<sup>108</sup> Az uniós és a nemzetközi jog egy és ugyanazon jogrendnek az alkotóelemei, amiben az uniós jog a nemzetközi jog autonóm alrendszereként értelmezhető.<sup>109</sup> A két jogrend viszonyát a monista rendszer jellemzi, mivel az uniós jog nemzetközi jogi gyökereire tekintettel illeszkedik a nemzetközi jog hierarchiájába, amelyben az uniós jog akár a „nemzetközi jog egy sajátos ágának is tekinthető”<sup>110</sup>, e viszonyrendszerben az uniós jog felett áll a nemzetközi jog legmagasabb szintű jogforrása a *ius cogens*.<sup>111</sup>

#### ***V.4. M. Poires Maduro Főtanácsnok indítványa***

M. Poires Maduro Főtanácsnok indítványában<sup>112</sup> nem értett egyet az Elsőfokú Bíróság azon érvelésével, miszerint az EK. 308. cikke a megtámadott rendelet olvasatában felhatalmazást nyújtana a Tanácsnak a sérelmezett szankciók bevezetésére nem állami szereplőkkel szemben.<sup>113</sup>

---

<sup>106</sup> T-315/01. sz. Kadi-ügy, 233-251. pont

<sup>107</sup> C-402/5. P. és C-415/05. P. sz. Kadi és Al Barakaat egyesített ügyek [ECLI:EU:C:2008:461]

<sup>108</sup> T-315/01. sz. Kadi-ügy, 233-251. pont

<sup>109</sup> Szabó Marcell: i. m. 195. o.

<sup>110</sup> Katja S. Ziegler: Strengthening the Rule of Law, but Fragmenting International Law: The Kadi Decision of the ECJ from the Perspective of Human Rights. *Human Rights Law Review* 2009. 2. sz. 292. o. belső hivatkozás in.: Mohay Ágoston: i.m. 110.

<sup>111</sup> Mohay Ágoston: i.m. 110.o. könyv

<sup>112</sup> M. Poires Maduro Főtanácsnok indítványa[ECLI:EU:C:2008:11]

<sup>113</sup> M. Poires Maduro Főtanácsnok indítványa 15. pont

Álláspontja szerint „...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.”<sup>114</sup>

E keretrendszerben vizsgálja a fellebbezők állítólagos alapvető jogainak megsértését. Nem talál rá indokot, hogy a Bíróság eltérjen a gyakorlatában kialakított módszertől az alapvető jogok sérelmének vizsgálata területén. Hosszas indokolását adja annak, hogy a megfelelő eljárási garanciák hiányában, miért sérülnek a fellebbezők által hivatkozott alapvető jogok. A tulajdonhoz való jog területén egyetért a Bizottsággal, hogy a terrorizmus megakadályozása érdekében e jog korlátozható, azonban nem mentesülnek az intézmények e korlátozás igazolásának kötelezettsége alól. A meghallgatáshoz és a bírósági felülvizsgálathoz való joggal kapcsolatban elismeri, hogy az Egyesült Nemzetek szintjén létezik egy mentesítési eljárás, mely kormányközi konzultációk révén vezethet eredményre, azonban hozzáteszi, hogy a kérelmezett a kérelmező kérelmét bármikor figyelmen kívül hagyhatja. A bírósági felülvizsgálat kérdésében utal arra, hogy e jog bizonyos esetekben korlátozható, azonban egy demokratikus rendszerben elfogadhatatlan e jog lényeges tartalmának lerontása.

Fentiekre tekintettel azt javasolja a Bíróság számára, hogy hozzon érdemi döntést az ügyben. Helyezze hatályon kívül az Elsőfokú Bíróság a T-306/01.sz., Yusuf és Al Barakaat International Foundation kontra Tanács és a Bizottság ügyben 2005. szeptember 21-én hozott ítéletét. A fellebbezőt érintő részében helyezze hatályon kívül az Oszáma bin Ládennel, az Al-Kaida hálózattal és a Tálibánnal összeköttetésben álló egyes személyekkel és szervezetekkel szemben meghatározott szigorító intézkedések bevezetéséről, valamint az egyes termékek és szolgáltatások Afganisztánba történő kivitelének tilalmáról, a repülési tilalom megerősítéséről és az afganisztáni Tálibánt illető pénzkészletek és egyéb pénzügyi források befagyasztásáról szóló 467/2001/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2002. május 27-i 881/2002/EK tanácsi rendeletet.<sup>115</sup>

#### ***V.5. Az Európai Bíróság Kadi ítélete***

A Bíróság megerősítette a Törvényszék azon rendelkezését, miszerint a Tanács hatáskörrel rendelkezett a megtámadott rendelet megalkotására. Azonban megállapította, hogy az Törvényszék tévesen alkalmazta a jogot, amikor azt állapította meg, hogy a közösségi

---

<sup>114</sup> M. Poiares Maduro Főtanácsnok indítványa 24. pont

<sup>115</sup> M. Poiares Maduro Főtanácsnok indítványa 56. pont

bíróságoknak főszabály szerint egyáltalán nincs hatáskörük a megtámadott rendelet belső jogszerűségének felülvizsgálatára.<sup>116</sup> Kimondta a Bíróság, hogy az „Egyesült Nemzetek révén létrejött nemzetközi jogrendet szabályozó elvekből” nem következik az, hogy a vitatott rendelet belső jogszerűségének az alapvető jogokra tekintettel történő bírósági felülvizsgálata kizárt lenne amiatt, hogy rendelet egy ENSZ BT határozat végrehajtására irányul.<sup>117</sup> Az érintett rendelet joghatóság alóli mentességének „az Egyesült Nemzetek Alapokmányából eredő kötelezettségeknek, különösen a Biztonsági Tanácsnak az ezen Alapokmány VII. fejezete alapján elfogadott határozatainak végrehajtására irányuló kötelezettségeknek a nemzetközi jog szintjén meglévő elsőbbsége elvének szükségszerű következményeként” semmilyen Szerződésbeli alapja nincs.<sup>118</sup> Bár igaz, hogy az EUMSZ 351. cikke, amennyiben alkalmazásának feltételei fennállnak, lehetővé tehet eltérést akár a primer jogtól is<sup>119</sup>, és is igaz, hogy az EUMSZ. 347. cikk implicit lehetővé teszi a „közös piac működésének olyan intézkedések általi korlátozását, amelyeket valamely tagállam a nemzetközi béke és biztonság fenntartása érdekében vállalt nemzetközi kötelezettségek teljesítése érdekében hoz”.<sup>120</sup> Ugyanakkor nem lehet akként értelmezni ezeket a rendelkezéseket, mint amelyek megengedik az eltérést az EUSz. 2. cikkében „az Unió alapjaként említett, a szabadság, a demokrácia, az emberi jogok és az alapvető szabadságok tiszteletben tartása és a jogállamiság elveitől.”<sup>121</sup> Az EUMSZ 351. cikke, ugyanis semmilyen esetben sem enged utat az uniós „jogrend alapjait képező elvek, köztük az alapvető jogok védelme elvének a megkérdőjelezését, amely utóbbi magában foglalja a közösségi jogi aktusok jogszerűségének a közösségi bíróság általi, az ezen alapvető jogoknak való megfelelésük tekintetében történő felülvizsgálatát.”<sup>122</sup> Kiemelte tehát, hogy a bírósági felülvizsgálatot a Szerződésekből következő a Közösségben érvényesülő alkotmányos garanciaként kell tekinteni, melyet nemzetközi szerződés nem sérthet. Hangsúlyozza, hogy a BT határozatát végrehajtó rendelet egy közösségi szekunder jogforrás, s ezen aktus felülvizsgálata nem kérdőjelezi meg az Egyesült Nemzetek határozatának

---

<sup>116</sup> /08. számú Sajtóközlemény 2.o. In: <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/200906/cp080060hu.pdf> megtekintést időpontja. 2020. május 04.

<sup>117</sup> C-402/5. P. és C-415/05. P. sz. Kadi és Al Barakaat egyesített ügyek 209. pont

<sup>118</sup> C-402/5. P. és C-415/05. P. sz. Kadi és Al Barakaat egyesített ügyek 300. pont

<sup>119</sup> C-402/5. P. és C-415/05. P. sz. Kadi és Al Barakaat egyesített ügyek 301. pont

<sup>120</sup> C-402/5. P. és C-415/05. P. sz. Kadi és Al Barakaat egyesített ügyek 302. pont

<sup>121</sup> C-402/5. P. és C-415/05. P. sz. Kadi és Al Barakaat egyesített ügyek 303. pont

<sup>122</sup> C-402/5. P. és C-415/05. P. sz. Kadi és Al Barakaat egyesített ügyek 304. pont

nemzetközi jogi szintjén meglévő elsőbbségét. A Bíróság arra a következtetésre jutott, hogy nem egy nemzetközi jogi forrás felülvizsgálatáról van szó, hanem pusztán az elsődleges és a másodlagos jog viszonyát érintő belső uniós jogi probléma megoldásáról. E megállapítások következtében lehetőségét látott a megtámadott rendelet uniós jog magasabb normáival történő összeütközésének vizsgálatára, a fellebbezők alapvető jogainak sérelme tekintetében. Megállapította, hogy az érintettek listára történő felvétele során nyilvánvalóan nem tartották tiszteletben a védelemhez való jogot, a meghallgatáshoz és a bírósági felülvizsgálathoz való jogot. Azt is megállapította, hogy a tulajdonhoz való jogot is megsértették. Indokaként a Főtanácsnok indítványában foglaltakkal megegyezően adja meg, nevesíti különösen a jogorvoslat hiányát, az eljárási garanciák hiányát, továbbá az indokoltság hiányát.

A Bíróság mindezekre tekintettel a Törvényszék ítéletét hatályon kívül helyezte és megsemmisítette a rendeltet, amennyiben az Kadi pénzeszközeit befagyasztotta. Azonban észlelte, hogy a rendelet azonnali hatállyal történő megsemmisítése helyrehozhatatlan kárt okozhat a terrorizmus ellenes közdelemmel kapcsolatban, az ítélet meghozatalától számított három hónapot meg nem haladó időszakra fenntartotta, hogy lehetővé tegye a Tanács számára a megállapított jogsértések orvoslását.

Mindezek alapján elmondható, hogy a Bíróság bár formálisan egy uniós rendeletet semmisített meg, de tartalmilag egy kötelező nemzetközi jogi normát tarott összeegyeztethetetlennek alapjogvédelmi szempontból. Ebből a perspektívából nézve a korábbi bírósági gyakorlatból következő monista viszonyrendszer helyett, az uniós jog és a nemzetközi jog dualista kapcsolatrendszere rajzolódik ki.<sup>123</sup> A Bíróság erőteljesen kiemelte a két jogrend különállását, hangsúlyozta az EU alkotmányos elveinek, szabályainak fontosságát.<sup>124</sup> A két jogrend közötti határvonalakat kiemelve dualista szemléletben „uniós alkotmányossági” kérdésként kezelte a Kadi-ügyet, amely alapján „uniós jogra is igaz az, hogy annak belső, alkotmányos alapelvei határozzák meg azt, hogy egy másik, külső jogrend szabályai mikor és mely feltételekkel fejthetnek ki joghatást az uniós jogban.”<sup>125</sup> A Kadi ítéletek olvasatában a Bíróság kifejtette, hogy az Unió természetesen elfogadja a nemzetközi normák kötelező erejét, azonban e normák érvényesülésénél fontosabb az uniós jog alkotmányos alapelveinek

---

<sup>123</sup> Mohay Ágoston: Nemzetközi jog és az uniós jog kapcsolódási pontjai 278. o.

<sup>124</sup> Mohay Ágoston: A Kadi doktrína és a nemzetközi jog érvényesülése az uniós jogrendben, KJSZ, 2017/4.39. o.

<sup>125</sup> Jean d'Aspremonte - Frédéric Dopagne: Kadi: The ECJ's Reminder of the Elementary Divide between Legal Orders. *International Organizations Law Review* 2008. 2. sz. 372-373. o. belső hivatkozás: Mohay Ágoston: I. m. 125.o.

érvényesülése. A nemzetközi jog az uniós jogrendet csak az Unió alkotmányos elvei által meghatározott feltételek szerint hathatja át, tehát tartalmi értelemben esetenként vizsgálva az alkotmányos elvek korlátozhatják a nemzetközi jog kötelező érvényű szabályait<sup>126</sup> E olvasatban egy „tartalom-alapú” viszony meghatározási rendszerhez juthatunk, azonban e módszer gyenge pontja az eseti vizsgálódás területe, mely szükségszerűen bizonytalanságot eredményezhet a nemzetközi normák és uniós alapelvek elsőbbségének vizsgálata során.<sup>127</sup>

#### ***V.6. A Kadi II.-ügy<sup>128</sup> rövid olvasata***

A fentebb ismertetett indokok miatt a Bíróság három hónapot meg nem haladó időre fenntartotta a 881/2002/EK rendelet joghatásait. Ezen időszakban Franciaország Egyesült Nemzetek Szövetsége melletti állandó képviselője az Unió nevében eljárva arra kérte a Szankcióbizottságot, hogy tegye közzé az indokolás összefoglalóját, mely alapján Kadi a rendelet mellékletét képező listára felkerült. Ezt követően az indokolás megküldésre került jelen ügy felperesének, melyre észrevételeit előterjesztette a Bizottság felé.<sup>129</sup> A Bizottság a 881/2002/EK rendelet 101. módosítása során úgy látta indokoltnak, hogy Kadi nevét a listán fenntartotta. Kadi a rendelet semmissé nyilvánítása iránti keresetet nyújtott be az előző ügyben felhozott indokokon túl kiegészítette azon hivatkozásokkal, hogy a rendeletnek nincs megfelelő jogalapja a vonatkozásban, hogy az Egyesült Nemzetek releváns indok nélkül módosítja azt. Továbbá vitatta, hogy a Bizottság nem adta kellő indokolását a vele szemben pénzeszköz befagyasztását fenntartó intézkedésnek.

A Törvényszék elsősorban leszögezte, hogy irányadónak tartja a Bíróság Kadi ügyben hozott határozatát, az abban eldöntött jogkérdéseket jelen esetben is irányadónak tartja. Hozzáteszi, ha e ítélkezési gyakorlat megváltoztatását célozná az intézmények és beavatkozó tagállamok hivatkozása, akkor hatáskörrel a Bíróság rendelkezne. Megállapította, hogy a végrehajtási rendelet teljes felülvizsgálatát szükséges elvégeznie a közösségi jog részét képező alapvető jogok tekintetében arra tekintet nélkül, hogy a megtámadott rendelet a BT kötelező erejű határozatának végrehajtására irányul. Hangsúlyozta, hogy legalább ezen elvek szerint kell

---

<sup>126</sup> C-402/05. P. sz. ügy, M. POIARES MADURO FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA, 24. pont

<sup>127</sup> Mohay Ágoston: A nemzetközi jog érvényesülése az uniós jogban a Súlyom-ügy tükrében: JURA 2014/2. szám, 102. oldal

<sup>128</sup> T-85/09. számú Y. A Kadi Kontra Bizottság és a C-584/10. P., C-593/10. P., C-595/10. P. számú egyesített ügyek Bizottság, Tanács, Egyesült Királyság kontra Y. A. Kadi

<sup>129</sup> T-85/09. sz. Yassin Abdullah Kadi kontra Európai Bizottság ügy [EU:T:2010:418] 49-53. pont

eljárni, míg az ENSZ Szankcióbizottságának felülvizsgálati eljárása hatékonyan nem biztosítja a bírói jogvédelem garanciáit.<sup>130</sup> A Törvényszék megsemmisítette a Bizottság újabb rendeletét Kadi vonatkozásában, mivel a Bizottság megsértette a felperes alapvető jogait mind a meghallgatáshoz, mind a védelemhez és a tulajdonhoz való jog területén.

Az ítélet ellen a Bizottság, a Tanács és az Egyesült Királyság terjesztett elő fellebbezést kérve a Kadi-doktrína felülvizsgálatát is.<sup>131</sup> A Bíróság ítéletében megállapította, hogy a Törvényszék elsőfokú határozatával ellentétben a felperessel szemben felhozott indokok többsége kellően pontos és alapos a védelemhez való jog gyakorlásához és a bírósági felülvizsgálat lehetővé tételéhez. Azonban a Bizottság semmilyen bizonyítékot vagy információt nem terjesztett elő a Kadi által vitatott terrorizmus finanszírozásában történő részvételének megalapozására, a vele szemben az eljárás során előterjesztett érveléssel nem igazolhatják a korlátozó intézkedések elrendelését Uniós szinten. Valamint a Bíróság nyomatékosította, hogy semmilyen változás nem következett be, amely kétségbe vonná a Kadi-ítéletben mondottakat, és alátámaszthatná egy uniós jogi aktus bírói felülvizsgálat alóli mentességét.<sup>132</sup> Tehát a Bíróság továbbra is irányadónak tekintette azt, hogy az uniónak tiszteletben kell tartani a BT határozat a nemzetközi jog szintjén meglévő elsőbbségét, azonban az nem eredményezheti az uniós jogi aktus jogszerűségi felülvizsgálatának mellőzését az uniós jog általános elveinek részét képező alapvető jogokra tekintettel.<sup>133</sup> Erre tekintettel, - még akkor is, ha a Törvényszék a védelemhez való jog és a bírósági felülvizsgálat lehetőségének vizsgálata területén tévesen alkalmazta a jogot – a Bizottság új rendeletét megsemmisíteni rendelte és a benyújtott fellebbezéseket elutasította.

---

<sup>130</sup> T-85/09. sz. ügy 127. pont

<sup>131</sup> C-584/10. P., C-593/10. P. és C-595/10. P. sz. Bizottság és mások kontra Kadi egyesített ügyek, 60. pont [ECLI:EU:C:2013:518]

<sup>132</sup> C-584/10. P., C-593/10. P. és C-595/10. P. sz. ügy 66. pont

<sup>133</sup> C-584/10. P., C-593/10. P. és C-595/10. P. sz. ügy 67. pont

## VI. A Sólyom-ügy elemzése

### *VI.1. Sólyom-ügy alapjául szolgáló tényállás*

Sólyom Lászlónak, Magyarország köztársasági elnökének 2009. augusztus 21-én, egy szlovákiai székhelyű társadalmi szervezet, a Szent István Szoborbizottság meghívására a szlovákiai Révkomáromba kellett látogatnia azzal a céllal, hogy részt vegyen Szent István szobrának avatási ünnepségén. Augusztus 20. Magyarországon Szent István, Magyarország első, államalapító királyának emlékét őrző állami ünnep. Másrészt augusztus 21. Szlovákiában érzékenynek ítélt dátum, mivel 1968. augusztus 21-én őt, a Varsói Szerződésben részes állam fegyveres erői – köztük magyar csapatok is – megszállták a Csehszlovák Szocialista Köztársaságot.<sup>134</sup> Számos diplomáciai jegyzékváltást követően Magyarország szlovák köztársasági nagykövetének címzett szóbeli jegyzékben a szlovák Külügyminisztérium megtiltotta a szlovák területre történő beépését Sólyom Lászlónak. A jegyzék indokolásában a 2004/38EK irányelvre, valamint belső jogi szabályozásra hivatkozott. A jegyzékben foglaltakról való tudomásszerzést követően a már úton lévő köztársasági elnök nem lépett be Szlovák Köztársaság területére.<sup>135</sup> Magyarország a Bizottsághoz fordult, hogy vizsgálja meg annak a lehetőségét, hogy az EUMSZ 258. cikk alapján kötelezettségszegési eljárást indítson a Szlovák Köztársaság ellen az EUMSZ 21. cikk és a 2004/38 irányelv megsértése miatt, mivel a beépést megtiltó jegyzék nem volt kellően megindokolva, valamint az említett irányelv nem ad jogalapot a tilalomhoz. A Bizottság az ügyet nem vette át, válaszlevelében kifejtette, hogy e területre az uniós jog nem alkalmazandó, a hivatalos látogatásokat a tagállamok továbbra is kétoldalú politikai kapcsolatokon keresztül rendezik. A Bizottság szerint semmi akadály nincs annak, hogy az államfő magánlátogatást tegyen Szlovákiába, ugyanakkor a rendelkezésre álló dokumentumok alapján a látogatás magán- vagy hivatalos jellege vita tárgyát képezi. A Bizottság indokolással ellátott véleményében úgy ítélte meg, hogy az EUMSZ 21. cikk (1) bekezdésében és a 2004/38 irányelvben foglalt rendelkezések nem alkalmazandók a valamely tagállam államfője által másik tagállam területén tett látogatásokra, e feltételek mellett pedig megalapozatlanul állítják a jogsértést, mindezek következtében Magyarország közvetlenül nyújtotta be a keresetet.<sup>136</sup>

---

<sup>134</sup> C-364/10. sz. Magyarország kontra Szlovákia ügy, 5-6. pont [ECLI:EU:C:2012:630]

<sup>135</sup> 364/10. sz. Magyarország kontra Szlovákia ügy, 7-8. pont

<sup>136</sup> C-364/10. sz. Magyarország kontra Szlovákia ügy, 12-18. pont



## ***VI.2. A felek érvei***

### **VI.2.1. Elfogadhatóság**

A felek álláspontja már a befogadhatóság kérdésében sem volt egyező. Szlovákia álláspontja szerint mivel a tényállásra nem alkalmazható az uniós jog, ezért a Bíróságnak hatásköre sincs.<sup>137</sup> Ezzel ellentétben Magyarország arra hivatkozott, hogy Szerződések értelmezésére és alkalmazására vonatkozó jogvitákat a tagállamok kötelesek a Szerződésekben előírt eljárások útján rendezni. Továbbá, ha az egyik tagállam a másik tagállam által vélt jogsértés miatt EUMSZ 258. cikk, illetve 259. cikk alapján indít eljárást, akkor az önmagában megalapozza a Bíróság hatáskörét.<sup>138</sup> E kérdéskörében a Bíróság nem fogadta el Szlovákia kifogását és kijelentette, hogy önmagában az a kérdés, hogy az ügyre alkalmazható-e az uniós jog, teljes egészében a Bíróság azon hatáskörébe tartozik, hogy állást foglaljon az uniós jog esetleges megsértésének fennállásáról.<sup>139</sup>

## ***VI.3. Az ügy érdeme***

### **VI. 3.1. Az uniós jog jelen ügyben való alkalmazhatósága - első kifogás**

Első kifogásában Magyarország azt állította, hogy a Szlovák Köztársaság megsértette az EUMSZ 21. cikk (1) bekezdését és a 2004/38 irányelvet, amikor megtiltotta Magyarország köztársasági elnökének, hogy belépjen a területére. Magyarország első érve az az uniós jog jelen ügyben való alkalmazhatósága érdekében, hogy a szóban forgó irányelvet alkalmazni kell valamennyi uniós polgárra, ideértve az államfőket is, valamint vonatkozik minden típusú látogatásra, így mind a hivatalos, mind pedig a magánlátogatásokra. A magyar kormány hozzátette, hogy ha az Európai Parlament és az Európai Unió Tanácsa függővé kívánta volna tenni a mozgásszabadság gyakorlását a nemzetközi jogi normáktól, úgy ezt minden bizonnyal előírta volna. Másfelől ilyen nemzetközi jogi normák a magyar kormány szerint nem léteznek. Figyelembe véve ugyanis a Bíróság azon ítélkezési gyakorlatát, mely szerint az uniós jogalkotónak tiszteletben kell tartania a nemzetközi jogot, amennyiben ilyen normák léteznének, a 2004/38 irányelv figyelembe vette volna azokat. Mindazonáltal, még ha feltételezzük, hogy e normák léteznek, a magyar kormány úgy vélte, hogy azok alkalmazása

---

<sup>137</sup> C-364/10. sz. Magyarország kontra Szlovákia ügy, 22. pont

<sup>138</sup> C-364/10. sz. Magyarország kontra Szlovákia ügy, 23. pont

<sup>139</sup> 364/10. sz. Magyarország kontra Szlovákia ügy, 24-26. pont

nem ronthatná le az irányelvhez hasonló uniós szabályozás érvényesülését azáltal, hogy annak személyi hatálya alól kivételt ír elő. Magyarország hivatkozott arra is, hogy az államfőket hivatásuk gyakorlásának megkönnyítése végett kiváltságok és mentességek illetik meg, melyek nem korlátozzák, hanem hozzáadódnak az uniós polgárságból eredő jogok gyakorláshoz és kötelezettségek teljesítéséhez. Magyarország továbbá előadta, hogy a szabad mozgás terjedelmét csak az irányelvben előírtaknak megfelelően az anyagi és eljárásjogi feltételek teljesülése esetén lehet korlátozni. Magyarország szerint a fenti feltételek nem következtek be, mert Sólyom László a társadalom egyik alapvető érdekére nézve sem jelentett semmilyen veszélyt, mindamelllett pedig a belépés megtiltása aránytalan intézkedésnek minősül. Másrészt a köztársasági elnök közvetlenül nem kapott indokolással és jogorvoslati tájékoztatással ellátott határozatot.<sup>140</sup>

A Szlovák Köztársaság ellenérve az államfő hivatalos látogatásából kiindulva az, hogy jelen ügyre az uniós jog helyett a tagállamok közötti diplomáciai kapcsolatok területére tartozó nemzetközi szokásjogot és a nemzetközi egyezményeket kell alkalmazni. Mindezek alátámasztására hivatkozik a hatáskör-átruházás elvére, melynek értelmében az Uniónak nincs kifejezett hatásköre a tagállamok közötti diplomáciai kapcsolatok szabályozására, sőt a tagállamoknak a csatlakozást követően is fennmaradt a szabályozási lehetősége e körben. Továbbá, mivel az államfő azon állam szuverenitásának letéteményese, amelynek élén áll, más szuverén államba csak ezen utóbbi állam tudtával és beleegyezésével utazhat be. Ezzel összefüggésben a Szlovák Köztársaság emlékeztet arra, hogy az EUSZ 4. cikk (2) bekezdése akként rendelkezik, hogy „az Unió tiszteletben tartja a tagállamoknak a Szerződések előtti egyenlőségét, valamint nemzeti identitását”, valamint arra, hogy a szabad mozgás alapelve semmi esetre sem eredményezheti az EU-Szerződés vagy a másodlagos jogi rendelkezések hatályának módosítását. Szlovákia továbbá előadja, hogy az irányelv nem rendelkezik az államfők mozgására vonatkozó kivételről, de ebből nem következik az, hogy az államfőkre alkalmazni lehetne azt. Továbbá a jogalkotónak nem kötelezettsége minden másodlagos jogi aktus tekintetében megjelölni a Szerződések tárgyi és személyi hatályát. Szlovákia továbbá hivatkozik arra is, hogy ha az államfőket úgy illelnék meg kiváltságok, hogy ezzel egyidejűleg a nemzetközi jogban biztosított mentességek is védelmeznék őket, akkor annak az lenne a

---

<sup>140</sup> 364/10. sz. Magyarország kontra Szlovákia ügy, 27-32. pont

következménye, hogy a tagállamok az ilyen személyeknek sem a területükre való belépését nem tagadhatnák meg, sem pedig utólag nem távolíthatnák el őket, figyelembe véve a mentességeiket. Szlovákia tagadja, hogy alkalmazta volna az uniós jogot, mivel a belepést megtiltó jegyzék nem minősül az irányelven alapuló határozatnak, nem a hatáskörrel rendelkező szerv állította ki, továbbá nem is köztársasági elnök volt a címzettje, így semmiképpen se alkalmas jelen ügy tárgyi hatályának meghatározására.<sup>141</sup>

### VI.3.2. Joggal való visszaélés – harmadik kifogás

Magyarország álláspontja szerint az alperes politikai célkitűzései elérése érdekében hivatkozott az irányelvre, amely az uniós legalapvetőbb értékeivel megy szembe, így kimeríti a joggal való visszaélést.<sup>142</sup>

Szlovákia továbbra is fenntartotta azt az érvet, hogy az ügyben nem alkalmazható az uniós jog. Kifejtette továbbá, hogy nem valósult meg a joggal való visszaélés, mert az objektív –uniós céltól eltérő célra felhasználás-, valamint a szubjektív –előny megszerzéséhez szükséges feltételek mesterséges megteremtése- feltételek nem állnak fel, Szlovákia előny megszerzésére nem törekedett.<sup>143</sup>

### VI.3.3. Jogsértés jövőbeli megismétlődésének veszélye- második kifogás

A második kifogásban Magyarország azt állította, hogy fennáll az EUSZ 3. cikk és az EUMSZ 21. cikk, valamint a 2004/38 irányelv megsértésének jövőbeli megismétlődésének veszélye.<sup>144</sup>

Szlovákia ezzel szemben úgy találta, hogy mivel nem alkalmazható az adott ügyben az uniós jog, ezért azt egyszer sem sértették meg, így annak megismétlődése is kizárt. Továbbá Magyarország korlátozza nyilatkozatával az alperes védelemhez való jogát. Végül előadja, hogy a két tagállam közötti kapcsolat jelentős mértékben javult az incidenst követően.<sup>145</sup> Itt azonban megjegyezném Robert Fico szlovák miniszterelnök 2010. március 15-én tett nyilatkozatát, amelyben leszögezte, hogy „Sólyom László 2009. augusztus 21-i belépésének

---

<sup>141</sup> C-364/10. sz. Magyarország kontra Szlovákia ügy, 33-39. pont

<sup>142</sup> C-364/10. sz. Magyarország kontra Szlovákia ügy, 53. pont

<sup>143</sup> C-364/10. sz. Magyarország kontra Szlovákia ügy, 55. pont

<sup>144</sup> C-364/10. sz. Magyarország kontra Szlovákia ügy, 54. pont

<sup>145</sup> C-364/10. sz. Magyarország kontra Szlovákia ügy, 64. pont

megtagadása az egyike volt a leghelyesebb lépéseinknek. Ezt ma még helyesebbnek tartjuk, mint ezen döntés elfogadásakor.”<sup>146</sup>

#### VI.3.4. Uniós jog alkalmazásának korlátai a személyi hatály körében – negyedik kifogás

Magyarország továbbá abban az esetben, ha jelen ügyben az uniós jog nem alkalmazható arra kéri az Bíróságot, hogy határozza meg a szabályozás személyi hatályát, jelölje meg, hogy az irányelv alkalmazásának korlátai csak az államfőkre vagy más személyekre is vonatkoznak.<sup>147</sup> Szlovákia szerint ennek a kérdések a megválaszolása jelen ügy eldöntése szempontjából irreleváns.<sup>148</sup>

#### **VI.4. Yves Bot főtanácsnok indítványa**

Az ügy érdemével kapcsolatban a főtanácsnok kijelentette, hogy Sólyom László hivatali minőségében, közéleti jellegű látogatást tett, a diplomáciai jegyzékváltásokra tekintettel fel sem merülhet, hogy csupán uniós polgárként inkognitóban tett vagy magáncélú látogatásról lenne szó, következésképpen az uniós jog államfők tagállamokba tett látogatására nem vonatkozik.<sup>149</sup> Az uniós jog alkalmazhatóságának hiányát a főtanácsnok a hatáskör-átruházás elvéből, valamint Bizottság kontra Belgium ügyből vezette le. Ezek szerint a tagállami hatáskörbe tartozik a nemzetközi jog tiszteletben tartása mellett a diplomáciai kapcsolatok szabályozása, véleménye szerint ez vonatkozik az államfői látogatásokra is.<sup>150</sup> Kijelentette továbbá, hogy valóban nincs államfői jogállásra vonatkozó nemzetközi megállapodás, ennek ellenére az államfők különleges helyzete nem hasonlítható össze senki mással, különösen nem egy magáncélú látogatást megtenni szándékozó uniós polgárral.<sup>151</sup> A nemzetközi jog által az államfőknek biztosított sajátos bánásmód nagyrészt a nemzetközi szokásból, valamint nemzetközi egyezményekből ered, ezért a más állam területére történő belépés a fogadó állammal való megegyezéstől, valamint a fogadó állam által a hatáskörének keretében meghatározott módoktól függnék és

---

<sup>146</sup> Yves BOT főtanácsnok indítványa a C-364/10. sz., Magyarország kontra Szlovákia ügyben (2012. március 6.) 17. pont.

<sup>147</sup> C-364/10. sz. Magyarország kontra Szlovákia ügy, 65. pont

<sup>148</sup> C-364/10. sz. Magyarország kontra Szlovákia ügy, 66. pont

<sup>149</sup> Yves BOT főtanácsnok indítványa a C-364/10. sz., Magyarország kontra Szlovákia ügyben 48. és 50. pont [ECLI:EU:C:2012:124]

<sup>150</sup> Yves BOT főtanácsnok indítványa 52. pont

<sup>151</sup> Yves BOT főtanácsnok indítványa 55. pont

nem értelmezhetők a mozgásszabadsággal összefüggésben.<sup>152</sup> A diplomáciai kapcsolatok szabályozása csak az esetben kerülhet az uniós jog hatálya alá, ha a tagállamok a diplomáciai tárgyú hatásköröket úgy gyakorolják, hogy az a diplomáciai kapcsolatok tartós megszakadásához vezet. Ebben az esetben a tagállami magatartás ellentétes lenne az EUSZ preambulomával –„Európa népei között egyre szorosabb kapcsolat” –, az EU alapvető célkitűzéseivel –béke fenntartása–, EUSZ 4. cikk (3) bekezdésének utolsó albekezdésével, miszerint a tagállamok tartózkodnak minden olyan intézkedéstől, amely veszélyeztetheti az Unió célkitűzéseinek megvalósítását. Jelen ügyben azonban e feltételek nem állnak fel.<sup>153</sup> A főtanácsnok szerint a joggal való visszaélés feltételei szintén nem állnak fel, sőt Sólyom László tervezett látogatása a háttérét képező politikai összefüggéseket figyelembe véve ésszerűen előidézhetette a közbiztonsági kockázatok növekedését. Az utolsó kifogással kapcsolatban kifejtette, hogy nem kell vizsgálni az egyéb hivatalos feladatokat ellátó uniós polgárok helyzetét. A főtanácsnok mindezek alapján a kereset elutasítását indítványozta.

#### **VI.5. A Nagytanács ítéleti döntése**

Az EuB az uniós jog alkalmazhatóságával kapcsolatban legelőször felidézi saját esetjogát, mely szerint „*az uniós polgári jogállás célja, hogy az a tagállamok állampolgárainak alapvető jogállása legyen*”, hivatkozik az EUMSZ 20. cikkére: „*mindenki számára biztosítja az uniós polgári jogállást, aki valamely tagállam állampolgára*”. Mindezekből megállapítja, hogy mivel Sólyom László magyar állampolgár, ezért rendelkezik ezzel a jogállással. Kimondja, hogy „*az EUMSZ 21. cikk értelmében az uniós polgári jogállás elsődleges és egyéni jogot ruház az Unió valamennyi polgárára annak érdekében, hogy szabadon mozoghasson és tartózkodhasson a tagállamok területén, a Szerződésben és az alkalmazására hozott intézkedésekben megállapított korlátozásokra és feltételekre is figyelemmel*”.<sup>154</sup> Az eddigi érvek Magyarország álláspontjának, érveinek igazolására szolgálnak, azonban innentől kezdve megváltozik az érvelés iránya. Rögzíti, hogy „*az uniós jogot a nemzetközi jog releváns szabályaira tekintettel kell értelmezni, mivel a nemzetközi jog részét képezi az uniós jogrendnek, és kötelező az EU intézményeire*”<sup>155</sup>. Majd vizsgálandó körülményként rögzíti azt, hogy az államfői jogállásra tekintettel az EUMSZ

---

<sup>152</sup> Yves BOT főtanácsnok indítványa 56. pont

<sup>153</sup> Yves BOT főtanácsnok indítványa 58-60. pont

<sup>154</sup> C-364/10. sz. Magyarország kontra Szlovákia ügy, 40-43. pont

<sup>155</sup> C-364/10. sz. Magyarország kontra Szlovákia ügy, 44. pont

21. cikke által biztosított szabad mozgáshoz való jog korlátozható-e a nemzetközi jog alapján. Kimondja a bíróság, hogy az államfő különleges jogállással rendelkezik, melyhez kiváltságok és mentességek társulnak. Az államfői jogállást a nemzetközi jog szabályozza, amiből az következik, hogy külföldi tartózkodására is a nemzetközi jog, különösen pedig a diplomáciai kapcsolatok joga irányadó<sup>156</sup>. Az ítélet alapján a kérdésre feltett válasz egyértelmű, az államfők tekintetében a nemzetközi jog korlátozhatja a szabad mozgáshoz való jogot. Szlovákia se az EUMSZ 21. cikke, se a 2004/38 irányelv rendelkezései nem kötelezték arra, hogy biztosítsa az ország területére történő belépést, ezért a megalapozatlan első kifogást el kell utasítani. A Bíróság a joggal való visszaélés megállapítása iránti kérelmét azzal utasította el, hogy a joggal való visszaélés fennállásához szükséges objektív és szubjektív feltételek nem álltak fenn. Szlovákia az irányelv formális rendelkezéseit nem tartotta meg és nem teremtette meg mesterségesen az irányelv alkalmazásához szükséges feltételeket.<sup>157</sup> Elutasításra került továbbra a második és negyedik kifogás is arra hivatkozással, hogy az EUMSZ 259. cikke alapján elfogadhatatlan az olyan kereset, amely jövőbeli és esetleges kötelezettségszegésre vonatkozik, mivel a cikkben foglalt eljárás célja a tagállamok kötelezettségszegéseinek és azok következményeinek tényleges megszüntetése. Mindezek mellett Magyarország nem állította, hogy a veszély önmagában jogsértés lenne.<sup>158</sup> A mozgás és tartózkodás uniós jogi szabadsága alóli kivételek körének meghatározását az EUB azzal utasította el, hogy Magyarország nem kötelezettségszegés megállapítását kívánta, hanem csupán értelmezéshez kíván jutni. Jelen ügy kizárólag a Magyarország államfőjét érintette, az uniós polgárok egyéb kategóriáit nem.<sup>159</sup> A fenti indokok alapján a Bíróság a keresetet elutasította és Magyarországot kötelezte a költségek viselésére.

#### ***VI.6. Nemzetközi jog és uniós jog viszonyának értelmezési lehetőségei a Sólyom-ügy tükrében***

A Bíróság ítéletében rögzítette, hogy *„az uniós jogot a nemzetközi jog releváns szabályaira tekintettel kell értelmezni, mivel a nemzetközi jog részét képezi az uniós jogrendnek, és kötelező*

---

<sup>156</sup> C-364/10. sz. Magyarország kontra Szlovákia ügy, 45-46. pont

<sup>157</sup> C-364/10. sz. Magyarország kontra Szlovákia ügy, 58-60. pont

<sup>158</sup> C-364/10. sz. Magyarország kontra Szlovákia ügy, 69. pont

<sup>159</sup> C-364/10. sz. Magyarország kontra Szlovákia ügy, 70. pont

az Unió intézményeire”.<sup>160</sup> Mindenekelőtt két korábbi ítéleti döntéssel kívánja alátámasztani kijelentését. Elsőként a C-162/96. sz. Racke-ügy 44-45. pontjára hivatkozik, mely szerint „a Közösség hatásköreit a nemzetközi jog tiszteletben tartásával kell gyakorolni”, valamint „a nemzetközi szokásjognak a körülmények alapvető megváltozása következtében a szerződéses kapcsolatok megszüntetésére és felfüggesztésére vonatkozó szabályai kötik a Közösség intézményeit, és azok a közösségi jogrend részét képezik”. A C-402/05 és C-415/05 egyesített Kadi-ügy 291. pontjában ismételten megjelenik, hogy „Közösség hatásköreit a nemzetközi jog tiszteletben tartásával kell gyakorolni”, továbbá az pontosítva kijelenti, hogy „az e hatáskörök alapján elfogadott jogi aktust a nemzetközi jog releváns szabályai alapján kell értelmezni és hatályát behatárolni.” Az EUB korábbi ítéleteiben a nemzetközi jog egyes forrásai –Unió által kötött nemzetközi szerződés, nemzetközi szokásjog- jelennek meg, és nem a nemzetközi jog teljes egészéről, és abba beleértve annak összes forrásáról nyilatkozik. Márpedig a nyelvtani értelmezésből az következik, hogy a bíróság a teljes nemzetközi jogra utalt, ez alapján a nemzetközi jog egésze az uniós jogrend egész felett áll. A Bíróság szándéka aligha lehetett a fentebb kifejtett értelmezési lehetőség, ezért további jogértelmezési módszert vizsgálók dolgozatomban. A teleologikus értelmezés azt veszi alapul, hogy az adott rendelkezésnek milyen célt szánt annak megalkotója. A Sólyom ítéletben tágabb értelemben a nemzetközi jog két nevesített forrása jelenik meg: a nemzetközi szokásjog és a nemzetközi egyezmények. Szűkebb értelemben nagyrészt csak a nemzetközi szokásjogra támaszkodik a Nagytanács, mivel nem létezik egyetlen olyan nemzetközi megállapodás sem, amely az államfők nemzetközi jogállásával, illetve más állam területére történő belépésével foglalkozna. E megközelítésből az ítélet az általános nemzetközi szokásjog releváns, diplomáciai jogot érintő szabályai és az EU primer és szekunder joga közötti viszonyt illetően nyilvánult meg. A logikai értelmezés alapján a Bíróság kimondja a nemzetközi szokásjogi norma elsőbbségét. „Míg a tagállamokat az uniós jogrend részeként kötelező nemzetközi szerződések az uniós jogrendben a másodlagos jog felett, de az elsődleges alatt helyezkednek el, addig az általános nemzetközi szokásjog normái az elsődleges uniós jog fölött állhatnak. A nemzetközi szokásjognak az elsődleges joggal szemben biztosított elsőbbsége abból a szempontból is újszerű, hogy a korábbi esetekben másodlagos joggal szemben kapott elsőbbséget.”<sup>161</sup> Az uniós jog és a nemzetközi jog kapcsolatát

---

<sup>160</sup> C-364/10. sz. Magyarország kontra Szlovákia ügy 44. pont

<sup>161</sup> Várnay Ernő: Az Európai Bíróság ítélete a Magyarország kontra Szlovákia ügyben: JeMa, 2013/4. szám, 90. oldal

értelmezhetjük a jogforrások egymáshoz való viszonyát szabályozó *lex specialis derogat legi generalis* jogelv alapján, miszerint a speciális szabály lerontja az általánosat. Az EuB álláspontja szerint a nemzetközi jog a speciális szabály, ami lerontja az uniós jogot? Vajon a nemzetközi jog képezi részét az uniós jognak, vagy nemzetközi jog foglalja magában az uniós jogot. Az előbbinek megfelelően a jelen ügyben felmerült probléma megoldását a *lex specialis derogat legi generalis* elv alapján lehet megállapítani.<sup>162</sup> A következő és egyben leginkább elfogadható értelmezés az Európai Unió alapvető alkotmányos elveiből következő „*tartalom-alapú viszony meghatározási rendszerből*” adódik.<sup>163</sup> A Bíróság kijelentette, hogy az Unió által kötött nemzetközi szerződések kötelezőek, de nem veszélyeztethetik az uniós jog alapvető alkotmányos elveit. Tehát a nemzetközi jog uniós joggal szemben való érvényesülnek tartalmi korlátját jelentik az EU alapelvei. Az Unió nagy hangsúlyt fektet a nemzetközi kötelezettségek tiszteletben tartására, ugyanakkor még fontosabb az alkotmányos keretrendszer megőrzése és fenntartása. A fenti megközelítés kidolgozatlan, ez alapján esetenként, egyedileg kell vizsgálni a nemzetközi jog egyes forrásainak az Uniós alkotmányos elveinek összeütközése esetén az elsőbbséget, továbbá az utóbbi tartalmi körét.<sup>164</sup> Egyetértek Maduro főtanácsnok indítványában kifejtettekkel, az uniós jogrendnek kell szabályozni a nemzetközi jog és az uniós jogrend viszonyát. A Bíróságra nagy feladat vár, hiszen a két jogrend folyton-folyvást összeütközésbe kerülhet, illetve kerül egymással, amelyet a jogbizonytalanság és az eltérő álláspontok kialakulásának megelőzése végett tisztázni kell.

## VII. Záró gondolatok

Vitathatatlan, hogy az uniós jogrend autonóm, amit szupranacionális sajátosságok jellemeznek. E sajátos jellemvonás ad elhatárolási alapot a két jogrend kapcsolatrendszerének vizsgálatához, valamint ez tételezi az uniós jog nemzetközi jogtól való különállásának dogmatikai alapját. Az Európai Bíróság fentebb hivatkozott ítéletéből következően megállapítható, hogy a nemzetközi jog és az uniós jog viszonya tekintetében a Bíróság nem képvisel általános álláspontot, sőt e kapcsolati rendszer nem ellentmondásmentes. A Bíróság ítéleti megállapításai, véleményei csoportosíthatók aszerint, hogy az autonómiát erősítő dualista

---

<sup>162</sup> Mónika Ambrus: „The Solyom case: fragmentation and conflict of laws” in: <http://blog.eur.nl/esl/pil/2012/12/11/the-solyom-case-fragmentation-and-conflict-of-laws>.

<sup>163</sup> Mohay Ágoston: A nemzetközi jog érvényesülése az uniós jogban a Solyom-ügy tükrében: JURA 2014/2. szám, 102. oldal

<sup>164</sup> Mohay Ágoston: i.m. 281.o.



megközelítést vagy a nemzetközi jog tiszteletben tartását hangsúlyozó monista álláspontot tükröznek. Az előbbi jelenik meg a MOX Plant és az Achmea ügyekben, ahol a nemzetközi fórumválasztási szabadság korlátozhatósága jelent meg az autonómia sérelmének veszélyére tekintettel, a Kadi-ügyben (2008) és a 2/13. sz. véleményben. A mérleg másik oldalán szereplő megállapításokban a nemzetközi jog egyes forrásait, ad absurdum a nemzetközi jog egészét uniós jogrend részének tételezi. Következésképpen a nemzetközi szokásjogról rendelkező Racke ítélet, az Unió által kötött nemzetközi megállapodások kötelező jellegét hangsúlyozó Haegeman ítélet, valamint a nemzetközi jog egészét uniós jogba ágyazó Sólyom-ügy. Az egyes ítéleteket önmagukban vizsgálva arra következtetésre juthatunk, hogy - kevés kivétellel (pl. Sólyom-ügy) - zárt, logikai rendszert képeznek. Azonban más ítéletekkel szereplő ugyanazon védendő érték körében tett megállapításokat összevetve már koránt sem következetes az ítélkezési gyakorlat. A Kadi-ügyben a Bíróság által használt érvekből némi túlzással akár azt a következtetést is le lehet vonni, hogy a nemzetközi joggal szemben az uniós jog elsőbbséget élvez, addig a Sólyom-ügyből kifolyólag ezzel ellentétes eredményre juthatunk. A Bíróság gyakorlata szerint a két jogrend általában vett kapcsolata végső soron az uniós jog autonómiájának védelmét tekinti az elsődleges szempontnak ott, ahol e két megközelítés között összeütközés mutatkozik. Vagyis, ha az autonómiával összeegyeztethető, akkor a nemzetközi jog uniós jogban betöltött szerepét, tiszteletben tartását hangsúlyozza, azonban, ha az autonómia sérülésének kockázata fennáll, akkor a nemzetközi jog háttérbe szorul.<sup>165</sup> Következésképpen a Kadi-ügyben az önálló, autonóm uniós jogrend alkotmányos alapelveinek védelme élvezett elsőbbséget, melynek következménye volt a nemzetközi jog uniós jogrendben való érvényesülésének korlátozása. Ugyanakkor, ha a Bíróság következetesen alkalmazta volna előbbi elgondolását, akkor a Sólyom-ügyben nem a nemzetközi jogot, hanem az uniós jogot kellett volna alkalmaznia az alapul szolgáló tényállásra, mivel az Alapjogi Charta által védett szabad mozgás joga, mint az uniós jog alkotmányos elve, nem kerülhetne veszélybe a nemzetközi jog érvényesülése által.<sup>166</sup> Ugyanakkor az is megállapítható, hogy a Kadi-ügyben hozott törvényszéki ítéletben képviselt monista álláspont és az azzal párhuzamba állítható Sólyom-ügyben még radikálisabban megjelenő monizmus, miszerint a nemzetközi jog része az

---

<sup>165</sup> Mohay Ágoston: A nemzetközi szokásjog helyzete az uniós jogban, különös tekintettel a Front Polisarioügyekre, MJ, 2017/11.689. o.

<sup>166</sup> Mohay Ágoston: A nemzetközi jog érvényesülése az uniós jogban 25-26.o.

uniós jogrendnek és ezzel valamelyest önellentmondó állítása, hogy a nemzetközi jog kötelező az Unióra koránt sem egyeztethető össze az autonómia koncepcióval. A 2/13. sz. véleményében központi helyet foglal el az autonómia védelme, azonban ez aligha támasztja alá az Unió alapjogi területein eddig elért eredményeit. Véleményem szerint kategórikusan nem jelenthető ki, hogy az uniós jogrend autonómiája a Bíróság álláspontja szerint fontosabb az alapjogok védelménél, bár kétségtelen, hogy az európai alapjogvédelmi rendszer intézményes változásához a Bíróság nem járult hozzá, nem volt hajlandó önön magát külső kontrollnak alávetni az emberi jogi védelem kiterjesztése érdekében. Ugyanakkor ezáltal nem vesznek el a Bíróság alapjogi érdemei, csupán az uniós jog, illetve saját maga által szabott feltételek szerint kíván tartalmat adni az alapjogoknak, ezzel fenntartva értelmezési monopóliumát.

## Irodalomjegyzék

### 1. Szakkönyvek, tanulmányok, monográfiák

- Baranyai Gábor: Az EU tagállamainak nemzetközi szerződése az EU Bíróságának jogfejlesztő tevékenységének tükrében, Pro publico bono - Magyar közigazgatás: a Nemzeti Közszerológati Egyetem közigazgatás-tudományi szakmai folyóirata, 2015. évi 3. szám
- Blutman László: Az Európai Unió joga a gyakorlatban, Budapest, 2014, HVG-ORAC Lap-és Könyvkiadó Kft.
- Bodnár László: A nemzetközi jog – Az EK joga és az államon belüli jog viszonyáról. Európai Jogi Tájékoztató 2. szám 1994/1.
- Bruhács János: Nemzetközi Jog I. Dialog Campus Kiadó- Nordex Kft. 2014 □ Dr. Jeney Petra, Dr. Kende Tamás, Dr. Lövenberg Viktória: Európai közösségi jog. Budapest. 2011 Novissima Kiadó
- Dr. Katona János-Dr. Kende Tamás: Több kérdés, mint válasz: számvetés az Európai Bíróság Achmea döntése után, Európa jog, 2018. évi 4. szám
- Dr. Koós Gábor: Az Unión belüli kétoldalú beruházási megállapodások megítélése az uniós jogban: Európa Jog, 2017. évi 6. szám
- Gyeney Laura: Újabb kihívások az uniós emberi jogi bíraskodás területén, Iustum Aequum Salutare II. 2006. évi 3–4.szám
- Jeney Petra: Az Európai Unió az Európai Emberi Jogi Egyezményhez csatlakozásának újabb fordulata cseberből vederbe? Acta Facultatis Politico-iuridicae Universitatis Scientiarum Budapestinensis de Rolando Eötvös Nominatae 51.tom/2014
- Kecskés László: A közösségi jog és a tagállamok jogrendszerének viszonya, a jogalkotási hatáskörök megosztása. in.: Magyar Jog 1993. évi 10. szám
- Kecskés László: EU-jog és jogharmonizáció, Budapest, 2011, HVG-ORAC Lap-és Könyvkiadó Kft.
- Klaus-Dieter Borchardt: Az Európai Unió jogi ábécéje. Luxembourg, 2017. Az Európai Unió Kiadóhivatala
- Lános Petra Lea: A Bíróság 2/13. számú véleménye az Unió EJEE-hez való csatlakozásáról, Pázmány Law Working Papers, 2015. évi 1. szám
- Marinkás György - Az emberi jogok védelmének fejlődése az Európai Unióban: az Unió csatlakozása az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez, MISKOLCI JOGI SZEMLE 8. évfolyam (2013) 1. szám □ Mohay Ágoston: A Kadi doktrína és a nemzetközi jog érvényesülése az uniós jogrendben, KJSZ, 2017/4.
- Mohay Ágoston: A nemzetközi jog érvényesülése az uniós jogban a Sólyom-ügy tükrében: JURA 2014/2. szám
- Mohay Ágoston: A nemzetközi jog érvényesülése az uniós jogban. Studia Europea. 2019. Pécs

- Mohay Ágoston: A nemzetközi szokásjog helyzete az uniós jogban, különös tekintettel a Front Polisario-ügyekre, MJ, 2017/11.
- Mohay Ágoston: Achmea, CETA és az uniós jog autonómiája in.: Jogtudományi Közlöny 2020. évi 4. szám.
- Mohay Ágoston: Az Emberi Jogok Európai Egyezménye az uniós jogban – csatlakozás előtt és után(?), JURA, 24. évfolyam, 2018. év 1 .szám
- Mónika Ambrus: „The Solyom case: fragmentation and conflict of laws” in: <http://blog.eur.nl/esl/pil/2012/12/11/the-solyom-case-fragmentation-and-conflict-oflaws>.
- Osztoivits András: Nagykommentár az Európai Unióról és az Európai Unió működéséről szóló szerződésekhöz □ Szabó Marcel: A Mox Plant ügy: út az eurosovinizmus felé?, Európa jog 2010. évi 2. szám
- Szabó Marcel: Az európai jog és a nemzetközi jogrend - hierarchia és összefonódás ÁJT, 2012/2-3.
- Szalayné Sándor Erzsébet: Uniós jogértelmezés a nemzetközi jog és a belső jog határán. In.: Jogesetek Magyarázata 2013. évi 4. szám.
- Szilágyi Pál: Rövid észrevételek egy véleményhez, A Bíróság 2/13 sz. véleményéhez fűzött kritikai észrevételek, Pázmány Law Working Papers, 2015. évi 2. szám □ Várnay Ernő: Az Európai Bíróság ítélete a Magyarország kontra Szlovákia ügyben: JeMa, 2013/4. szám

## 2. Bírósági határozatok, indítványok, vélemények

- C-1/91. sz. vélemény ECLI:EU:C:1991:490
- C-114/88. sz. Delbar-ügy [EBHT 1989.]
- C-162/96 - Racke kontra Hauptzollamt Mainz [ECLI:EU:C:1998:293]
- C-181/73. sz. Haegeman kontra Belgium ügy [ECLI:EU:C:1974:41]
- C-2/13. sz. véleménye [ECLI:EU:C:2014:2454]
- C-2/94. sz. vélemény ECLI:EU:C:1996:140
- C-26/62 - Van Gend en Loos kontra Administratie der Belastingen, [ECLI:EU:C:1963:1]
- C-284/16. sz. Slowakische Republik kontra Achmea BV ügy [ECLI:EU:C:2018:158]
- C-286/90 - Anklagemindigheden kontra Poulsen és Diva Navigation ECLI:EU:C:1992:453
- C-4/73 - Nold KG kontra Bizottság [ECLI:EU:C:1974:51] □ C-402/05. P. sz. ügy, M. Poiares Maduro főtanácsnok indítványa
- C-402/5. P. és C-415/05. P. sz. Kadi és Al Barakaat egyesített ügyek [ECLI:EU:C:2008:461]
- C-459/03. sz. Bizottság kontra Írország ügy [ECLI:EU:C:2006:345]
- C-584/10. P., C-593/10. P. és C-595/10. P. sz. Bizottság és mások kontra Kadi egyesített ügyek [ECLI:EU:C:2013:518]
- C-6/64 - Costa kontra E.N.E.L. [ECLI:EU:C:1964:66]
- EJEB, Bosphorus Airways v Ireland (45036/98)

- EJEB, Cantoni kontra Franciaország, 1996. november 15. (45/1995)
- EJEB, Matthews kontra Egyesült Királyság, No. 24833/94.
- EJE Biz, C.F.D.T. kontra Európai Közösségek, 1978. július 10. (8033/77) □ Juliane Kokott főtanácsnok állásfoglalása a 2/13. sz. vélemény iránti eljárásban. [ECLI:EU:C:2014:2475]
- Melchior Wathelet főtanácsnok indítványa C-284/16. sz. ügyben [ECLI:EU:C:2017:699]
- Poaires Maduro főtanácsnok indítványa a C-459/03. számú ügyben [ECLI:EU:C:2006:42]
- T-306/01 - Yusuf és Al Barakaat International Foundation kontra Tanács és Bizottság ECLI:EU:T:2005:331
- T-315/01. sz. Kadi kontra Tanács és Bizottság ügy [ECLI:EU:T:2005:332]
- T-85/09. sz. Yassin Abdullah Kadi kontra Európai Bizottság ügy [EU:T:2010:418]
- C-364/10. sz. Magyarország kontra Szlovákia ügy [ECLI:EU:C:2012:630]
- Yves BOT főtanácsnok indítványa a C-364/10. sz., Magyarország kontra Szlovákia ügyben