

EURÓPAI JOG

AZ EURÓPAI JOGAKADÉMIA FOLYÓIRATA

BARTHA ILDIKÓ

Mérlegen. Az Európai Unió külső tevékenységének lisszaboni reformjai
1. oldal

BERTALDÓ ANDRÁS

Nyeremény – Játék? Az európai fogyasztóvédelmi eljárás egy jogeseten keresztül
11. oldal

DEÁK BEÁTA

A tisztességes eljáráshoz való jog és annak védelme az Európai Unió Alapjogi Chartájában
21. oldal

KOVÁCS KOLOS

Lámfalussy Sándor, az „euró atyja” emlékére
29. oldal

Elvi és precedens jellegű megállapítások a luxemburgi és a strasbourgi bíróság legutóbbi ítéleteiből
30. oldal

A Kásler-ügy glosszája, avagy a szerződés elsődleges tárgya jelzáloggal biztosított lakáskölcsön-szerződésnél – az Európai Unió Bíróságának 2015. február 26-án hozott ítélete a C-143/13. sz. Bogdan Matei és társa kontra SC Volksbank România SA ügyben
35. oldal

3

XV. évfolyam,
2015. május
www.hvgorac.hu

hvgorac

TEMATIKUS JOGI SZAKLAPOK

Mérlegen.

Az Európai Unió külső tevékenységének lisszaboni reformjai*

Az Európai Gazdasági Közösség (mai formájában Európai Unió) megalakításával az alapító államok a nemzetközi jogrend új szereplőjét hozták létre, amely ma már világméretben meghatározó gazdasági és politikai súllyal rendelkezik. A nemzetközi kereskedelemben való részvétele mellett az Unió a nemzetközi kapcsolatok egyéb területein is aktívan lép fel, így a terrorizmus elleni küzdelem, humanitárius segítségnyújtás, a környezet védelmét célzó, globális szintű együttműködés és a nemzetközi bűnüldözés terén.

E funkciók gyakorlásának keretétül az Unió sajátos érték- és célrendszere, az Unió és a tagállamok jogrendjének viszonyát rendező elvek, valamint az Unió belső intézményi struktúrája szolgál. E keretek különösen fontosak, mivel ezek függvénye, hogy az Unió milyen jogi instrumentumokat és milyen területeken alkalmazhat a külkapcsolatokkal összefüggő célok megvalósítása érdekében, illetve jelentős részben az is, hogy az Unió mennyire tekinthető erős gazdasági és politikai aktornak nemzetközi szinten.

A külkapcsolatok gyakorlásának uniós jogi eszközei között a nemzetközi szerződések meghatározó jelentőséggel bírnak. Az Unió évente számos megállapodást köt harmadik államokkal, illetőleg nemzetközi szervezetekkel. Az integráció mélyülésével a nemzetközi megállapodások jelentősége megnövekedett; ma már az Unió nem csupán a külkereskedelmi kapcsolatokat, hanem az együttműködés egyéb területeit is nemzetközi szerződések keretében szabályozza. Nagy jelentőséggel bíró nemzetközi megállapodások jöttek létre többek között a környezetvédelem, a légi közlekedés, valamint a polgári jogi és kereskedelmi együttműködés tárgykörében.

A tanulmány – a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése óta eltelt néhány év távlatából – azt kívánja megvizsgálni, hogy az Unió külső tevékenységét² érintő lisszaboni reformok milyen következményekkel bírtak az integrációs szervezet nemzetközi szerződéses kapcsolataira: hogyan érintették a vertikális nemzetközi szerződéskötési hatáskörök megosztásának korábbi rendszerét, az Unió nemzetközi megállapodásainak megkötésére irányuló eljárás menetét, valamint az egyes uniós intézmények jogköreit ezen eljárásokban.

Az alább vizsgált módosításokat megalapozó egyik fő célkitűzés a koherencia erősítése az Unió külső tevékenységének különböző területei között, valamint az Unió külkapcsolatai és belső szakpolitikai viszonylatában. Bár maguk a szerződéses reformok 2009 decemberében léptek hatályba, az eredmények – köszönhetően az Unió e rendelkezésekre épülő szerződéskötési gyakorlatának, illetve az a Bíróság időközben kibocsátott kapcsolódó döntéseinek – most „érték be”; éppen ezért jelenleg már hitelesebben értékelhetjük a módosítások tényleges jelentőségét.

A nemzetközi szerződéskötési hatáskörök Unió és a tagállamok közötti megosztásának kérdése mindig is lényeges szegmensét képezte az Unió alkotmányos fejlődésének, de az utóbbi években különös hangsúlyt kapott. Több szakpolitikai területtel összefüggésben intenzív párbeszéd folyik az Unió intézményei, szervei, illetve a tagállamok között arról, hogy mennyiben indokolt és hatékony az Unió egységes fellépése, és ezzel párhuzamosan az egyes tagállamok és harmadik államok között létrejött megállapodások hálózatának egységes uniós szerződéssel történő felváltása. Az Európai Unió Bírósága (a továbbiakban: Bíróság) előtt is megnövekedett a korábbi évekhez képest a nemzetközi szerződéskötési hatáskörökkel összefüggő ügyek száma; a tanulmányban sor kerül a kapcsolódó legújabb döntések rövid bemutatására is.

1. Az Unió jogi személyisége

A Maastrichti Szerződésnek köszönhetően egy új szereplő: az Európai Unió jelent meg a nemzetközi szinten. A tagállamok az integráció magasabb fokozatának megvalósítására irányuló szándékukat fejezték ki azzal, hogy a korábban létező Közösségek mellett létrehozták az együttműködés két új formáját, az Unió második, illetve harmadik pilléréként ismert Közös Kül- és Biztonságpolitikát (a továbbiakban: KKBP) és az Igazságügyi és Belügyi Együttműködést³. Az új, hárompilléres felépítménynek azonban csak az első, ún. közösségi pillére rendelkezett önálló jogi személyiséggel, az Unió egészét a tagállamok nem ruházták fele minőséggel.

A lisszaboni szerződésmódosításnak tehát meghatá-

* A tanulmány a Magyar Tudományos Akadémia és a Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar közös, MTA–DE Közös Kutatási Kutatócsoportjának a *Területi közszolgáltatások szabályozásai* című projektje keretében készült. A projekt leírására lásd: Horváth M. T.: Szempontok a területi közszolgáltatások regulációs változásainak vizsgálatához. In: HMT (szerk.) *Kilengések. Közszolgáltatási változások*. Dialóg Campus, Budapest: 2013. 9–25. old.

rozó a jelentősége abból a szempontból, hogy az EUSz. új 47. cikke értelmében az Unió jogi személyiséggel bír, vagyis a nemzetközi jog alanyaként saját nevében jogokat és kötelezettségeket vállalva köthet nemzetközi szerződéseket nem uniós államokkal, illetve nemzetközi szervezetekkel – immár nemcsak a korábbi első (közösségi) pillérbe tartozó területeken, hanem a KKBP-re, valamint a bűnügyek terén megvalósuló igazságügyi együttműködésre kiterjesztve is.

Az Unió külkapcsolatait érintő további lényeges módosítás – összefüggésben a fenti 47. cikkel is – a korábbi pillérrendszer formális megszüntetése. Ennek megfelelően az EUSz. 1. cikkének (3) bekezdése szerint az Unió az Európai Közösség jogutódja. A korábban megkötött nemzetközi megállapodások szerződő feleként tehát a Közösség helyébe lép, illetve átveszi annak jogállását a nemzetközi szervezetekben.

A nemzetközi jog szabályai szerint a jogutódlás következményeképpen harmadik államok a továbbiakban nincsenek kötve a megállapodáshoz, csak akkor, ha kifejezetten elismerik az Unió jogi személyiségét és az érintett megállapodások további kötelező érvényét (továbbélését). Ugyanez vonatkozik a nemzetközi szervezetekben betöltött tagságra is. Tekintettel az Unió (Közösség) fennálló nemzetközi kapcsolatainak kiterjedt voltára, valamint az Unió politikai és gazdasági jelentőségére, az Uniót mint új nemzetközi jogalanyt e megállapodások harmadik állam szerződő felei elismerték⁴; ugyanígy a korábbi nemzetközi megállapodások és az Unió nemzetközi szervezetekben betöltött státusának további érvényességét.⁵

2. Az Unió külső tevékenységének egységes célrendszere

A Lisszaboni Szerződés egyik leglényegesebb reformja, hogy egységes alapvető és célrendszert vezet be az Unió külső tevékenysége területén. Az EUSz. 21. cikkének (2) bekezdése rögzíti az Unió külső tevékenységének minden területére irányadó, egységes célkitűzéseket.⁶ Az EUSz. 21. cikk (3) bekezdése szerint ezen alapelveket és célkitűzéseket a külső tevékenységeken túlmenően az egyéb uniós politikák kidolgozása és végrehajtása során is figyelembe kell venni.

Vajon milyen kihatással van mindez az Unió nemzetközi szerződéskötési kompetenciájára, illetve gyakorlatára; az egyes intézmények hatásköreire? Fontos rögzítenünk, hogy a fenti rendelkezés alapvetően nem új célokat jelöl meg az Unió külső tevékenysége számára; sokkal inkább a korábbi alapítószerződés-változatokból is már következő, az Unió külső tevékenysége, nemzetközi szerződéses kapcsolata, valamint a Bíróság ítélkezési gyakorlata alapján fokozatosan kiforrálódott és kikristályosodott elvek deklarációjáról van szó. Ugyanakkor e formális deklarációnak is fontos szerepe lehet. Az egységes külkapcsolati értékrend az Unión kívüli nemzetközi jogi és politikai folyamatokra – a különböző szakpolitikák eszközeivel – adandó uniós válasznak

is egy egységes keretet biztosíthat. Emellett az egyes szakpolitikák célrendszere közötti viszony rendezése a kérdéses nemzetközi megállapodás megfelelő jogalapjának megválasztása érdekében lehet fontos.⁷

A horizontálisan érvényesülő „külkapcsolati célkatalógus” iránti fokozott igény még a Maastrichti Szerződéshez köthető, amely a Közösség addigi külső tevékenységét – az Unió ernyője alatt – a kül- és biztonságpolitika terén megvalósítandó együttműködéssel egészítette ki, melyben a KKBP is önálló alapvető háttérteret és célkitűzésrendszert kapott. Ugyanígy kihívásként jelentkezett többek között a környezetvédelem integrált alapelveinek megjelenése. E módosítások felszínre hozták azt az alapvető problémát, hogy az érintett együttműködési területek alapvető rendszere önállóan, egymástól függetlenül lett meghatározva, a célkitűzésekben felmerülő esetleges konfliktus egyértelmű feloldását azonban nem biztosította a szabályozás.⁸

Az új célkatalógus szerepe azért vet fel különösen sok kérdést, mert az Unió tevékenységi területeinek bővülésével párhuzamosan a különböző szakpolitikák „találkozása” is egyre valószínűbb az újonnan felmerülő szabályozási igényekre reagáló uniós intézkedések terén (így például a gazdasági szankciók vagy a kibocsátás-kereskedelmet szabályozó normák), illetve egyes specifikus együttműködési formákban testet öltve (például információs hálózatok). Kérdés, hogy az új horizontális célok valóban érdemi segítséget nyújtanak-e az érintett szakpolitikák tárgykörének elhatárolásában. Különösen problematikus ez a közös kül- és biztonságpolitikához (is) tartozó intézkedések esetében. A közös célok mellett ugyanis a „külső” szakpolitikák egyedi célkitűzései is megmaradtak, a KKBP viszont kivétel ez alól, mivel a korábbi specifikus célok⁹ már nem kerültek be a Lisszaboni Szerződésbe; az általános horizontális célok tehát gyakorlatilag felváltották a KKBP vonatkozásában az egyedi szakpolitikai célkitűzéseket. E sajátos szabályozási környezet igencsak megnehezítette annak eldöntését, hogy a több uniós politikát is érintő, de védelmi, illetve biztonságpolitikai tárgyú rendelkezéseket is tartalmazó nemzetközi megállapodásokat tekinthetjük-e KKBP-intézkedéseknek.¹⁰ A probléma relevanciáját az alább vizsgálandó *Parlament kontra Tanács* ügy példája¹¹ is igazolni fogja.

3. Az Unió külső hatáskörei

A Lisszaboni Szerződés hatálybalépését megelőzően az alapító szerződések a vertikális hatáskörmegosztás kérdését eredetileg nem hatásköri katalógussal oldották meg. A hatáskörmegosztás egyértelműbbé tételének érdeke azonban uniós szinten is indokoltá tette ennek beiktatását.

Az új EUMSZ. 2–6. cikkei alapján megkülönböztethetünk 1. az Unió kizárólagos hatáskörébe 2. az Unió és a tagállamok megosztott hatáskörébe, valamint 3. az Unió támogató, kiegészítő hatáskörébe tartozó uniós

szakpolitikai, illetve tevékenységi területeket. E rendelkezések alapján tehát az is meghatározható, hogy az Unió mely területeken milyen terjedelemben (a tagállamoktól mennyiben függetlenül) bír nemzetközi szerződéskötési hatáskörrel. A közös kül- és biztonságpolitikát ugyanakkor e rendelkezések nem sorolják be az említett három kategória közül egyikbe sem, hanem azoktól különálló területnek tekintik.¹²

3.1. A közös kereskedelempolitika reformjai

A Lisszabon Szerződés reformjai az egyes uniós szakpolitikák tárgykörét is érintették. E tartalmi módosítások is kihatással lehetnek az Unió nemzetközi szerződéskötési kompetenciájára; ezt mutatja különösen a kereskedelempolitika példája.

A kereskedelempolitika azon kevés területek közé tartozik, ahol a tagállamok az Uniót (Közösséget) már az 1957-ben aláírt EGK-Szerződés létrehozásával egyértelműen kizárólagos külső hatáskörrel ruházták fel.¹³ Ennek megfelelően a már említett „hatásköri katalógus” is a kizárólagos hatáskörök területei közé sorolja a közös kereskedelempolitikát.¹⁴

A Lisszabon Szerződés tartalmilag új területekkel bővítette e szakpolitika tárgykörét, igazodva a globális szinten megjelenő gazdasági, jogi folyamatokban bekövetkezett változásokhoz, külpolitikai kihívásokhoz, amelyek új szabályozási igényeket teremtenek az uniós kereskedelempolitika ernyője alatt folytatott tagállami együttműködés keretében is. Ennek megfelelően az EUMSZ. 207. cikke szerint a kereskedelempolitika a „klasszikus” területeken kívül a szolgáltatások kereskedelmére, a szellemi tulajdonjogok kereskedelmi vonatkozásaira, valamint a külföldi közvetlen befektetéseket szabályozó kereskedelmi kapcsolatokra is kiterjed.¹⁵ Tartalmi értelemben véve tehát kiszélesedett az a „szabályozási tér”, ahol a kizárólagos uniós külső hatáskörök működnek.

Vajon pontosan hol húzódnak e kiterjedt tér határai? E kérdés igen fontos, amikor a közös kereskedelempolitika terjedelmét más uniós szakpolitikákkal való viszonyában vizsgáljuk. Mivel az Unióra telepített hatáskör kizárólagossága értelemszerűen csak az adott politika terjedelmére vonatkozik¹⁶, az elhatárolás elsősorban azon egyéb uniós szakpolitikákkal összefüggésben érdekes, ahol – és a legtöbb, az Unió külső tevékenységét érintő terület ilyen – az Unió nem rendelkezik a kereskedelempolitikához hasonlóan a priori kizárólagos hatáskörrel. A tagállamok közötti együttműködés területeinek fokozatos bővülésével (így például a külpolitikai kooperáció kezdeti lépései, illetve új uniós szakpolitikák – mint a környezetvédelem – megjelenésével) már korábban, a Lisszabon Szerződés hatálybalépését megelőzően is egyre gyakrabban vetődött fel kérdésként, hogy a tagállamok együttes tevékenységének külpolitikai területei milyen viszonyban álltak az egyes uniós szakpolitikák külső, nemzetközi aspektusaival.¹⁷

A Lisszabon Szerződés hatálybalépése óta a Bíróságnak már több esetben nyílt alkalma az EUMSZ. 207. cikke alapján a tagállamok és az Unió között a hatáskörmegosztást vizsgálni. A kapcsolódó ítélkezési gyakorlat „új hullámát”, úgy tűnik, a kereskedelempolitika tárgykörének kiterjesztő értelmezése jellemzi. Ezt igazolja például a Bíróság C-414/11. sz. *Daiichi Sankyo* ügyben hozott ítélete¹⁸, amely megerősítette, hogy a TRIPS-megállapodás szabadalmaztatható találmányokra vonatkozó – korábban tagállami hatáskörbe tartozó – 27. cikke a kereskedelempolitika hatálya alá került. Látjuk tehát, hogy az EUMSZ. 207. cikke és az ezt értelmező EUB-gyakorlat eredményeképpen az Unió és a tagállamok (már a Lisszabon Szerződést megelőzően) harmadik államokkal megkötött vegyes megállapodásán (TRIPS) belül is történhet „hatáskör-eltolódás”. A C-137/12. sz. *Bizottság kontra Tanács* ügyben a Bíróság azt állapította meg, hogy a (televíziós, illetve rádió-műsorszolgáltatásokhoz való) feltételes hozzáférése alapuló vagy abból álló szolgáltatások jogi védelméről szóló európai egyezmény a közös kereskedelempolitika körébe, és ennek következtében az egyezmény aláírása az Unió kizárólagos hatáskörébe tartozik.¹⁹

A Lisszabon Szerződés kereskedelempolitikát érintő módosításai közül talán a legnagyobb horderejűnek tekinthetjük, hogy e szakpolitika immár kiterjed a külföldi közvetlen befektetésekre is²⁰, az Unió tehát kizárólagos hatáskörrel rendelkezik e területen a nemzetközi megállapodások megkötésére. Mindez a tagállamok számára elsősorban a harmadik államokkal egyedileg megkötött beruházásvédelmi megállapodások szempontjából érdekes. A Lisszabon Szerződés hatálybalépése előtt a tagállamok harmadik országokkal mintegy 1200²¹, beruházással kapcsolatos kétoldalú megállapodást kötöttek, amelyek részben vagy egészben a közvetlen külföldi befektetésekre is vonatkoznak.²²

Az EUMSZ. 207. cikkéből következő felhatalmazás – vagyis az Unió kizárólagos hatáskörének kiterjesztése a közvetlen külföldi befektetésekre vonatkozó nemzetközi megállapodások megkötésére – konzekvenciájaként az Unió azonos tárgyú megállapodásai fokozatosan felváltják a tagállamok kétoldalú megállapodásait. A Tanács és a Parlament 1219/2012/EU rendelete (a továbbiakban: „BIT-rendelet”) – e megállapodások feltételei szerint működő európai uniós és külföldi beruházók számára történő jogbiztonság garantálása céljából – átmeneti rendelkezéseket állapít meg a tagállamok és harmadik országok közötti kétoldalú beruházási megállapodások tekintetében.²³ E rendelet értelmében az uniós szinten megkötött megállapodások hatálybalépéséig a tagállamok a nem uniós tagállamokkal megkötött beruházásvédelmi megállapodásaikat – a rendeletben meghatározott feltételek mellett – hatályban tarthatják, sőt szükség esetén újakat is köthetnek.²⁴

Kérdésként merül fel, hogy az új uniós hatáskör mennyiben jelent tartalmi változást a nemzetközi beruházásvédelmi rendszer eddigi szabályaihoz képest. Más szó-

val, a szerződéskötési hatáskörök tagállami szintről uniós szintre vitele mellett beszélhetünk-e új szabályozási alapokra épülő nemzetközi megállapodásokról. Látható többek között, hogy az EUMSZ 207. cikke alapján az uniós szinten megkötendő, befektetések szabályozására (is) kiterjedő megállapodásokban már előtérbe került a megfelelő vitarendezési eljárások kérdése. Az ötéves tárgyalási folyamat eredményeként Kanada és az Unió között 2014 szeptemberében aláírt átfogó szabadkereskedelmi megállapodás (ismert nevén: CETA, azaz Comprehensive Economic and Trade Agreement) a beruházások védelmére vonatkozóan is tartalmaz rendelkezéseket. A tagállamok részvételével (is) létrejött, korábbi két-, ill. többoldalú egyezményekhez képest a CETA jelentős újításának tekinthető, hogy világosabban és pontosabban határozza meg a beruházásvédelmi alapelveket (többek között részletes tesztet állít fel a jogtalan kisajátítás vizsgálatára), mindemellett pedig teljesen új szellemiségű választottbírósi eljárási szabályokat vezet be (így például a CETA hatálya alatt indult választottbírósi eljárások teljes egészükben nyilvánosak lesznek).²⁵

2013 júniusában az Unió az USA-val is tárgyalásokba kezdett a CETA-hoz hasonló koncepció alapuló, kereskedelmi és beruházásvédelmi egyezmény: a Transatlanti Kereskedelmi és Beruházásvédelmi Partnerség („TTIP”, azaz Transatlantic Trade and Investment Partnership) megkötése érdekében. A TTIP, ahogyan a neve is sugallja, szintén tartalmazna beruházásvédelmi rendelkezéseket és ezzel felváltaná az egyes EU-tagállamok és az Egyesült Államok között létrejött kétoldalú megállapodásokat.²⁶ A tárgyalások jelenlegi állása szerint azonban úgy tűnik, hogy – a közszolgáltatásokra, illetve az európai GMO-szabályozásra várható hatásokkal, valamint a hormonkezelt állati eredetű termékek behozatalával kapcsolatban megfogalmazott félelmek mellett – pont a befektetésvédelmi előírások képezik a leginkább vitatott részét a tervezett egyezménynek. E rendelkezések ugyanis – amellett, hogy valóban képesek a befektetők magasabb szintű védelmét garantálni – érzékeny tagállami érdekek sérüléséhez járulhatnak hozzá. Főként németországi és franciaországi érdekeltek fogalmazták meg az iránti aggályaikat, hogy az amerikai cégek ezekre a befektetésvédelmi előírásokra hivatkozva támadhatnak majd meg a választottbíróságokon fontos európai és tagállami jogszabályokat.²⁷

Mindez felveti azt a kérdést is, hogy az Uniónak – az új uniós egyezmények megkötése során – mennyiben kell modellként alapul vennie a korábbi tagállami megállapodások szabályozási logikáját és struktúráját. Ezek jelentős része ugyanis még a nyolcvanas–kilencvenes években jött létre, egy 1962-ben készült OECD-modell-egyezmény alapján.²⁸ További problémát jelent tehát, hogy a megállapodások még olyan korszakban kötöttek, amikor egyértelműen elhatárolható volt egymástól a „tőkeimportőr” és „tőkeexportőr” államok köre,²⁹ és ehhez a különbségtételhez igazodott a beruházásvédelem

e megállapodások alapján kialakított, maximális befektetői védelemre irányuló szabályozása, illetve „bevált gyakorlata” is.³⁰ Ma már azonban nem ez a helyzet; a jelentős befektetési kapacitással rendelkező új országok helyi vagy világszintű hatalmakként történő felbukknása megváltoztatja azt a klasszikus nézetet, miszerint a befektetők kizárólag a fejlett országokból érkeznek.³¹ A korábbi, maximális befektetői védelem tehát „visszaüt”; és a változás következményei (tulajdonképpen e védelmi szint fenntartásának számokban is mérhető költsége³²) egyre inkább sújtják a nyugat-európai országokat is. Különösen erősen érzékelhető volt e negatív hatás a gazdasági és pénzügyi válság hatásaira reagáló tagállami intézkedésekkel összefüggésben. Belgiumot például egy kínai befektető 2,3 milliárd dollárra perelte az ICSID előtt, egyik legnagyobb bankját (Fortis) a válság idején megmentő intézkedésének következményei miatt.³³ De hasonlóképpen járt Németország és Spanyolország is.³⁴

A meglévő kétoldalú beruházási megállapodások kezelésén túl tehát az új uniós kizárólagos hatáskör egy további kihívást is támaszt: az Uniónak egy olyan új európai befektetési politikát kell meghatároznia, amely megfelel a befektetők és kedvezményezett államok elvárásainak, de egyben az Unió tágabb gazdasági érdekeinek és külpolitikai célkitűzéseinek is.³⁵ Úgy tűnik (és lényegében ezt igazolja a CETA példája is), hogy az Unió részéről – összhangban a tagállamok, sőt az érintett harmadik államok érdekeivel is, és egyben a gazdasági és pénzügyi válság logikus következményeként³⁶ – erősödik az igény egy mind a befektetők, mind az érintett szabályozási szintek számára kiszámíthatóbb, konkrétabb szabályokat tartalmazó beruházásvédelmi rendszer megteremtésére.

3.2. A beleértett külső hatáskörök doktrínája

Az EUSz. egyes rendelkezései kifejezett felhatalmazást adnak az Unió intézményeinek arra, hogy az Unió nevében – önállóan vagy a tagállamokkal együtt – nemzetközi szerződéseket kössön a nemzetközi jog más alanyaival.³⁷ E rendelkezések szövegéből egyrészt nem mindig derül ki egyértelműen, hogy mely konkrét területek tartoznak az Unió és melyek a tagállamok kizárólagos külső hatáskörébe, illetve melyek tartoznak versengő, illetve megosztott külső hatáskörbe. Mindemellett több olyan jogterületet említhetünk, amelynek szabályozása az uniós jog hatálya alá tartozik, de az EUSz., illetve az EUMSZ. rendelkezései alapján az Unió egyáltalán nem rendelkezik hatáskörrel arra, hogy harmadik államokkal vagy nemzetközi szervezetekkel nemzetközi egyezményeket kössön, azonban egyéb indokok – így különösen az Unió valamely alapvető célkitűzésének megvalósítása, illetve az uniós jog rendszerének koherenciája és hatékony működése – igazolhatják hatáskörének megállapítását.

Ezekben a problematikus esetekben általában az Eu-

rópai Bíróság feladata volt eldönteni azt a kérdést, hogy az Unió rendelkezik-e a jogvita tárgyát képező nemzetközi szerződés megkötésére külső hatáskörrel vagy sem, illetve kizárólagos hatáskörében, vagy a tagállamokéval megosztott hatáskörben teheti-e meg azt. A Bíróság kapcsolódó ítélezési gyakorlata tette az uniós jogelvek részévé a *beleértett hatáskörök doktrínáját*.

A Bíróság első alkalommal a 22/70. sz. *Bizottság kontra Tanács* (ismertebb nevén „AETR”) ítéletében³⁸ ismerte el – az Unió nemzetközi szerződéskötési hatásköreinek terjedelmét meghatározó alapelveként – a doktrínát. A döntés szerint a nemzetközi szerződéskötési *hatáskör* nemcsak az EGK-Szerződés kifejezett felhatalmazásából származhat, hanem annak egyéb rendelkezéseiből, és az ezek alapján a Közösség intézményei által alkotott jogi aktusokból is.³⁹ Különösen azokban az esetekben, amikor a Közösség bármely (belső uniós jogi) formában olyan rendelkezéseket hoz, amelyek *közös szabályokat*⁴⁰ állapítanak meg az EGK-Szerződésben meghatározott valamely közös politika végrehajtása érdekében, a tagállamoknak – (jelenleg az EUSZ 4.) cikkében foglalt *együtműködési kötelezettségükből* kifolyólag – nincs joguk egyedileg, de még közösen sem olyan kötelezettségeket tartalmazó megállapodásokat kötni harmadik államokkal, amelyek érintik e szabályokat vagy módosíthatják azok hatályát. *Amint ilyen közös szabályok bevezetésére kerül sor, egyedül a Közösség* jogosult a közösségi jogrendszer alkalmazási területének egészére vonatkozó hatállyal harmadik államokkal szemben szerződéses kötelezettségeket vállalni és teljesíteni. Következésképpen az EGK-Szerződés rendelkezéseinek végrehajtásában nem lehet szétválasztani a Közösségen belüli intézkedések rendszerét a külkapcsolatokétól.⁴¹

A Bíróság későbbi 1/76. sz. véleménye már nem kifejezetten az adott területen megalkotott belső uniós jogi szabályok létezéséhez, hanem az Unió célkitűzéseire kötötte a beleértett külső hatásköröket. A Bíróság szerint „...amennyiben a közösségi jog a közösségi szervek számára *egy meghatározott cél* elérése érdekében a belső viszonyok tekintetében hatásköröket juttatott, úgy a Közösség kifejezetten erre vonatkozó rendelkezés hiányában is hatáskörrel rendelkezik az e cél eléréséhez szükséges nemzetközi kötelezettségek vállalására.”⁴²

A beleértett külső hatáskörök elv uniós jogi történetének legújabb jelentős állomását jelenti, hogy a Lisszaboni Szerződés – az Unió külső tevékenységére vonatkozó reformok részeként – formális jogi alapot biztosít a doktrína működésének. Az EUMSZ. 3. cikkének (2) bekezdése értelmében – amelyet ugyanezen tartalommal az EUMSZ. 216. cikkének (1) bekezdése is rögzít – „*Az Unió szintén kizárólagos hatáskörrel rendelkezik nemzetközi megállapodás megkötésére, ha annak megkötését valamely uniós jogalkotási aktus írja elő, vagy ha az hatásköreinek belső gyakorlásához szükséges, illetve annyiban, amennyiben az a közös szabályokat érinteti, vagy azok alkalmazási körét megváltoztathatja.*”

E rendelkezés tulajdonképpen a fenti AETR-ítélet és 1/76. vélemény szerinti beleértett külső hatáskör értelmezést egyaránt alapul véve állapítja meg az Unió kizárólagos külső hatásköreinek egy külön kategóriáját.

Kérdésként merül fel, hogy milyen tényleges jelentőséggel bír az Unió és a tagállamok közötti vertikális hatáskör-megosztási rendre az eddig is érvényesülő elv alapító szerződésben való „kodifikációja”. Az ezzel kapcsolatban megfogalmazott álláspontok eltérőek.

Schütze szerint a 3. cikk (2) bekezdése az Unió kizárólagos külső hatásköreibe tartozó területek rendkívül kiterjesztő értelmezésére ad lehetőséget, amely nem érthető a „Szerződés urai” részéről.⁴³ Cremona hasonlóképpen azt az aggodalmat fogalmazta meg, hogy a „megosztott beleértett külső hatáskörök” kategóriája meg fog szűnni, mivel minden beleértett hatáskör egyben kizárólagos lesz.⁴⁴ Kostadinides néhány évvel később megjelent – tehát időtartamát tekintve több „poszt-Lisszabon” tapasztalaton alapuló – tanulmánya szerint viszont a rendelkezés szerződésben való rögzítésének nem várható jelentős hatása az Unió és a tagállamok közötti hatáskörmegosztás tekintetében.⁴⁵

Úgy tűnik, a Bíróság legújabb kapcsolódó döntései inkább e második álláspontot igazolják. Bár a Bíróság jellemzően kiterjesztően értelmezi beleértett külső hatáskörök határait, nem tér el az AETR-ítéletben, illetve a kapcsolódó későbbi ítélezési gyakorlatban meghatározott elvektől. Egy 2014 szeptemberében meghozott *Bizottság kontra Tanács* ítéletben, amelyben arról kellett döntenie, hogy az Unió által alkotott belső jogi aktusok – azaz „közös szabályok”⁴⁶ – megalapozzák-e az Unió kizárólagos hatáskörét az Európa Tanács műsorsugárzó szervezetek szomszédos jogainak védelméről szóló egyezményének megtárgyalására. A Bíróság szerint az EUMSZ. 3. cikkének (2) bekezdésében használt kifejezések „*megfelelnek azoknak, amelyekkel a Bíróság az AETR-ítélet 22. pontjában meghatározta azon nemzetközi kötelezettségek jellegét, amelyeket a tagállamok a közös intézmények keretein kívül nem vállalhatnak, amennyiben a Szerződés céljainak megvalósítása érdekében uniós közös szabályokat fogadtak el. E kifejezéseket ezért a Bíróság által az AETR-ítéletben rájuk vonatkozóan adott pontosítások és az említett ítélet alapján kialakított ítélezési gyakorlat fényében kell értelmezni.*”⁴⁷ Ugyanezt az értelmezést fogalmazta meg a Bíróság a két hónappal később kibocsátott *Green Network* ítéletében.⁴⁸ Ez utóbbi esetben az volt a kérdés, hogy a 2001/77/EK irányelv⁴⁹ – amely az uniós villamosenergia-piacon alapvetően a megújuló energiaforrásoknak az energiatermeléshez való nagyobb mértékű tagállami hozzájárulást kívánja ösztönözni – mint „közös szabály” megfosztja-e a tagállamokat attól a lehetőségtől, hogy a harmadik államokból importált villamos energia zöld származásának bizonyítására szolgáló származási garanciák elismerésre vonatkozó megállapodásokat kössenek, abból a célból, hogy a nemzeti támogatási rendszer működésével összefüggésben fi-

gyelemben lehessen venni az e harmadik államban előállított villamos energia zöld jellegét. A Bizottság érve szerint egy ilyen megállapodás összeütközésbe kerülhet a tagállamok 2001/77. irányelv szerinti azon kötelezettségével, hogy zöld villamosenergia-termelésüket az irányelvben előírt nemzeti célleírányzatok eléréséhez hozzájáruló módon növeljék, és ekként hozzájáruljanak az Unió globális célleírányzatának eléréséhez. A Bíróság az Unió kizárólagos hatáskörét mindkét ítéletben megállapította az EUMSZ. 3. cikk (2) bekezdése alapján.

A meglehetősen komplex hatásköri és politikailag is érzékeny kérdéseket érintő Pringle-ügyben⁵⁰ a Bíróságnak alkalma nyílt az új „kodifikált” beleértett külső hatáskör terjedelmét a tagállamok pénzügyi és gazdasági válság leküzdése érdekében meghozott egyik „szokatlan intézkedésével”⁵¹ összefüggésben vizsgálnia. Az Európai Tanács 2011 márciusában fogadta el az EUMSZ.-t módosító⁵² 2011/199/EU határozatot⁵³, amely felhatalmazza azon tagállamokat, amelyek pénzneme az euró, hogy stabilizációs mechanizmust (az ESM-et) hozhatnak létre – egymás között megkötött nemzetközi szerződés formájában – az euróövezet stabilitásának megőrzése érdekében. Az ítélet szerint ESM-Szerződés megkötése az EUMSZ. 3. cikkének (2) bekezdése értelmében az Unió közös szabályait nem érinti hátrányosan. A Bíróság többek között arra hivatkozott, hogy mivel az alapító szerződés⁵⁴ az Unió szerepét a gazdaságpolitika területén koordinációs intézkedések elfogadására korlátozza, az EUSz. és az EUMSZ. rendelkezései nem biztosítanak külön hatáskört az Uniónak a stabilizációs mechanizmus létrehozására.

Formális jogi szempontból nézve a Pringle-ítélet az EUMSZ. 3. cikk (2) bekezdése szerinti AETR-elv egy fontos korlátját rögzíti: a támogató, kiegészítő uniós hatáskörben meghozott belső szabályok nem keletkezhetnek az Unió számára kizárólagos külső hatáskört. Tekintettel azonban a jelen ügy sajátosságaira – elsősorban a politikai háttérre –, az ítélet relevanciáját inkább abban láthatjuk, hogy illeszkedik azon (egyéb területeken is megnyilvánuló) uniós megközelítéshez, amely a gazdasági és pénzügyi válsággal szembeni küzdelem jegyében nagyobb teret enged a kormányközi mechanizmusoknak.⁵⁵

4. Az Unió közös- kül és biztonságpolitikája és a nemzetközi szerződéskötési eljárás

Amint arra már utaltunk, adott esetben problematikus lehet annak eldöntése, hogy a több uniós szakpolitikát is érintő, de védelmi, illetve biztonságpolitikai tárgyú rendelkezéseket is tartalmazó uniós intézkedéseket mennyiben tekinthetjük a közös kül- és biztonságpolitika körébe tartozónak. Az elhatárolás elsősorban a megfelelő jogalap megválasztása érdekében fontos, amely meghatározza a kérdéses aktus megalkotása során alkalmazandó eljárást és ezzel az eljárásban részt vevő uniós intézmények szerepét is.

Ez utóbbi szempont azért is különös jelentőséggel bír, mert az Unió pillérrendszerének már említett formális megszűnése ellenére, az Unió közös kül- és biztonságpolitikájának korábbi sajátosságai⁵⁶ megmaradtak. A KKBP terén folytatott együttműködés továbbra is alapvetően kormányközi együttműködés keretében valósul meg, tehát ennek megfelelően alakul a KKBP-intézkedések megalkotása során alkalmazandó eljárás, illetve a részt vevő aktorok köre is. A tagállami kormányok érdekeit képviselő Európai Tanács és Tanács szerepe meghatározó. A KKBP megvalósításának – jogalkotási aktusnak nem minősülő – eszközei az Unió általános iránymutatásai és határozatai⁵⁷, valamint az Unió nevében harmadik államokkal, illetve nemzetközi szervezetekkel megkötött nemzetközi megállapodások. Szintén érdekes – és mindazonáltal máig nem teljesen kikristályosodott – a KKBP-főképviseelő szerepe, akinek – az Európai Külügyi Szolgálatra mint őt segítő adminisztratív szervezetre támaszkodva – a KKBP végrehajtása (a tagállamokkal együtt) és a KKBP megvalósítására vonatkozó javaslat⁵⁸ mellett további feladata, hogy képviselje az Uniót nemzetközi fórumokon (így a nemzetközi szerződések megkötésére irányuló tárgyalásokon is)⁵⁹, valamint – már a Lisszaboni Szerződés által konstruált „hibrid” szerepe⁶⁰ miatt is – megteremtse az Unió külső tevékenységeinek különböző területei közötti koherenciát, valamint a különböző szintű (elsősorban eltérő tagállami, illetve intézményi) érdekek közötti egyeztetés lehetőségét és biztosítsa a KKBP aktorai közötti információáramlást. A Bizottság e szakpolitikai területen nem rendelkezik a „klasszikus” erős kezdeményező, illetve végrehajtó szerepével, a Parlament és Bíróság szerepe szintén korlátozott.

A nemzetközi szerződések tekintetében viszont ki kell emelnünk, hogy a KKBP-re már nem vonatkozik külön rendelkezés, hanem a Lisszaboni Szerződéssel módosított EUMSZ. 218. (a korábbi EK Sz. 300.) cikkében szabályozott nemzetközi szerződéskötési eljárás (vagyis azon megállapodások esetében alkalmazandó eljárás, amelyeket az Unió kizárólagos hatáskörben vagy a tagállamokkal együtt egyes megállapodásként köt nem uniós államokkal, illetve nemzetközi szervezetekkel) hatálya erre a területre is kiterjed. A KKBP-sajátosságok ugyanakkor az egységes kereteket biztosító EUMSZ. 218. cikkében is megjelennek. Ha a tervezett megállapodás kizárólag vagy túlnyomórészt a KKBP-t érinti, nem a Bizottság, hanem az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviseelője nyújtja be az ajánlásokat a Tanácsnak a tárgyalások megkezdéséről szóló határozat meghozatalára, mely utóbbi az Uniót a tárgyalások során képviselő főtárgyalót is (általában szintén a KKBP-képviselő személyében) kijelöli.

A Parlament szerepe is korlátozott a nemzetközi szerződéskötési eljárásban. Ezen intézmény – tekintettel arra is, hogy jogalkotási aktusok⁶¹ a KKBP keretében nem hozhatók – elsősorban konzultációs jogkörrel, illetve tájékoztatáshoz való joggal rendelkezik a KKBP

terén. Az EUMSZ. 218. cikk a korábbiakhoz képest összességében véve már bővebb szerepkört ír elő a Parlament számára a nemzetközi szerződések megkötése során.⁶² A megállapodás tárgyát képező szabályozási terület függvényében alapvetően háromfajta jogkört biztosít az intézménynek: egyetértési; konzultációs; valamint tájékoztatáshoz való jogot. Az első két kategóriát a Szerződés egyértelműen kizárja abban az esetben, amikor az adott megállapodás kizárólag a kül- és biztonságpolitikára vonatkozik.⁶³ A tájékoztatáshoz való jog viszont a kizárólag KKBP tárgyú megállapodások esetében is megilleti a Parlamentet.⁶⁴

A Parlament nemzetközi szerződéskötési eljárásban biztosított új jogköreit illetően több kérdés is előkerült egy 2011-ben indult *Parlament kontra Tanács* ügyben.⁶⁵ A Parlament a szomáliai partoknál folytatott kalóztámadások elleni küzdelemmel összefüggésben, az Unió és a Mauritiusi Köztársaság között létrejött megállapodás aláírásáról és megkötéséről szóló tanácsi határozat⁶⁶ jogszerűségét vitatta. Elsőként annak megállapítását kérte a Bíróságtól, hogy a Tanács nem fogadhatta volna el a megtámadott határozatot a Parlament részvétele nélkül, mivel az nem „kizárólag” a KKBP-t érintő megállapodásra vonatkozik. Másodlagosan azt állította, hogy a Tanács – mivel nem tájékoztatta „haladéktalanul és teljes körűen” a megállapodás tárgyalásának és megkötésének valamennyi szakaszáról – megsértette az EUMSZ. 218. cikk (10) bekezdését.⁶⁷

A Bíróság ez utóbbi kereseti kérelmet találta megalapozottnak, hangsúlyozva, hogy a Parlament tájékoztatáshoz való jogköreinek az Unió valamennyi nemzetközi megállapodására való kiterjesztése azon alapvető demokratikus elv „rendszer szintű” érvényesítésének tekinthető, amely szerint a nép képviselői testületen keresztül vesz részt a hatalomgyakorlásban. A Bíróság tehát láthatóan jelentőséget tulajdonít a (kizárólag!) KKBP területére tartozó megállapodások megkötése során – a Parlament korlátozott szerepe ellenére – e jog tiszteletben tartásának.

Az első kereseti kérelemmel összefüggésben leginkább a „kizárólag KKBP-re vonatkozó” megállapodások kategóriájának meghatározása volt problematikus. Számos, alapvetően KKBP-re vonatkozó megállapodás – tekintettel az egyre komplexebb szabályozási igényekre – gyakran függ össze valamilyen módon az Unió más politikáival.⁶⁸ Jelen esetben például a Bíróságnak az uniós szintű együttműködés három területe – a KKBP, a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség külső dimenziója, valamint a fejlesztési együttműködés – közötti határvonalat kellett meghatároznia, de végül ez utóbbi két terület relevanciáját kizárta a vizsgált megállapodás kapcsán. A Bíróság feladatát láthatóan nem könnyítette meg a külkapcsolatok horizontális célkatalógusa; az általános és egyes külső szakpolitikák célrendszerének „káosza” ugyanakkor szokatlan érvek megfogalmazásának is teret engedhet a felek részéről.⁶⁹

Következtetések

Jelen tanulmány az Unió nemzetközi szerződéskötési hatásköreivel, illetve gyakorlatával kapcsolatos fejleményeket, kapcsolódó kérdéseket vizsgált a Lisszaboni Szerződés releváns reformjaival összefüggésben.

A Lisszaboni Szerződés módosításait megalapozó egyik legfontosabb célkitűzés a koherencia erősítése volt az Unió külkapcsolatai terén. A vizsgált reformok egy része az Unió külső tevékenységeinek különböző területei közötti összhang megteremtésére irányult. E törekvés megnyilvánulásának tekinthetjük az Unió jogi személyiségének kimondását, az Unió pilléreinek formális megszüntetését, a külkapcsolatok gyakorlására irányadó egységes horizontális célrendszert, valamint az egységes keretbe foglalt nemzetközi szerződéskötési eljárást. Látható ugyanakkor, hogy ezen előírások nem feltétlenül működőképesek, illetve eredményesek. Az Unió külső tevékenységének horizontális célrendszere például egyértelműen inkább nehezítette, mintsem könnyítette az egyes uniós szakpolitikák területének elhatárolását.⁷⁰

A koherencia biztosításának jegyében megfogant módosítások további területei az Unió belső szakpolitikai és külső tevékenységei közötti párhuzam megteremtésére irányultak. E körben említhetjük a beleértett külső hatáskörök doktrínájának formális rögzítését is az EUMSZ.-ben, ami viszont láthatóan nem gyakorolt különösebb hatást sem az Unió nemzetközi szerződéskötési tevékenységére, sem az Európai Unió Bíróságának ítélezési gyakorlatára. Szintén e párhuzamot szolgálja a Bíróság fenti *Parlament kontra Tanács* ügyben előadott érvelése szerint az EUMSZ. 218. cikkében szabályozott nemzetközi szerződéskötési eljárás: „[a Parlament részvételének különböző formái közötti] megkülönböztetés arra irányul, hogy külső síkon vizszoztatukrözze az intézmények között belső síkon alkalmazandó hatáskörmegosztást.” A Bíróság hangsúlyozza továbbá, hogy a Parlament részvételének kizárását a kizárólag KKBP-t érintő nemzetközi szerződések megkötésének eljárásából az is indokolja, hogy a Lisszaboni Szerződés az egyéb KKBP-intézkedések tekintetében is korlátozott szerepet ad az intézménynek.

Bár a párhuzamosság elvére hivatkozás a fenti esetben pont a Parlament egyetértési jogát tagadó következtetés megalapozását szolgálja, összességében véve azt mondhatjuk, hogy a lisszaboni módosítások alapvetően erősítették a demokrácia elvének érvényesülését az Unió külső tevékenysége terén. Az új rendelkezéseknek köszönhetjük egyrészt, hogy a Bíróság – első alkalommal a *Parlament kontra Tanács* ítéletben – elismerte (sőt kiterjesztően értelmezte) a Parlament tájékoztatáshoz való jogát a KKBP-megállapodások megkötésére irányuló eljárásban is. A polgárok, illetve a civil társadalom más érdekeltjeinek döntéshozatalba való bekapcsolódására szintén láthatunk néhány pozitív példát az Unió külső tevékenysége terén. Így a Bizottságnak a fent

említett TTIP- (EU–USA szabadkereskedelmi partnerség) megállapodás befektetésvédelmi rendelkezéseiről szóló társadalmi konzultációt kezdeményező felhívásra – a konzultáció alapjaként szintén a Lisszaboni Szerződéssel beiktatott cikk szolgált – az Unió történetében kiemelkedően nagyszámú hozzájárulás (150 ezer beadvány) érkezett. A tárgyalások átláthatósága melletti uniós elkötelezettség jegyében 2015 januárjában első alkalommal⁷¹ a Bizottság nyilvánosságra hozta a TTIP-megállapodás jogi szövegeit is.⁷²

Az Unió külső tevékenységei koherenciájának kérdése mellett a lisszaboni szerződésmódosítás praktikus eredményeit is érdemes röviden megvizsgálni. Gyakorlati szempontból nézve a reformok „tétje” legfőképpen az, hogy az Unió nemzetközi szinten való fellépése, cselekvése mennyire lesz hatékony. Úgy tűnik, egyértelműen hatékonysági érdekeket szolgált a közös kereskedelempolitika tárgykörének bővítése és egyúttal az uniós hatáskör kizárólagossá tétele az új területek vonatkozásában, abból az elgondolásból kiindulva, hogy az Unió egységes fellépése nemzetközi szinten hatékonyabb cselekvési lehetőséget biztosít, mint az Unió és a tagállamok részvételével együttesen megkötött vegyes megállapodások. Alapvetően ez a megközelítés jellemzi a kereskedelempolitika – Lisszaboni Szerződés szerinti – tárgykörének határait értelmező ítélezési gyakorlatot, sőt az EUMSZ. 3. cikk (2) bekezdése szerinti beleértett külső hatáskörökre vonatkozó döntéseket is.

Az Unió nemzetközi szinten való megjelenésének hatékonyságát ugyanakkor nem csupán a tevékenységi területek/szakpolitikák tartalmára vonatkozó előírások, hanem a külkapcsolatok eszköztárának, az Unió külső fellépésének belső alkotmányos keretét meghatározó (így különösen az alkalmazandó eljárásokra, illetve az egyes intézmények szerepére vonatkozó) rendelkezések is befolyásolják. Példaként ismét a Parlament EUMSZ. 218. cikkének (6) bekezdése szerinti egyetértési jogát hozhatjuk fel. A kapcsolódó gyakorlatból az derül ki, hogy ha a Tanács e jogkört szó szerint értelmezi – vagyis, hogy a Parlament csupán annyit tehet, hogy a szerződéskötésre irányuló tárgyalások befejezését követően „igent” vagy „nem” mond a kérdéses megállapodásra –, erősen kockára teszi az eljárás sikerességét, azaz a tervezett megállapodás létrejöttét. Ezt igazolja többek között az USA-val kötendő SWIFT-megállapodás esete is, ahol a Parlament – amely nem vett részt semmilyen formában a tárgyalásokon – élt a hozzájárulás megtagadására vonatkozó jogával. Úgy tűnik tehát, hogy a politikai megfontolásokat és konzekvenciákat figyelembe véve „megéri” a Parlament egyetértési jogát szélesen értelmezni és már a tárgyalások kezdeti szakaszától kezdve bevonni az intézményt az eljárásba.⁷³

Jelen tanulmány elsősorban a lisszaboni szerződés reformjai által biztosított – uniós, illetve tagállami – jogi döntéshozatali mozgásteret helyezte a fókuszpontba. A fenti vizsgálódások alapján ugyanakkor azt is észre kell vennünk, hogy a reformok tényleges jelentőségét,

az új szabályok értelmezésének és alkalmazásának irányát jelentősen befolyásolja az a gazdasági és politikai környezet is, amelyben ezeknek működniük kell. A gazdasági és pénzügyi válság hatását nézve például azt mondhatjuk, hogy összességében kevésbé befolyásolta az Unió külső tevékenységét megalapozó jogi szabályozás alapvető irányait, mint a belső uniós szakpolitikák esetében. Ezen túlterjedő kérdéseket csupán érintőlegesen tárgyaltunk az Unió befektetésvédelmi politikája kapcsán, ugyanakkor elmélyültebb kutatás tárgya lehet annak vizsgálata is, hogy a válság milyen hatást gyakorolt (többek között) a külkapcsolatok egyes területeihez kötődő uniós politikai prioritásokra, illetve az egyes tagállamok viszonyát meghatározó, kapcsolódó politikai érdekekre.

Dr. Bartha Ildikó

egyetemi adjunktus,

Debreceni Egyetem

Állam- és Jogtudományi Kar

Jegyzetek

- 1 A külkapcsolatok jogi eszközei között hagyományosan (1) egyedi aktusokat és (2) nemzetközi szerződéseket különböztethetünk meg. Az Unió külkapcsolatainak egyedi aktusai között különös jelentőséggel bírnak a kereskedelempolitika eszközei, valamint az Unió „szankciós politikájának” eredményei.
- 2 A „külső tevékenység” kifejezést kifejezetten az Európai Unióról szóló Szerződés (EUSz.) használja (lásd V. Cím), és az Unió nemzetközi szintű fellépésének különböző formáit értjük alatta.
- 3 Később: Rendőrségi és Igazságügyi Együttműködés a bűnügyek terén.
- 4 Art 216. In: *Carl Otto Lenz–Klaus Dieter Borchardt* (Hrsg.): *Kommentar EU-Verträge* (6. Aufl., Linde Verlag, 2012).
- 5 *I. m.*
- 6 Többek között, hogy az Unió „megvédje értékeit, alapvető érdekeit, biztonságát, függetlenségét és integritását”, illetve „megszilárdítsa és erősítse a demokráciát, a jogállamiságot, az emberi jogokat és a nemzetközi jog elveit”.
- 7 E kérdést elemzi bővebben: Peter Van Elsuwege: *The Potential for Inter-Institutional Conflicts before the Court of Justice: Impact of the Lisbon Treaty*, In: *Marise Cremona–Anne Thies* (eds.): *The European Court of Justice and External Relations Law: Constitutional Challenges* (Hart Publishing, Oxford, 2014), 115–136. o.
- 8 Horváthy Balázs: *A közös kereskedelempolitika alapelvei és célkitűzései az integrált uniós külkapcsolatrendszer tükrében*, *Iustum Aequum Salutare* (2014) Vol. 10. No. 1. 59–60. o.
- 9 Lásd a korábbi EUSz. 11. cikkét.
- 10 *Van Elsuwege i. m.* 118–119. o.
- 11 C-658/11. sz. *Parlament kontra Tanács* ügyben hozott ítélet (EBHT-ban még nem tették közzé).
- 12 Lásd az EUMSZ. 2. cikk (4) bekezdését.
- 13 Lásd ezzel összefüggésben az Európai Unió Bíróságának 1/75. sz. véleményét [1/75. vélemény (*Az OECD helyi költségekről szóló tervezetéről*) (1975) ECR 1355.]
- 14 EUMSZ. 3. cikk (1) bek.
- 15 Az EUMSZ. 207. cikkének (1) bekezdése értelmében „A közös kereskedelempolitika egységes elveken alapul; ez vonatkozik különösen a vámtarifák módosításaira, az áruk és szolgáltatások kereskedelméhez kapcsolódó vámtarifa- és kereskedelmi megállapodások megkötésére, valamint a szellemi tulajdonjogok kereskedelmi vonatkozásaira, továbbá a külföldi közvetlen befektetésekre, a liberalizációs intézkedések egységesítésére, az export-

- politikára és az olyan kereskedelempolitikai védintézkedésekre, mint a dömping vagy szubvenció esetén meghozandó intézkedések.”
- 16 Horváthy Balázs: *A kereskedelempolitika dinamikus értelmezése a közösségi jogban*, Jogtudományi Közlöny, 59. évf. (2004) 10. sz., 343. o.
- 17 Horváthy (2014) i. m. 51. o. A kereskedelempolitikai és más célrendszerek korai, de még kevésbé intenzíven jelentkező konfliktusai részben a biztonsági és védelmi célú, nemzetközi kötelezettségek végrehajtásához kapcsolódtak (például az ENSZ által elrendelt embargók, korlátozó intézkedések megvalósítását szolgálták), illetve az Unió – már a '70-es években is jellemző – gyakorlatában, azaz abban, hogy a fejlesztési egyezmények teljesítését emberi jogi követelmények betartásához kötötte. (Horváthy [2014] i. m. 59–60. o.)
- 18 C-414/11. sz. *Daiichi Sankyo Co. Ltd és Sanofi-Aventis Deutschland GmbH kontra DEMO Anonymos Viomicheaniki kai Emporiki Etairia Farmakon* ügyben hozott ítélet (EBHT-ban még nem tették közzé).
- 19 C-137/12. sz. *Bizottság kontra Tanács* ügyben hozott ítélet (EBHT-ban még nem tették közzé).
- 20 EUMSZ. 207. cikk (1) bekezdés és 3. cikk (1) bekezdés e) pont
- 21 World Investment Report of the United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) – az ENSZ Kereskedelmi és Fejlesztési Konferenciájának (UNCTAD) 2009-es globális befektetési jelentése, 32. oldal. Az UNCTAD jelentése összesen 2676 kétoldalú beruházási szerződésről számol be, ez a szám azonban nemcsak az EU–harmadik állam, hanem az EU–tag-államok közöttiek is magában foglalja.
- 22 A világon először 1959-ben Németország kötött kétoldalú beruházási szerződést (Kétoldalú beruházási szerződés Németország és a Pakisztáni Iszlám Köztársaság között, 1959), amit azóta világszerte számos ország, köztük egy kivételével (Írország) az összes tagállam követett.
- 23 Az Európai Parlament és a Tanács 1219/2012/EU rendelete (2012. december 12.) a tagállamok és harmadik országok közötti kétoldalú beruházási megállapodások tekintetében átmeneti rendelkezések megállapításáról, HL L 351., 20/12/2012., 40. o.
- 24 1219/2012/EU rendelet 3., 8., 9., 11. cikkek. Magyarország például mindegyik – összesen 37 –, harmadik állammal megkötött BIT-et bejelentette és meg is kapta hatályban tartására a Bizottságtól a felhatalmazást.
- 25 A CETA-ról és különösen a beruházások védelmére, illetve vitarendezésre vonatkozó újításairól lásd bővebben: *Wolf Szandra: A beruházásvédelmi vitarendezés jelene és jövője az Európai Unióban 1. rész* (blogbejegyzés), elérhető: <http://hpops.tk.mta.hu/blog/2014/12/a-beruhazasvedelmi-vitarendezes-jelene-es-jovoje>
- 26 A beruházásvédelmi vitarendezés jelene és jövője az Európai Unióban 2. rész (blogbejegyzés), elérhető: <http://hpops.tk.mta.hu/blog/2014/12/a-beruhazasvedelmi-vitarendezes-jelene-es-jovoje-2-resz>
- 27 <http://www.bruxinfo.hu/cikk/20141205-a-kereskedelmi-biztos-hisz-a-ttip-sikereben.html>
- 28 *Jan Kleinheisterkamp: European policy space in international investment law*. Icsid Review. 2012. Vol. 27. No. 2. 428. o.
- 29 I. m. 428. o.
- 30 Lásd például az egyik brit megállapodás példáját: „[I]t is probably not exaggerated to suggest that reciprocity is to a large extent a matter of prestige rather than reality. What is primarily intended is the promotion and protection of British investments in the Philippines” [Francis A Mann: *British Treaties for the Promotion and Protection of Investments*. *British Yearbook of International Law*. 1982. Vol. 52. 241–242. o.]
- 31 A Parlament állásfoglalása (2011)
- 32 *Kleinheisterkamp i. m.* 429. o.
- 33 *Luke Peterson: Plain Packaging of Tobacco Products Decried as Expropriation, Contrary to Treaties; Long-standing Debate Rejoined*, *IA Reporter* (9 February 2010), elérhető: http://www.iaereporter.com/articles/20120922_1
- 34 *Kleinheisterkamp i. m.* 429. o.
- 35 A Parlament állásfoglalása (2011)
- 36 *Kleinheisterkamp* (2012) 431. o.
- 37 Lásd például az EUMSZ. 207. és 192. cikkeit.
- 38 22/70 *Bizottság kontra Tanács* (1971) ECR 263.
- 39 22/70 16. pont.
- 40 A „közös szabályok” kifejezés nem szerepel a Szerződésben, de főszabály szerint a másodlagos közösségi jogi normákban foglalt rendelkezéseket kell érteni alatta.
- 41 22/70 17–19. és 21–22. pontok.
- 42 1/76 vélemény (*Draft Agreement establishing a European laying-up fund for inland waterway vessels*) (1977) ECR 00741., 3–4. pont. A Bíróság szerint, „de következtetés különösen érvényes minden olyan esetben, amikor a belső hatáskört már használják a közösségi politika megvalósítására irányuló intézkedések elfogadására. Ugyanakkor ez nem korlátozódik csupán a lehetőségekre...”
- 43 *Schütze, Robert: Lisbon and the federal order of competencies: a prospective analysis*, *European Law Review*, Vol. 33. (2008) No. 5. 712–13. o.
- 44 Cremona, Marise, *Defining competence in EU external relations: lessons from the Treaty reform process*, in: *Dashwood, Alan – Maresceau, Marc* (eds.), *Law and practice of EU external relations: salient features of a changing landscape* (Cambridge University Press, Cambridge, 2008) 62. o.
- 45 *Theodore Konstantinides, EU foreign policy under the doctrine of implied powers: codification drawbacks and constitutional limitations*, *European Law Review*, (2014) Vol. 39. No. 4. 530. o.
- 46 A szellemi tulajdonjogok érvényesítéséről szóló, 2004. április 29-i 2004/48/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL L 157., 45. o.); A szerzői jog és egyes szomszédos jogok védelmi idejéről szóló, 2006. december 12-i 2006/116/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL L 372., 12. o.);
- 47 C-114/12. sz. *Bizottság kontra Tanács* ügyben hozott ítélet (EBHT-ban még nem tették közzé) 66–67. pontok.
- 48 C-66/13. sz. *Green Network SpA kontra Autorità per l'energia elettrica e il gas* ügyben hozott ítélet (EBHT-ban még nem tették közzé) 27–28. pontok.
- 49 A belső villamosenergia-piacon a megújuló energiaforrásokból előállított villamos energia támogatásáról szóló, 2001. szeptember 27-i 2001/77/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv, HL L 283., 33. o.
- 50 C-370/12. sz. *Thomas Pringle kontra Government of Ireland, Ireland és Attorney General* ügyben hozott ítélet (EBHT-ban még nem tették közzé).
- 51 Kokott főtanácsnok indítványa Pringle-ügyben.
- 52 Az EUMSZ. 136. cikk új (3) bekezdése.
- 53 Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 136. cikkének módosításáról egy, azon tagállamok számára létrehozandó stabilizációs mechanizmus tekintetében, amelyek pénzneme az euró című 2011. március 25-i 2011/199/EU európai tanácsi határozat (HL L 220., 2011.8.26., 24. o.).
- 54 Az EUMSZ. 2. cikk (3) bekezdése és az EUMSZ. 5. cikk (1) bekezdése.
- 55 A Bíróság a Pringle által felhozott többi indokot vizsgálva is azt állapította meg, hogy nem merült fel olyan körülmény, amely a 2011/199/EU európai tanácsi határozat érvényességét érintené és nem ellentétes az uniós jog hivatkozott szabályaival az ESM érintett tagállamok között történő megkötése. Az ítélet érvelésének, elsősorban a formalista logikájának bírálatát lásd: *Paul Craig: Pringle: Legal Reasoning, Text, Purpose and Teleology*, *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, (2013) Vol. 20. No. 1. 5. o. Az ügy által felvetett további kérdések bővebb elemzését lásd: *Jonathan Tomkin: Contradiction, Circumvention and Conceptual Gymnastics: The Impact of the Adoption of the ESM Treaty on the State of European Democracy* (2013) 14 *German Law Journal* 169.
- 56 Lásd különösen az EUSz. 24. cikkének (1) bekezdését.
- 57 EUSz. 25. cikk a) és b) pontok. Meg kell jegyeznünk, hogy itt

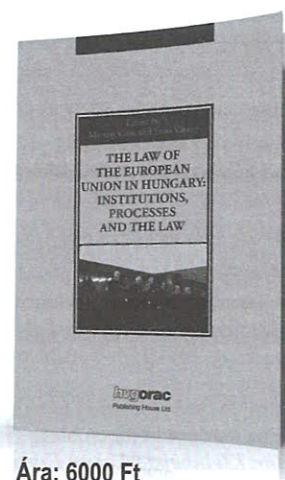
- természetesen nem az EUMSZ. 294. cikke szerinti – jogalkotási eljárásban kibocsátandó és a Lisszaboni Szerződés terminológiája szerint jogalkotási aktusnak minősülő – határozatról van szó.
- 58 EUSz. 30. cikk.
- 59 EUSz. 27. cikk.
- 60 A KKBP főképviselelő (jelenleg Federica Mogherini) egyben a Tanács „Külgügyek tanácsa” formációjának elnöke és a Bizottság alelnöke.
- 61 A jogalkotási aktusok a Parlament „társjogalkotó” közreműködését megkívánó, ún. jogalkotási eljárások keretében bocsáthatók ki (lásd az EUMSZ. 289. és 294. cikkeit).
- 62 Lásd jelen kötet 4. fejezetének 1. mellékletét.
- 63 EUMSZ. 218. cikk (6) bek.: „[...] A kizárólag kül- és biztonságpolitikára vonatkozó megállapodások kivételével a Tanács a megállapodás megkötésére vonatkozó határozatot a következőképpen fogadja el: a) az *Európai Parlament egyetértését követően* a következő esetekben: [...]; b) az *Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően*, minden egyéb esetben.[...]” [kiemelés: a szerző]
- 64 EUMSZ. 218. cikk (10) bek.: „Az Európai Parlamentet az eljárás minden szakaszában haladéktalanul és teljes körűen tájékoztatni kell.”
- 65 C-658/11. sz. *Parlament kontra Tanács* ügyben 2014. június 24-én hozott ítélet.
- 66 A Tanács 2011/640/KKBP határozata (2011. július 12.) az Európai Unió és a Mauritiusi Köztársaság közötti, a kalóztámadások elkövetésével gyanúsított személyeknek és a kalóztámadásokkal összefüggésben lefoglalt javaknak az Európai Unió által vezetett tengeri erők részéről a Mauritiusi Köztársaság részére történő átadására vonatkozó feltételekről, valamint a kalóztámadások elkövetésével gyanúsított személyekre az átadást követően vonatkozó feltételekről szóló megállapodás aláírásáról és megkötéséről, HL L 254 2011.9.30 1. o.
- 67 A Tanács a megállapodás megkötésére irányuló eljárás egésze folyamán mindössze két alkalommal tájékoztatta a Parlamentet. Elsőként 2010 márciusában arról, hogy felhatalmazta az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselelőjét a tárgyalások megkezdésére; ezt követően 2011 októberében, 17 nappal a vitatott határozat Hivatalos Lapban való közzétételét követően.
- 68 Így például a biztonság, a fejlődés és az emberi jogok közötti kétségtelen összefüggésből következően nagyon gyakran lehetne azzal érvelni, hogy a három terület egyikén meghozott intézkedések a másik kettőre is hatással vannak (főtanácsnoki indítvány, 23. pont).
- 69 Lásd a Tanács érvelését arra vonatkozóan, hogy a jogállamiság és az emberi jogok harmadik országokban való védelme (tekintettel az EUSz. 21. cikkére) KKBP-célkitűzés (is egyben), tehát a vitatott megállapodás a KKBP területére tartozik, következésképpen a vonatkozó eljárási szabályok szerint a Parlament csak korlátozott szereppel rendelkezik az eljárásban.
- 70 *Elsuwege, i. m.; Jan Wouters–Thomas Ramopoulos: Revisiting the Lisbon Treaty’s Constitutional Design of EU External Relations* (Working Paper No. 119., Sept. 2013, Leuven Centre for Global Governance Studies).
- 71 A korábbiakban még soha nem volt arra példa, hogy a Bizottság tárgyalás alatt álló kétoldalú kereskedelmi megállapodásra tett javaslatát közzétegye.
- 72 A megállapodás megkötésére tett bizottsági javaslat és a kapcsolódó dokumentumok.
- 73 *Elsuwege i. m.* 130. o.

THE LAW OF THE EUROPEAN UNION IN HUNGARY: INSTITUTIONS, PROCESSES AND THE LAW

SZERKESZTŐK:

Varju Márton, Várnay Ernő

This book examines the impact of European Union law on the state and the law in Hungary. It focuses on the legal and institutional changes and the institutional adaptation processes induced by EU law and it gives an accurate and accessible account of this largely transparent process of legal and institutional transformation. It looks at the institutional responses in government to the direct adaptational pressures following from various areas of EU law and governance, in particular, the mechanisms and practices adopted for the harmonization of national law with EU law, including the external *acquis*, the application and enforcement of EU law in Hungary, and the protection by the Hungarian government of rights and Hungarian interests before EU courts. It also covers substantive legal changes in domestic law based on provisions of EU primary and secondary law and the general principles of the EU legal order. It examines the primary avenues of legal adaptation for the Member States under the EU framework including the modifications in domestic constitutional law required by EU membership, the interpretation and application of EU law by domestic courts and the application of EU (competition and state aid) law by Hungarian authorities.



Ára: 6000 Ft

HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., 1037 Budapest, Montevideo utca 14.

Fax: (36-1) 349-7600 • Telefon: (36-1) 340-2304 • info@hvgorac.hu

www.hvgorac.hu

WEBES VÁSÁRLÁS
-5%

Tartalom

Dr. Bartha Ildikó: Mérlegen. Az Európai Unió külső tevékenységének lisszaboni reformjai / 1

Európai Jogi Fórum

Dr. Bertaldó András: Nyeremény – Játék? Az európai fogyasztóvédelmi eljárás egy jogeseten keresztül / 11

Dr. Deák Beáta: A tisztességes eljáráshoz való jog és annak védelme az Európai Unió Alapjogi Chartájában / 21

Aktuális

Dr. Kovács Kolos: Lámfalussy Sándor, az „euró atyja” emlékére / 29

Elvi és precedens jellegű megállapítások a luxemburgi és a strasbourgi bíróság legutóbbi ítéleteiből / 30

Az Európai Unió Bíróságának joggyakorlata

A Kásler-ügy glosszája, avagy a szerződés elsődleges tárgya jelzáloggal biztosított lakáskölcsön-szerződésnél – az Európai Unió Bíróságának 2015. február 26-án hozott ítélete a C-143/13. sz. Bogdan Matei és társa kontra SC Volksbank România SA ügyben / 35

Sommaire

Dr. Ildikó Bartha: Au bilan. Les réformes de Lisbonne de l'activité extérieure de l'Union Européenne / 1

Forum Juridique Européen

Dr. András Bertaldó: Une Cagnotte – Un Jeu? La procédure de protection du consommateur à travers d'un cas juridique / 11

Dr. Beáta Deák: Le droit au procès équitable et sa défense dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne / 21

Actualités

Dr. Kolos Kovács: En mémoire de Sándor Lámfalussy, „le père de l'Euro” / 29

Affirmations de principe et de genre de précédent dans les dernières décisions de la Cour de Luxembourg et de la Cour de Strasbourg / 30

Jurisprudence de la Cour de l'Union Européenne

La glose de l'affaire de Kásler, soit l'objet primaire du contrat dans un contrat de prêt au logement à garantie par une hypothèque – la décision de N° C-143/13 de la Cour de l'Union Européenne prise le 26 février 2015 en l'affaire de Bogdan Matei et Son Associé versus SC Volksbank România / 35

Contents

Dr. Ildikó Bartha: Weighing the Lisbon reforms of the external activities of the EU / 1

European Legal Forum

Dr. András Bertaldó: Sweepstakes? European consumer protection procedure through a legal case / 11

Dr. Beáta Deák: Right to fair proceedings and the protection of the same in the Charter of Fundamental Rights of the European Union / 21

Actual

Dr. Kolos Kovács: Remembering Sándor Lámfalussy, the „father of the Euro” / 29

Findings of principle and precedent character in the recent judgments of the Luxembourg and Strasbourg Courts / 30

Legal practice of EU Court

Gloss of the Kásler case, that is the primary subject of the agreement with regard to the property loan agreement secured with a mortgage – the judgement of the Court of the European Union passed on 26th February 2015 in case No. C-143/13 Bogdan Matei and partner against SC Volksbank România SA / 35

Inhaltsverzeichnis

Dr. Ildikó Bartha: Im Bilanz. Die lissabonische Reform der äußeren Tätigkeit der Europäischen Union / 1

Europäisches Rechtsforum

Dr. András Bertaldó: Gewinn – Spiel? Das europäische Verbraucherschutzverfahren durch einen Rechtsfall / 11

Dr. Beáta Deák: das Recht zum ehrlichen Verfahren und dessen Schutz in der Grundrechtecharta der Europäischen Union / 21

Aktuell

Dr. Kolos Kovács: Zum Andenken an Sándor Lámfalussy, „Vater des Euros” / 29

Die theoretischen Feststellungen und die Feststellungen mit Präzedenzwert aus den jüngsten Urteilen des Gerichtshofs in Luxemburg und in Straßburg / 30

Die Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union

Die Glose der Kásler-Sache, oder der primäre Gegenstand des Vertrags bei einem Wohnungskreditvertrags – das Urteil des Gerichts der Europäischen Union vom 26. Februar 2015 in der Sache Nr. C-143/13. Bogdan Matei und Genosse gegen SC Volksbank România SA / 35

EURÓPAI JOG

Az Európai Jogakadémia folyóirata

A szerkesztőbizottság elnöke: Dr. Németh János

A szerkesztőbizottság tagjai: Dr. Bándi Gyula, Dr. Békés Imre, Dr. Czúcz Ottó, Dr. Ficzer Lajos, Dr. Forgács Imre, Dr. Harmathy Attila, Dr. Horváth Jenő, Dr. Kende Tamás, Dr. Németh Anita, Dr. Paczolay Péter, Dr. Polt Péter, Dr. Sárközy Tamás, Dr. Solt Pál, Dr. Szöcs Tibor

Főszerkesztő: Dr. Kecskés László • Szerkesztők: Dr. Lomnici Zoltán, Dr. Osztovis András

Kiadja a HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft. • 1037 Budapest, Montevideo utca 14. • Telefon: 340-2304, 340-2305 • Fax: 349-7600

E-mail: info@hvgorac.hu • Internet: www.hvgorac.hu

Felelős kiadó: dr. Frank Ádám, a kft. ügyvezetője • Felelős szerkesztő: dr. Gábor Zsolt • Műszaki szerkesztő: Bors Kriszta

Tördelő: Balás Zsuzsa • Korrektor: Nagy Márton • Nyomás: Regisztrer Nyomda

HU ISSN 1587-2769

A szerkesztőség címe:

1037 Budapest, Montevideo utca 14. • Telefon: 340-2304, 340-2305 • Fax: 349-7600

Előfizethető a HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft.-nél • Előfizetési díj 2015. évre: 12 600 Ft • Megjelenik kéthavonta.

A lapban korábban megjelent cikkeket elektronikusan megtalálja a Jogkódexen!

