



ELTE | ÁJK
ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNYI KAR

ELTE LAW WORKING PAPERS
2026/03

**Az Európai Unió felelőssége az EU szerződéskötési és
jogalkotási gyakorlatának tükrében**
Németh Olívia

DOI: 10.58360/20261008-Nemeth

*Németh Olívia**

DOI: 10.58360/20261008-Nemeth

Az Európai Unió felelőssége az EU szerződéskötési és jogalkotási gyakorlatának tükrében

I. Bevezetés

Az Európai Unió komplex hatásköri rendszere és az uniós jog végrehajtásának speciális jellege az Európai Unió nemzetközi felelősségével kapcsolatban bonyolult kérdéseket vet fel. Mindez különösen a nemzetközi kapcsolatokban részt vevő harmadik felek számára eredményez jelentős jogi bizonytalanságot. A harmadik felek számára ugyanis nem feltétlenül világos, hogy egy adott, multilaterális nemzetközi szerződésben foglalt kötelezettség megszegésekor ki a felelős, a tagállam vagy az EU mint nemzetközi szervezet. A nemzetközi kapcsolatok zavartalan működése szempontjából kétségtelenül az az érdek, hogy világos szabályok rendezzék a tagállamok és az EU felelősségének kérdését harmadik felek irányában.

A Nemzetközi Jogi Bizottság nemzetközi szervezetek felelősségéről szóló 2011-es tervezetének (ARIO) elfogadása óta kiemelten vitatott kérdés, hogy az Európai Unió mint nemzetközi szervezet sajátosságai miként befolyásolják a nemzetközi felelősségét. Nem véletlen, hogy az Európai Unió már a tervezet megalkotásának folyamatában is aktívan részt vett és a rá vonatkozó speciális szabályok elfogadásának szükségességével érvelt.¹ Ennek eredményeképpen az ARIO-ban foglalt szabályok bizonyos rugalmasságot

* Németh Olívia PhD-hallgató, ELTE ÁJK Nemzetközi és Európai Közjogi Tanszék. ORCID: 0009-0009-9463-4939

¹ Comments and Observations received from International Organizations, 25 June 2004, Doc. A/CN.4/545, Documents of the 56th Session, 2004, Link: https://legal.un.org/ilc/documentation/english/a_cn4_545.pdf

biztosítanak az egyes nemzetközi szervezetek sajátosságainak figyelembevétele érdekében, többek között egy *lex specialis* rendelkezés tervezetbe illesztésével.²

Az EU a nemzetközi szerződéskötési, illetve jogalkotási gyakorlatában több olyan technika alkalmazását lelhetjük fel, amellyel az EU maga az esetlegesen felmerülő felelősségi kérdések rendezésére törekszik. Jelen tanulmány célja, hogy bemutasson néhány, az Európai Unió által alkalmazott megoldást a felelősségi kérdések rendezésére. Az Európai Unió által a szerződéskötési gyakorlatban alkalmazott technikák közé tartoznak az ún. vegyes szerződések és az ezekhez kapcsolódó hatásköri nyilatkozatok. Más esetekben konkrét jogalkotási lépésekkel, eljárási megoldásokkal igyekszik rendezni az esetlegesen felmerülő felelősségi kérdéseket. A tanulmány először áttekinti a hatásköri nyilatkozatok kérdéskörét, majd a beruházásvédelem területére tartozó pénzügyi felelősségről szóló uniós rendelet, illetve az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez való csatlakozási megállapodástervezet felelősségi vonatkozásain keresztül igyekszik felvillantani az EU felelősség rendezésével kapcsolatos álláspontját és megoldásait.

Megjegyzendő, hogy az EU felelősségi kérdései tekintetében számos eltérő érdeklődéssel találkozunk. Az Unión kívüli, harmadik felek oldaláról érkező rendezés igénye számos belső, az EU és a tagállamok közötti viszonyt, hatásköri kérdéseket érintő megfontolással találkozunk.³ Az EU nemzetközi felelősséggel kapcsolatos álláspontjának, lépéseinek hátterében az EU és a tagállamok közötti hatáskörmegosztás kérdése kiemelt szerepet játszik. Az EU szerződéskötési gyakorlatában egyrészt törekszik saját autonómiájának védelmére, önálló külkapcsolati fellépésének hangsúlyozására, ugyanakkor figyelemmel kell lennie a tagállamok azon szempontjára is, hogy végső soron ők a hatáskörök forrásai és az EU fellépésének „gazdái”.

² Lásd különösen a nemzetközi szervezetek felelősségéről szóló 2011-es tervezet 64. cikkében foglalt *lex specialis* szabályt: Draft articles on the responsibility of international organizations, with commentaries, 2011. In: Yearbook of the International Law Commission, 2011, vol. II, Part Two, 102. o.

³ Erről részletesen lásd: Andrés Delgado Casteleiro, The International Responsibility of the European Union—The EU Perspective: Between Pragmatism and Proceduralisation, Cambridge Yearbook of European Legal Studies, 2013, Vol 15, DOI: <https://doi.org/10.5235/152888713809813422>, 563 – 586 oldal (a továbbiakban: 'Casteleiro, 2013'), 565-566. oldal.

II. Felelősségi kérdések rendezése vegyes szerződések kapcsán: hatásköri nyilatkozatok

A nemzetközi szerződésekhez való csatlakozás körében a felelősségi kérdések rendezésében bevett gyakorlat az Európai Unió részéről vegyes szerződések esetében a hatásköri nyilatkozatok megtétele. A vegyes szerződések olyan nemzetközi szerződések, amelyeknek mind az EU - saját jogán, mint önálló jogalanyisággal bíró nemzetközi szervezet -, mind a tagállamok részes felei. A vegyes szerződések megkötésére olyankor kerül sor, amikor a megállapodás egyes elemei az EU, más elemei viszont a tagállamok hatáskörébe tartoznak.⁴

A hatásköri nyilatkozatok arra szolgálnak, hogy rögzítsék a harmadik felek irányában, hogy az adott nemzetközi megállapodás mely részei tekintetében felel az Európai Unió, és melyek tekintetében a tagállamok. Fő jelentőségük, hogy harmadik felek számára jogbiztonságot szolgáltatassanak azzal kapcsolatban, hogy egy abban foglalt kötelezettség megsértésekor kivel szemben kell az igényt érvényesíteni.⁵ A hatásköri nyilatkozat megtételére vonatkozó követelményt mindig az adott nemzetközi megállapodás rögzíti, azzal a céllal, hogy világos legyen a nemzetközi szervezet és tagállamai közötti hatáskörmegosztás.⁶

Ilyen követelményt találunk például az ENSZ Tengerjogi Egyezményében⁷ (a továbbiakban: az Egyezmény), amely alapján az Európai Unió hatásköri nyilatkozatot tett, és rögzítette, mely területek tartoznak az EU, és melyek a tagállamok hatáskörébe. A hatásköri nyilatkozat megtétele kapcsán maga az Egyezmény részletes követelményeket állapít meg. A részletes követelmények ismertetése előtt érdemes mindenekelőtt rámutatni arra a hatásköri nyilatkozattal kapcsolatos jelenségre, hogy a nemzetközi

⁴ A vegyes szerződésekről lásd bővebben: Frank Hoffmeister, *Curse or Blessing? Mixed Agreements in Recent Practice of the European Union and its Member States* in C. Hilton, P. Koutrakos, *Mixed Agreements in EU Law Revisited, The EU and its Member States in the World*, Hart, 2010, 259.

⁵ Andrés Delgado Casteleiro, *The International Responsibility of the European Union, From Competence to Normative Control*, CUP, 2016 (a továbbiakban: 'Casteleiro, 2016'), 133. oldal.

⁶ Casteleiro 2016, 113. oldal.

⁷ Az Egyesült Nemzetek Szervezetének 1982. december 10-i tengerjogi egyezménye ('UNCLOS').

egyezmény megalkotásakor az Európai Unió mint nemzetközi szervezet és annak jellegzetességei, belső hatásköri rendszere befolyással bírt az egyezmény tartalmára, ezáltal utat törve magának a nemzetközi jog rendszerében. Ugyan az Egyezmény kifejezetten nem tesz utalást az EU-ra, de a nemzetközi szervezetek részvételére vonatkozó cikkek kétségtelenül az EU és a tagállamok speciális helyzetére tekintettel kerültek be a megállapodásba.⁸

Az Egyezmény 305. cikke biztosítja nemzetközi szervezetek számára a csatlakozás lehetőségét a IX. jegyzőkönyvben foglaltak szerint. A XI. jegyzőkönyv 2. cikke alapján az Egyezmény aláírásakor a nemzetközi szervezetnek nyilatkozatot kell tennie arra vonatkozóan, hogy melyek azok az Egyezmény hatálya alá tartozó kérdések, amelyek tekintetében az adott nemzetközi szervezet aláírónak minősülő tagállamai a szervezetre hatáskört ruháztak át, valamint jelzi e hatáskör jellegét és terjedelmét.⁹ E cikk tehát elismeri azt, hogy az nemzetközi szervezet sajátos, belső hatáskörmegosztása relevanciával bír az Egyezmény szempontjából, és a harmadik felek védelme érdekében megköveteli a nemzetközi szervezettől a hatáskörök elhatárolásának kifejezett rögzítését. Ugyanezt tükrözi a 4. cikk is, ami rögzíti, hogy egy nemzetközi szervezet az Egyezménynek olyan mértékben lesz részese, amilyen mértékben hatáskörrel rendelkezik a megtett nyilatkozatok szerint. Mindez az EU hatáskörei átruházott, korlátozott jellegének elismerését jelenti. Továbbá, az 5. cikk további eljárási jellegű biztosítékot tartalmaz a harmadik felek számára a belső hatáskörmegosztási kérdések tisztázása vonatkozásában, amikor rögzíti azt, hogy bármely részes állam felkérheti a nemzetközi szervezetet és annak tagállamait, hogy tájékoztassák arról, hogy egy bizonyos felmerülő kérdésben az adott nemzetközi szervezet vagy a tagállamai rendelkeznek hatáskörrel.

A felelősség tekintetében különösen releváns a IX. jegyzőkönyv 6. cikke. A (2) bekezdés nem csupán a fenti, eljárási jellegű biztosítékot tartalmazza miszerint bármely részes fél felkérheti a nemzetközi szervezetet és annak részes államnak minősülő tagállamait, hogy tájékoztassák arról, hogy egy bizonyos kérdésben kit terhel a felelősség, hanem ennek

⁸ Casteleiro 2016, 113. oldal.

⁹ UNCLOS, IX. jegyzőkönyv, 2. cikk.

ésszerű időn belül történő elmaradása esetére egyetemleges helytállási kötelezettséget helyez kilátásba. Mindez annak biztosítékául szolgál, hogy a többi részes fél akkor is érvényesíthesse igényét, ha a nemzetközi szervezet hallgat arról, hogy kit terhel a felelősség. E körben tehát az Egyezmény alapján a felelősség megállapítható attól függetlenül, hogy az adott kötelezettséget ki sértette meg, és hogy arra kinek volt hatásköre. Ahogyan arra ugyanakkor *Casteleiro* rámutat, az egyetemes helytállási kötelezettség nem általános felelősségi szabály az Egyezmény tekintetében, csupán arra az esetre korlátozódik, ha a szervezet nem ad eligazítást azzal kapcsolatban, hogy kit terhel a felelősség.¹⁰ A felelősségről szóló cikkek ugyan hallgatnak a hatásköri nyilatkozatról, azonban a fenti cikkekből együttesen arra lehet következtetni, hogy ha a szervezet eligazítást ad, arra vélelmezhetően a hatásköri nyilatkozatban foglaltak szerint fog sor kerülni.¹¹ Mindazonáltal az együttes felelősség megállapítása arra az esetre, ha az EU nem tisztázza, az adott kötelezettségért ki felel, egyértelműen a harmadik felek javára rendezi a felelősség kérdését, attól függetlenül, hogy az adott kötelezettségszegést ki követte el.

Az EU által az ENSZ Tengerjogi Egyezményhez tett hatásköri nyilatkozatát és annak felépítését tekintve elmondható, hogy a nyilatkozat egyrészt általános témaköröket rögzít, amelyekben az Európai Uniónak van hatásköre, másrészt pedig az uniós jogszabályok listáját tartalmazza.¹² Továbbá, amikor az egyes területeken fennálló uniós hatáskört nevezi meg, megnevezi az Egyezmény konkrét részeit is.¹³

A hatásköri nyilatkozatokkal kapcsolatos gyakori kritika szerint az általános témakörök megjelölése, illetve az uniós jogszabályok listájának megadása a belső hatáskörök jellegzetességei, a hatásköri rendszer dinamikus jellege és az uniós jogalkotás

¹⁰ Casteleiro 2016, 135. oldal.

¹¹ *Ibid.*

¹² A hatásköri nyilatkozat szövege elérhető az alábbi linken: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetailsIII.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXI-6&chapter=21&Temp=mtdsg3&clang=en

¹³ Ennek szemléltetésére, a hatásköri nyilatkozat szerint például „A XI. rész rendelkezései tekintetében a Közösség hatáskörrel rendelkezik a kereskedelempolitikai kérdésekben, beleértve a tisztességtelen gazdasági gyakorlatok ellenőrzését is”.

folyamatossága révén hiányosságokat eredményez, ezáltal félrevezetheti a harmadik feleket. Nem véletlen, hogy bizonyos Egyezmények tartalmaznak egy olyan klauzulát is, amely a hatáskörökben bekövetkezett változásokra vonatkozik.

Ilyen a Fogyatékosággal élő személyek jogairól szóló egyezmény¹⁴ 44. cikk (1) bekezdése. Ez egyrészt – az ENSZ Tengerjogi Egyezményéhez hasonlóan – tartalmazza a regionális integrációs szervezetek azon kötelezettségét, hogy nyilatkozatot kell tenniük az Egyezmény által szabályozott kérdésekre vonatkozó hatáskörük terjedelméről. E bekezdés azonban egy további követelményt állapít meg, miszerint a hatáskörük terjedelmében bekövetkezett minden jelentős változásról tájékoztatást kell adni. Mindez egy, a nemzetközi szervezetek – és különösen az EU - belső hatásköri rendszere kapcsán felmerülő újabb jellegzetességre mutat rá, miszerint a hatásköri nyilatkozatok megtételét követően a hatáskörök terjedelmében változás következhet be.¹⁵ Az Egyezményhez tett hatásköri nyilatkozatban a fentieket az Európai Unió kifejezetten elismeri, amikor rögzíti, hogy „a közösségi hatáskör terjedelme és gyakorlása természeténél fogva folyamatos fejlődésnek van kitéve, és a Közösség szükség esetén kiegészíti vagy módosítja ezt a nyilatkozatot az Egyezmény 44. cikkének (1) bekezdésével összhangban”.¹⁶

Felépítését tekintve a hatásköri nyilatkozat rögzíti egyrészt azokat az Egyezmény által érintett területeket, ahol az EU kizárólagos hatáskörrel rendelkezik, másrészt azokat, ahol a tagállamokkal megosztott hatáskörrel rendelkezik. Felsorolja továbbá az ezeken a területeken elfogadott jogi aktusokat, amelyek „az Európai Közösséget létrehozó szerződéssel összhangban a Közösség hatáskörének terjedelmét szemléltetik”.¹⁷ Az EU hatásköri rendszerének komplexitására mutat rá a hatásköri nyilatkozat azon pontja, amely kimondja, hogy a felsorolt jogi aktusokból eredő hatáskörének mértékét az egyes intézkedések pontos rendelkezései alapján kell értékelni, és különösen azt, hogy ezek a

¹⁴ Az Egyesült Nemzetek Szervezetének 2006. december 13-i a fogyatékosággal élő személyek jogairól szóló egyezménye.

¹⁵ A hatáskörök dinamikus jellege kapcsán lásd különösen az Európai Unió Bíróságának ERTA-ügyben hozott ítéletét: 1971. március 31-i Bizottság kontra Tanács ítélet, 22/70, EU:C:1971:32.

¹⁶ A hatásköri nyilatkozat szövegét lásd az alábbi linken: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-15&chapter=4&clang=en

¹⁷ *Ibid.*

rendelkezések milyen mértékben állapítanak meg olyan közös szabályokat, amelyeket az Egyezmény rendelkezései érintenek.

Kritika és következtetések

Kétségtelen, hogy az Európai Unió által a nemzetközi megállapodásokhoz tett hatásköri nyilatkozatok eligazítást adnak és védelmet nyújtanak a harmadik felek számára. Az EU komplex hatásköri rendszerére figyelemmel ugyanakkor igencsak kétséges, hogy egy konkrét jogvita esetében mennyiben jelentenek valódi megoldást. Egyrészt, az uniós belső hatásköri rendszerben a megállapodások megkötését követően, azok végrehajtása kapcsán korántsem mindig világos, hogy arra az EU részéről milyen hatáskör alapján került sor, illetve gyakran előfordul, hogy egy adott terület bizonyos aspektusai uniós, más aspektusai tagállami hatáskörbe tartoznak.¹⁸ A nyilatkozatokból nem mindig derül ki egyértelműen, hogy az egyes megállapodások konkrét cikkei kapcsán ki felel. Másrészt, ahogyan arról már a fentiekben szó volt, a nyilatkozatok statikus jellegük miatt nem reflektálnak a hatásköri változásokra, aláásva így azok hitelességét és alkalmazhatóságát egy konkrét jogvitában. Harmadrészt, a hatásköri nyilatkozatok és az azok alapjául szolgáló szabályok valójában nem fogalmazzak meg szubsztantív szabályokat a felelősség kapcsán, csupán egy eljárási mechanizmus rögzítésével előzetesen biztosítják a harmadik feleket arról, hogy egyezményesértés esetén eligazítást kapnak majd azzal kapcsolatban, hogy kivel szemben kerülhet sor igényérvényesítésre. A nemzetközi jog szempontjából a hatásköri nyilatkozatok révén pusztán a belső hatásköri szabályok – és ezáltal az azzal kapcsolatos viták – externalizására kerül sor, anélkül, hogy világos felelősségi szabályok kerülnének rögzítésre.

III. A felelősség megosztására vonatkozó szabályok az uniós jogban: a közvetlen befektetésekkel kapcsolatos pénzügyi felelősség

A közvetlen befektetésekkel kapcsolatos pénzügyi felelősség EU és a tagállamok közötti megosztására vonatkozó szabályokat tartalmaz *az Európai Parlament és a Tanács*

¹⁸ Erről lásd részletesen: Casteleiro 2016, 115-116. oldal.

912/2014/EU rendelethe (továbbiakban: a rendelet). A rendelet egyedülálló módon a részletes eljárási szabályok mellett szubsztantív szabályokat is tartalmaz a pénzügyi felelősség EU és tagállamok közötti megosztása vonatkozásában, ezáltal fontos lenyomata az Európai Unió felelősséggel kapcsolatos álláspontjának.

A közvetlen külföldi befektetések a Lisszaboni Szerződés óta a közös kereskedelempolitika hatálya alá tartoznak, így azokkal kapcsolatban az EU kizárólagos hatáskörrel rendelkezik.¹⁹ Ennek révén az EU a külföldi befektetésekre vonatkozó rendelkezéseket tartalmazó nemzetközi megállapodások részes fele lehet. Ahogyan arra a rendelet preambuluma is kitér, az ilyen megállapodások magukban foglalhatnak egy olyan vitarendezési mechanizmust, amely lehetővé teszi, hogy a beruházó keresetet terjesszen elő azon állammal szemben, amelynek a területén beruházást hajtott végre, kártérítést előíró ítéleteket eredményezve.²⁰

A nemzetközi felelősség vonatkozásában a (3) preambulumbekkezdés rögzíti azt, hogy a vitarendezési eljárás tárgyát képező elbánásért viselt felelősség az Unió és a tagállamok közötti hatáskörmegosztásnak megfelelően oszlik meg. Ezzel rögzítésre kerül a hatáskörök megosztása szerinti felelősség elve, miszerint *„az Unió elvben minden olyan kereset megválaszolásáért felel, amely valamely megállapodásnak az Unió kizárólagos hatáskörébe tartozó rendelkezései állítólagos megsértésére vonatkozik, függetlenül attól, hogy az adott elbánást az Unió vagy egy tagállam alkalmazta.”* A fentiekből az következik, hogy a konkrét magatartás, elbánás tanúsításától függetlenül harmadik felek irányába kizárólag az Unió fog felelni akkor – kártérítési kötelezettség mellett -, ha a megállapodás Unió kizárólagos hatáskörébe tartozó rendelkezéseinek megsértésére kerül sor.

Ahogyan arra az (5) preambulumbekkezdés rámutat, ez előfordulhat olyan esetben is, amikor erre valójában olyan elbánás következményeként kerül sor, amelyet egy tagállam alkalmazott. A preambulumbekkezdés úgy fogalmaz, „méltánytalan lenne”, ha az ítéletekből és az eljárásból fakadó költségeket az Unió költségvetéséből kellene fizetni,

¹⁹ Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés 3. cikk (e) bekezdése.

²⁰ Az Európai Parlament és a Tanács 2014. július 23-i 912/2014/EU rendelete (a továbbiakban: 'A pénzügyi felelősségről szóló rendelet') 2. preambulumbekkezdés.

amikor az elbánást a tagállam alkalmazta, kivéve akkor, ha az adott elbánást az uniós jog írta elő. A rendelet ezért a fentiekre tekintettel meghatározza, hogy milyen kritériumok alapján kell megosztani a pénzügyi felelősséget az Unió és a tagállam között.

A fentiekből kitűnik, hogy a rendelet logikájában el kell választani egymástól a külső, nemzetközi felelősség kérdéskörét attól, hogy végül az uniós jog szerint ki viseli a pénzügyi felelősséget. Ahogyan az a rendeletjavaslat indoklásából kitűnik, a Bizottság a külső, nemzetközi felelősség szempontjából arra az álláspontra helyezkedik, hogy amennyiben a megállapodást kizárólag az Unió kötötte meg, a beruházó által kizárólag az Unió vonható felelősségre, akkor is, ha a vitarendezés tárgyát képző elbánás a tagállamtól származik.²¹ Abban az esetben, ha az Európai Unió és a tagállamok is egy megállapodás részes felei, dönteni kell arról, hogy a nemzetközi jog vonatkozásában ki a felelős egy bizonyos fellépésért. A Bizottság véleménye szerint ez nem abból következik, hogy ki hozta a kérdéses intézkedést, hanem az adott nemzetközi rendelkezések tárgyára vonatkozó hatáskörből, a Szerződés rendelkezései szerint.²² A Bizottság e ponton az Európai Unió Bíróságának 1/91. számú véleményére is hivatkozik, amely megerősíti azt az érvelést, hogy a felelősséget az adott megállapodás vonatkozó rendelkezéseiből, illetve az Uniónak és a tagállamoknak az uniós szerződésekből eredő hatásköreiből kell levezetni.²³ E körben alá kell húzni, hogy a Bizottság érvelésében kifejezetten utal a Nemzetközi Jogi Bizottság (NJB) nemzetközi szervezetek felelősségéről szóló tervezetére és arra, hogy az NJB elismerte, hogy egy nemzetközi szervezet és annak tagjai között külön szabályok alkalmazhatók a tervezet 64. cikkében foglalt *lex specialis* szabály alapján.²⁴ A Bizottság

²¹ Az Európai Parlament és a Tanács 2014. július 23-i 912/2014/EU rendelettervezetének indoklása (a továbbiakban: 'A pénzügyi felelősségről szóló rendelettervezet indoklása') 4. oldal.

²² *Ibid.*

²³ Lásd a Bíróság 1992. április 10-i 1/92. sz. véleményének 33. pontját, miszerint „A megállapodás 2. cikkének c) pontja meghatározza a Szerződő Felek fogalmát. A Közösség és tagállamai vonatkozásában e fogalom esettől függően jelentheti vagy a Közösséget és tagállamait együttesen, vagy a Közösséget magát, vagy pedig a tagállamokat. E kifejezés jelentését minden egyes esetben a megállapodás vonatkozó rendelkezéseiből és a Közösségnek, illetve a tagállamoknak az EKG-Szerződésből és az ESZAK-Szerződésből következő hatásköreiből kell levezetni”.

²⁴ A nemzetközi szervezetek felelősségéről szóló tervezet 64. cikke szerint „nem alkalmazandók a tervezet szabályai akkor és abban a terjedelemben, amennyiben a nemzetközi jogellenes cselekmény fennállására vonatkozó feltételeket vagy a nemzetközi szervezet vagy egy állam nemzetközi szervezet cselekményével összefüggésben fennálló nemzetközi felelősségének tartalmát vagy végrehajtását a nemzetközi jog speciális szabályai szabályozzák”.

szerint így elvben az Unióra hárul a nemzetközi felelősség minden olyan rendelkezés megsértéséért, amely uniós hatáskörbe tartozik, az uniós jog szerinti külön szabályok elfogadásával a pénzügyi felelősséget ugyanakkor fel lehet osztani az Unió és a tagállamok között. E körben a Bizottság rögzíti, azt tartja helyénvalónak, hogy minden tagállam vállalja a felelősséget a saját intézkedéseiért, kivéve, ha ezeket az uniós jog írja elő.²⁵

A pénzügyi felelősség megosztására vonatkozó tartalmi kritériumokat a rendelet 3. cikke tartalmazza. Eszerint a főszabály, hogy az Unió intézményei, szervei vagy hivatalai által alkalmazott elbánásból eredő pénzügyi felelősség az Uniót terheli²⁶, míg a valamely tagállam által alkalmazott elbánásból eredő pénzügyi felelősség az érintett tagállamot terheli²⁷. Utóbbi alóli kivételként rögzíti azt, hogy a valamely tagállam által alkalmazott elbánásból eredő pénzügyi felelősség az Uniót terheli, amennyiben az említett elbánást az uniós jog írta elő.²⁸ Utóbbi rendelkezés az ún. normatív kontroll koncepciót tükrözi, amelynek lényege, hogy abban az esetben, ha egy tagállam uniós jogi előírást teljesít, akkor az abból a kötelezettségből származó cselekményért nem a tagállam, hanem az EU lesz a felelős.²⁹ Ahogyan erre a (7) preambulumbekkezdés is rámutat, ez a helyzet például akkor, ha a tagállam például az Unió által elfogadott irányelvet ültet át.

A rendelet egy sor eljárási rendelkezést is tartalmaz, szabályozva, hogy mely esetekben jár el az Unió, mely esetekben a tagállam alperesi minőségben. E körben is érdemes kitérni a Bizottság indoklására, miszerint az Uniónak – a fenti gondolatmenet alapján – elvben alperesi minőségben kellene eljárnia minden olyan jogvitában, amely az Unió kizárólagos hatáskörébe tartozó nemzetközi megállapodás rendelkezéseinek állítólagos megsértésére irányul.³⁰ Ugyanakkor a Bizottság szerint a hatáskörök szigorú alkalmazását tükröző mechanizmusok felállítása helyett a beruházóknak nyújtandó jogbiztonság céljából megfelelőbb pragmatikus megoldásokat javasolni, és ezáltal lehetővé tenni, hogy

²⁵ A pénzügyi felelősségről szóló rendelettervezet indokolása, 4. oldal.

²⁶ A pénzügyi felelősségről szóló rendelet 3. cikk (1) bekezdés a) pont.

²⁷ *Ibid*, b) pont.

²⁸ *Ibid*, c) pont.

²⁹ A normatív kontroll koncepcióról lásd bővebben: Casteleiro 2016, 227. oldal.

³⁰ A pénzügyi felelősségről szóló rendelettervezet indokolása, 5. oldal.

adott esetben a tagállam járjon el alperesként.³¹ Ennek megfelelően a rendelet szabályai szerint az Unió által alkalmazott elbánással kapcsolatos vitákban a rendelet alapján az Unió jár el alperesi minőségben, míg a tagállamok által alkalmazott elbánással kapcsolatos vitákban főszabály szerint a tagállamok, habár a rendelet széles körben biztosít lehetőséget arra, hogy a tagállam helyett mégis az Unió járjon el alperesi minőségben. Erre kerülhet sor akkor, ha a pénzügyi felelősség egészben vagy legalább részben az Uniót terhelné a fenti kritériumok alapján, vagy ha a vita az Unió által alkalmazott elbánással is kapcsolatos, továbbá akkor is, ha a tagállam nem kíván alperesi minőségben eljárni. Az Unió járhat el akkor is, ha egy hasonló elbánás miatt a WTO keretében már eljárás folyik az Unió ellen.³²

Ebből azt a következtetést lehet levonni, hogy a rendelet az Unió alperesi eljárását széles körben teszi lehetővé, logikáját tekintve elsősorban pragmatikus szempontok alapján meghatározva, hogy ki lesz az alperes. Kiemelendő az is, hogy az EUSZ 4. cikk (3) bekezdésében foglalt lojális együttműködés elvére hivatkozva a rendelet széles körben írja elő a Bizottság és a tagállam közötti együttműködést és konzultációt a rendeleten alapuló viták lefolytatása alatt.

Kritika és következtetések

Egyrészt, a fenti rendeletből és indokolásból az az Európai Unió Bírósága által is hangsúlyozott elv rajzolódik ki, hogy a nemzetközi felelősség az Unió és a tagállamok közötti hatáskörmegosztás szerint alakul. A rendelet logikája e szerint az, hogy habár kifelé a kizárólagos kereskedelempolitikai hatáskör alapján elvileg az EU rendelkezik nemzetközi felelősséggel, a viselt pénzügyi felelősség „belül” megosztható a tagállamokkal. Bizonyos érvelések szerint ugyanakkor a „külső” nemzetközi felelősség belső hatáskörök szerinti megosztása nem biztos, hogy mindig világos eredményre vezet, kiindulva az uniós hatásköri rendszer komplexitásából, ami igaz a befektetési jog vonatkozásában is.³³ Ezen kritikák szerint ugyanis nincs szigorú és általános

³¹ *Ibid.*

³² A pénzügyi felelősségről szóló rendelet 9. cikke.

³³ Ezzel kapcsolatban lásd bővebben: Emily Sipiorski, Christian Tietje, Grit Toepfer, Responsibility in investor-state arbitration in the EU—managing financial responsibility linked to investor-state dispute settlement tribunals established by EU’s international investment agreements, 2012., 16-18. oldal.

párhuzamosság az Unió közös kereskedelempolitika területén fennálló külső hatáskörei, illetve tagállamok és ez EU közötti belső hatáskörmegosztás között, amit az EUMSZ 207. cikk (6) bekezdése is alátámaszt.³⁴ Ezáltal előállhat olyan helyzet, hogy nemzetközileg az EU felel egy olyan kötelezettségszegésért, amely valójában egy tagállami hatáskörben végrehajtott intézkedésből fakad, még úgy is, hogy a megállapodást az EU kizárólagos, külső kereskedelempolitikai hatáskörében kötötte.

Másrészt, a pénzügyi felelősség megosztása kapcsán, habár elméletileg helyénvalónak látszik a normatív kontroll elméletének alkalmazása, miszerint ha egy tagállam uniós jogi előírást teljesít, akkor az abból a kötelezettségből származó cselekményért nem a tagállam, hanem az EU lesz a felelős, ugyanakkor ez számos bizonytalanságot vet fel. Az irányelvek átültetésekor a tagállamoknak ugyanis jelentős mozgásterük van, és az átültetés pontos módja tagállamonként eltérhet, korántsem világos, hogy ki viseli a pénzügyi felelősséget egy konkrét cselekményért.³⁵ Tekintettel arra, hogy korántsem egységes az uniós jog tagállamok általi végrehajtása, e cikk alkalmazása a gyakorlatban kérdéseket vethet fel.

Harmadrészt, rá kell mutatni arra is, hogy habár a rendelet a pénzügyi felelősség megosztására vonatkozó szubsztantív szabályokat is tartalmaz, ugyanakkor kivételeken és eljárási rendelkezéseken keresztül jelentős mozgásteret hagy az Uniónak és a tagállamoknak arra, hogy a konkrét esetben a felelősséget egymás között, pragmatikus módon rendezzék.

IV. Felelősségi kérdések rendezése speciális eljárási mechanizmus létrehozásával: az alperesi pertársaság az Európai Uniónak az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez való csatlakozási megállapodás tervezetében

Az EU és a tagállamok felelősségének kérdése az Európai Uniónak az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez (a továbbiakban: EJE vagy Egyezmény) való, máig tartó csatlakozási folyamatában a kezdetektől fogva jelen volt. A felelősség kérdése elsősorban

³⁴ *Ibid.*

³⁵ *Ibid.*, 18-19. oldal.

a két jogrend egymáshoz való viszonyának kontextusában, a belső hatáskörmegosztás logikájára, illetve a végrehajtás speciális jellegére tekintettel jelenik meg.³⁶

A Lisszaboni szerződéshez csatolt 8. jegyzőkönyv rögzít a csatlakozással kapcsolatos alapvetéseket. E körben a jegyzőkönyv 1. cikke szerint egyrészt a csatlakozási megállapodásnak rendelkeznie kell az Unió és az uniós jog sajátos jellemzőinek megőrzéséről, a b) pont szerint különös tekintettel „az annak biztosításához szükséges mechanizmusokra, hogy a nem tagállamok által benyújtott kereseteket és az egyéni kereseteket megfelelően a tagállamok, illetve – adott esetben – az Unió ellen helyesen nyújtsák be”. Másrészt, a 2. cikk rögzíti azt is, hogy a csatlakozás nem érinti sem az Unió, sem az Unió intézményeinek hatásköreit.

Azt követően, hogy az Európai Unió Bírósága a 2013-as csatlakozási megállapodás tervezetét a 2/13. számú véleményében az uniós joggal ellentétesnek ítélte, végül 2019-ben újraindultak a csatlakozással kapcsolatos tárgyalások. A tárgyalások eredményeképpen született meg a 2023-as módosított csatlakozási megállapodás, amelyre a jelen tanulmány ezen része koncentrált. Az ebben foglalt speciális eljárás, az úgynevezett alperesi pertársasági mechanizmus (*co-respondent mechanism*) arra ad lehetőséget, hogy egy eljárásban mind a tagállam, mind az EU alperesként vegyen részt. A 2023-as módosított csatlakozási tervezet indokolása szerint az Emberi Jogok Európai Bírósága előtti eljárás módosítására van szükség az EU jogrendje sajátosságainak figyelembevétele érdekében, különös tekintettel az EU tagállamainak jogrendje és az EU jogrendje közötti sajátos kapcsolatra.³⁷

³⁶ Az alperesi pertársaságra vonatkozó részletes elemzést lásd: Demi-Lee Franklin, Vassilis P Tzevelekos, The 2023 Draft Agreement on the EU Accession to the ECHR: Possible “Gaps” and “Cracks” in the Co-respondent Mechanism and the Implications for the Bosphorus Doctrine in Stian Øby Johansen, Geir Ulfstein, Andreas-Follesdal and Ramses A. Wessel: The Revised Draft Agreement on the Accession of the EU to the ECHR, European Papers, Vol. 9, 2024, No 2, (a továbbiakban: ‘Franklin, Vassilis’), 745-768. oldal.

³⁷ CDDH Interim Report to the Committee of Ministers on the negotiations on the accession of the European Union to the European Convention on Human Rights, including the revised draft accession instruments in appendix, Appendix 5: Draft explanatory report to the Agreement on the Accession of the European Union to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, 04/04/2023 (a továbbiakban: ‘Draft explanatory report’), 3. pont.

Az alperesi pertársaság kapcsán a tervezet indokolásában rámutat az uniós jogrend azon sajátosságára, hogy az EU által elfogadott jogi aktusokat bizonyos esetekben a tagállamok hajtják végre, és fordítva, az uniós alapító szerződések tagállamok által elfogadott rendelkezéseit pedig az uniós intézmények hajtják végre.³⁸ Az alperesi pertársaság intézménye tehát arra a különleges helyzetre nyújt megoldást, hogy egy jogi aktust az egyik fél alkotta, míg egy másik hajtja végre. Az indokolás szerint ezáltal elkerülhetők a részvételre, felelősségre és kikényszeríthetőség tekintetében azok a hézagok, amelyek ebből a jellegzetességből fakadnak.³⁹ A hézagok elkerülése érdekében a gyakorlatban az alperesi pertársaság lehetővé teszi azt, hogy az EU is alperes legyen olyan esetekben, ha a kérelmező csak egy vagy több tagállam ellen indított keresetet, és fordítva, ha a kérelmező csak az EU-t fogta perbe, a tagállamok is lehessenek alperesek.

A 3. cikk rendezi azokat az eseteket, amikor lehetőség nyílik alperesi pertársaságra az EU és a tagállamok között. Erre sor kerülhet egyrészt az Unió alperesi pertársként való részvételével akkor, amikor a kérelmező csak a tagállamot perelte, ugyanakkor az állítólagos jogsértés az uniós jogból fakad, különösen akkor, ha a jogsértés csak az uniós jogból eredő kötelezettség figyelmen kívül hagyásával lett volna elkerülhető. Másrészt a tagállam(ok) alperesi pertársként való részvételével akkor, amikor a kérelmező az Uniót pereli, de az állítólagos jogsértés az elsődleges jogból fakad, különösen akkor, ha a jogsértés csak az ebből eredő kötelezettség figyelmen kívül hagyásával lett volna elkerülhető.

A felelősség kérdésének rendezésére a megállapodás tervezet elsősorban eljárási jellegű megoldást javasol az alperesi pertársaság intézményével, ugyanakkor több pontban említi a betudás és a felelősség kérdését is. Az 1. cikk (4) bekezdése rögzíti, hogy egy tagállam szervének vagy nevében eljáró személynek a cselekménye, intézkedése vagy mulasztása még akkor is annak a tagállamnak tudható be, ha a cselekményre, intézkedésre vagy mulasztásra akkor kerül sor, ha a tagállam az Európai Unió jogát hajtja végre. Ugyanezen bekezdés ugyanakkor rögzíti azt is, hogy ez nem zárja ki azt, hogy az EU

³⁸ *Ibid*, 46. pont.

³⁹ *Ibid*, 47. pont.

a tervezet cikkei szerint alperesként felelősséget vállaljon az ilyen cselekményből, intézkedésből vagy mulasztásból eredő jogsértésért. Úgy tűnik tehát, hogy a csatlakozásáról szóló 2023-as módosított megállapodás tervezet a cselekmények betudása és a felelősség kérdését elválasztja egymástól.

A felelősség vonatkozásában kiemelt jelentőséggel bír a 3. cikk (8) bekezdése, miszerint ha megállapítják a jogsértést egy olyan eljárásban, amelyben alperesi pertársaságra került sor, a Bíróság ítéletében az alperest és az alperesi pertársat együttesen (*jointly*) felelősnek tartja a jogsértésért. Ezt az indokolás 71. pontja is megerősíti, amely az együttes felelősséget az uniós jogrendszer azon speciális jellemzőjéből vezeti le, miszerint a szóban forgó aktusok elfogadására és végrehajtására adott esetben nem ugyanazon szereplő által kerül sor. Ahogyan arra egyes szerzők rámutatnak, az együttes felelősség bevezetése valójában azt a célt szolgálja, hogy elkerülje a felelősség EU és tagállamok közötti megosztását az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) által, ezáltal elkerülve azt, hogy beavatkozzon a belső hatáskörmegosztás kérdéseibe, és ezáltal az EU autonómiájába.⁴⁰ Ezáltal egy olyan konstrukció kerül tehát létrehozásra, aminek révén az egyezményesértés megállapítható lesz, azonban anélkül, hogy az EU és a tagállamok közötti felelősségmegosztás kérdésében az EJEB-nek állást kellene foglalnia.⁴¹

Az alperesi pertársaság kapcsán kiemelendő, hogy annak alkalmazása önkéntes. Az 5. cikk alapján az EU vagy a tagállamok akkor válhatnak alperesi pertárssá, ha az EJEB erre vonatkozó meghívását elfogadják vagy ha ezt saját maguk kezdeményezik. Az pedig, hogy a 3. cikk (2) vagy (3) bekezdésében foglalt körülmények fennállnak-e, az EU indokolással ellátott értékelésén múlik, amelyet az uniós jog hatáskörmegosztásra vonatkozó szabályai alapján hoz meg.⁴² Mindezek alapján az alperesi pertársaság igénybevétele az EU-ra és a tagállamokra van bízva, ami egyrészt az EU és a tagállamok autonómiáját erősíti,

⁴⁰ Franklin, Vassilis, 746. oldal.

⁴¹ *Ibid*, 752. oldal.

⁴² Draft explanatory report, 61. pont.

ugyanakkor a gyakorlatban felelősségi hézagok kialakulásához, és az eljárás ad hoc, inkonzisztens alkalmazásához vezethet.⁴³

Következtetések és kritika

A 2023-as csatlakozási megállapodástervezet az alperesi pertársaság intézményének bevezetésével reagál az EU és a tagállamok viszonyának komplexitására, az uniós jog végrehajtási sajátosságaira. Egy pragmatikus eljárási megoldás bevezetésén keresztül ragadja meg az Egyezmény megsértéséért viselt felelősség kérdését akkor, amikor mind az EU, mind a tagállamok érintettsége felmerül, és ezen eljárási megoldásból fakadó következményként vezeti be az együttes felelősséget. Az együttes felelősség ugyanakkor az 1. cikk (4) bekezdése, illetve a 3. cikk (8) bekezdésének együttes értelmezése alapján nem függ a cselekmények betudhatóságától, hanem pusztán az alperesi pertársaságból mint eljárási módozatból származó következmény.

Az alperesi pertársaság intézménye egy olyan kompromisszumnak tekinthető, ami egyrészt hozzájárul az Egyezmény kikényszerítéséhez, a hatékony emberi jogvédelem biztosításához, ugyanakkor egyúttal az uniós jog autonómiájának tiszteletben tartására törekszik azáltal, hogy az EJEB-nek nincs lehetősége arra, hogy az EU és a tagállamok közötti belső hatáskörmegosztás kérdéseiről döntsön. Az ugyanakkor a csatlakozási megállapodástervezet esetleges jövőbeli elfogadása és esetleges EUB általi jóváhagyása esetén sem világos, hogy a gyakorlatban ez a mechanizmus milyen gyakorisággal és hatékonysággal fog működni.

V. Konklúzió

A fenti példák alapján általában elmondható, hogy az Európai Unió a felelősségi kérdések rendezésekor arra törekszik, hogy saját belső sajátosságait, az EU és a tagállamok közötti hatáskörmegosztás komplexitását és az uniós jog autonómiáját érvényesítő és tiszteletben tartó megoldásokat dolgozzon ki. Az Európai Unió elsősorban eljárási, pragmatikus megoldásokkal, egy konkrét probléma felmerülése esetére az EU-nak és a tagállamoknak jelentős mozgásteret biztosító megoldásokkal igyekszik választ adni a

⁴³ Casteleiro 2013, 583-584. oldal.

belső hatáskörmegosztás komplex problémáiból fakadó nehéz felelősségi kérdésekre és a különböző érdekek összeegyeztetésére. Összességében, ahogyan arra *Casteleiro* is rámutat, az EU szerződéskötési gyakorlatából az rajzolódik ki, hogy nem törekszik egy egységes felelősségi szabályrendszer kialakítására, inkább olyan eljárásrendszereket javasol, amelyek lehetővé teszik azt, hogy a konkrét felelősségi kérdések felmerülése esetén kifejezze a felelősségi kérdésekkel kapcsolatos álláspontját.⁴⁴ Az EU tehát bizonyos eljárásokat definiál és helyez kilátásba arra az esetre, ha vitás kérdés merülne fel a szerződés teljesítésével, illetve azzal kapcsolatban, hogy az adott kötelezettség teljesítésért ki felel. Jelen tanulmány az EU és a tagállamok közötti felelősség megosztásával kapcsolatos komplex problémakör felvillantására törekedett néhány példán keresztül. A felmerülő elméleti és gyakorlati problémák tükrében ugyanakkor kétségtelen, hogy a kérdéskör további alapos elemzésének van helye.

⁴⁴ Casteleiro 2013, 585-586. oldal.

Felhasznált irodalom

Nemzetközi szerződések és tervezetek

Az Európai Unióról szóló szerződés

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés

Draft articles on the responsibility of international organizations, with commentaries, 2011. in. Yearbook of the International Law Commission, 2011

Az Egyesült Nemzetek Szervezetének 1982. december 10-i tengerjogi egyezménye és az ahhoz fűzött nyilatkozatok

Az Egyesült Nemzetek Szervezetének 2006. december 13-i a fogyatékkal élő személyek jogairól szóló egyezménye és az ahhoz fűzött nyilatkozatok

Uniós rendeletek és irányelvek

Az Európai Parlament és a Tanács 912/2014/EU rendelete (2014. július 23.) az Európai Unió által megkötött nemzetközi megállapodások által létrehozott, a beruházók és az államok közötti vitarendezést végző választott bíróságokkal kapcsolatos pénzügyi felelősség meghatározására vonatkozó keret létrehozásáról.

Az Európai Unió által megkötött nemzetközi megállapodások által létrehozott, a beruházók és az államok közötti vitarendezést végző választott bíróságokkal kapcsolatos pénzügyi felelősség meghatározására vonatkozó keret létrehozásáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendelettervezet.

Bíróági esetjog

1992. április 10-i 1/92. sz. vélemény, EU:C:1992:189.

1971. március 31-i Bizottság kontra Tanács ítélet, 22/70, EU:C:1971:32.

Könyvek, könyvrészek

Andrés Delgado Casteleiro, The International Responsibility of the European Union, From Competence to Normative Control, CUP, 2016.

Tanulmányok és cikkek

Andrés Delgado Casteleiro, The International Responsibility of the European Union—The EU Perspective: Between Pragmatism and Proceduralisation, Cambridge Yearbook of European Legal Studies (2012-2013) Vol 15, 563 – 586.

Emily Sipiorski, Christian Tietje, Grit Toepfer, Responsibility in investor-state arbitration in the EU—managing financial responsibility linked to investor-state dispute settlement tribunals established by EU’s international investment agreements, 2012.

Frank Hoffmeister, Curse or Blessing? Mixed Agreements in Recent Practice of the European Union and its Member States in C. Hilton, P. Koutrakos, Mixed Agreements in EU Law Revisited, The EU and its Member States in the World, Hart, 2010.

Demi-Lee Franklin, Vassilis P Tzevelekos, The 2023 Draft Agreement on the EU Accession to the ECHR: Possible “Gaps” and “Cracks” in the Co-respondent Mechanism and the Implications for the Bosphorus Doctrine *in* Stian Øby Johansen, Geir Ulfstein, Andreas-Follesdal and Ramses A. Wessel: The Revised Draft Agreement on the Accession of the EU to the ECHR, European Papers, Vol. 9, 2024, No 2.

Egyéb

CDDH Interim Report to the Committee of Ministers on the negotiations on the accession of the European Union to the European Convention on Human Rights, including the revised draft accession instruments in appendix, 04/04/2023.

Comments and Observations received from International Organizations, 25 June 2004, Doc. A/CN.4/545, Documents of the 56th Session, 2004.