

KNAPP LÁSZLÓ

*egyetemi docens**SZE Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar*

## A lojális együttműködés megújult elve az Európai Unió külkapcsolataiban

### ABSZTRAKT

A lojális együttműködés elve az Európai Unió belső viszonyai mellett irányadó annak külkapcsolatai vonatkozásában is, a tanulmány célja a Lisszaboni Szerződés által átstrukturált rendelkezések uniós nemzetközi kapcsolatokra gyakorolt hatásának feltárása. A bevezetés utáni második rész a lojalitási klauzulák fejlődését mutatja be, és rávilágít arra, hogy jelenleg miért több ilyen princípiumot szabályoznak az alapszerződések. Az ezt követő két szerkezeti egység a lojalitási klauzuláknak a nemzetközi szerződések megkötésére, valamint a nemzetközi szervezetekben való részvétellel kifejtett hatását vizsgálja meg az Európai Bíróság kapcsolódó ítéleteinek elemzésével. A munka következtetések megfogalmazásával zárul.

**Kulcsszavak:** Európai Unió ■ EU nemzetközi kapcsolatai ■ lojális együttműködés elve  
■ EU által kötött nemzetközi megállapodások  
■ EU részvétele más nemzetközi szervezetekben

### I. BEVEZETÉS

Lévayné Fazekas Judit szerteágazó tudományos munkásságának meghatározó részét képezi az Európai Unió jogának kutatása, amely magánjogi és közjogi vetületei vonatkozásában egyaránt maradandót alkotott. Jelen sorok írója még hallgatóként találkozott színvonalas közleményeivel, majd a győri kar oktatójaként személyesen is megismerhette professzor asszony inspiráló tudományos attitűdjét, amellyel az állandóan változó jog aktuális kérdéseit vizsgálja. A szerző ezúton is köszönetét fejezi ki azért a támogatásért és segítségért, amellyel az ünnepelt a Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar dékánjaként a tudományos és szakmai előmeneteléhez hozzájárult.

Professzor asszony találóan az uniós jog hatékony érvényesülése zálogának nevezte a Lisszaboni Szerződés óta lojális együttműködés elveként meghatározott princípiumot, és rávilágított annak multifunkcionális jellegére, amely egyrészt abban ölt testet, hogy a Szerződésekből eredő feladatok végrehajtása céljából az említett együttműködési kötelezettség a tagállamok és az Unió intézményei, valamint az uniós intézmények, illetve a tagállamok egymás közötti viszonyaiban is irányadó.<sup>[1]</sup> Az elv összetettsége azáltal is megmutatkozik, hogy nem kizárólag az EU belső működésével összefüggő jogalkotás és végrehajtás során szükséges érvényesülnie, hanem az Unió külkapcsolataiban is, a harmadik államokhoz és a nemzetközi szervezetekhez fűződő viszonyainak alakítása során. Jelen tanulmány arra keresi a választ, hogy a Reformszerződés által megújított elv miként formálta az integrációs szervezet nemzetközi kapcsolatait. E célból elsőként a kötelezettség fejlődéséről kaphat áttekintést az olvasó, majd azt vizsgálja meg a munka, hogy az elv hogyan alakította a nemzetközi közösség egyéb entitásaihoz fűződő uniós viszonyrendszer két meghatározó területét, a nemzetközi szerződések megkötését, illetve a nemzetközi szervezetekben való részvételt. Ahogy látható lesz, ez az elkülönítés viszonylagos, ugyanis a más nemzetközi szervezet keretében kialakított – vagy kialakítani tervezett – uniós álláspont nem ritkán közvetve a szervezet működésének alapjául szolgáló nemzetközi megállapodás módosítását szolgálja.

## II. A LOJÁLITÁSI KLAUZULÁK GENEZISE

Habár a lojális együttműködés elve ilyen megnevezéssel a Lisszaboni Szerződés újítása, tartalmát tekintve e kötelezettség az integráció kezdete óta jelen van az alapszerződésekben. Már az Európai Szén- és Acélközösséget létrehozó szerződés rögzítette, hogy a tagállamoknak biztosítaniuk kell a közösségi intézmények döntéseiből eredő kötelezettségeik végrehajtását, elősegíteni a Közösség céljait, illetve tartózkodni a közös piac létevel összeférhetetlen intézkedések elfogadásától.<sup>[2]</sup> A szabály alapelvi jellegét az is alátámasztotta, hogy a Szerződés általános rendelkezései között kapott helyet, és a tagállamok irányában megfogalmazott kötelezettségek által végsősoron az ekkor kialakított szupranacionális jogi-intézményi szerkezet fenntartásának biztosítékaként volt értékelhető. Az integráció mélyülésével összhangban a Római Szerződések általánosabb jellegű megfogalmazást alakítottak ki az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó szerződésben, ami azonos tartalommal került az Euratom-Szerződésbe is.<sup>[3]</sup> E klauzulák a tagállamok tevéseire irányuló, pozitív kötelezettségeinek forrásaként már

[1] Fazekas, 2014, 135.

[2] ESZAK-Szerződés 86. cikk.

[3] EGK-Szerződés 5. cikk és Euratom-Szerződés 192. cikk.

a Szerződéseket is megnevezték az intézményi aktusok mellett, illetve előírták, hogy ezek alapján a tagállamok „általános vagy különös intézkedéseket” kötelesek megtenni. Elősegíteni immár a Közösségek feladatait volt szükséges, illetve negatív tartalmú kötelezettségként tartózkodniuk általában a Szerződések célkitűzéseinek megvalósítását veszélyeztető intézkedésektől kellett.<sup>[4]</sup>

A Maastrichti Szerződés révén az EK-Szerződésbe változatlan tartalommal került a közösségi hűség elveként emlegetett klauzula,<sup>[5]</sup> illetve lényeges újdonságként az ekkor létrehozott közös kül- és biztonságpolitikára vonatkozó rendelkezések közé is beillesztettek egy hasonló tartalmú szabályt.<sup>[6]</sup> Az ún. lojalitási és kölcsönös szolidaritási elv olyan erőteljesebb megfogalmazásokat tartalmaz, hogy a tagállamok „tevékenyen és fenntartások nélkül” támogatják az érintett szakpolitikát, illetve nem pusztán az Unió érdekeivel ellentétes cselekvésektől szükséges tartózkodniuk, hanem azoktól is, amelyek ronthatják „az Unió mint kohéziós erő eredményességét a nemzetközi kapcsolatokban”. A tagállamok kötelezettségét hangsúlyozó megfogalmazás mögött egy hatékony kül- és biztonságpolitika kialakításának igénye húzódik meg, ezt azonban ellensúlyozza a tagállamoknak a jelenlegi alapszerződésekhez csatolt 13. és 14. jegyzőkönyvekből kiolvasható szándéka, amely szerint e szakpolitika nem érinti a külpolitikájukra vonatkozó hatásköreiket.<sup>[7]</sup>

Az utolsó átfogó alapszerződési reform keretében a Lisszaboni Szerződés fontos módosításokat hajtott végre a közösségi hűség elvéről szóló rendelkezésen is, kialakítva az új EUSz. 4. cikk (3) bekezdést:

Az Unió és a tagállamok a lojális együttműködés elvének megfelelően kölcsönösen tiszteletben tartják és segítik egymást a Szerződésekből eredő feladatok végrehajtásában.

A tagállamok a Szerződésekből, illetve az Unió intézményeinek intézkedéseiből eredő kötelezettségek teljesítésének biztosítása érdekében megteszik a megfelelő általános vagy különös intézkedéseket.

A tagállamok segítik az Uniót feladatainak teljesítésében, és tartózkodnak minden olyan intézkedéstől, amely veszélyeztetheti az Unió célkitűzéseinek megvalósítását.

A fenti megfogalmazással a Reformszerződés egyrészt formálisan is „nevet adott” a rendelkezésnek, amelyre ezt követően a lojális együttműködés elveként lehetett hivatkozni. A szabály tartalmát tekintve is megújult, ugyanis a tagállamokat kötelező, a korábbiakkal lényegében megegyező szabályok mellett a rendelkezés elejére került mondat immár a kölcsönös tiszteletben tartás és segítség elvét írja elő az Unió részéről is, amely mögött az Európai Bíróság

[4] Osztovits, 2011, 36.

[5] EK-Szerződés 5.cikk, majd az Amszterdami Szerződés általi módosításokat követően EK-Szerződés 10. cikk.

[6] EU-Szerződés J.1. cikk (4) bekezdés, jelenleg EUSz. 24. cikk (3) bekezdés. A rendelkezés annyiban egészült ki, hogy a nem pusztán a Tanács, hanem a főképviselő feladatává is tette az elv tiszteletben tartásáról való gondoskodást.

[7] Van Elsuwege, 2019, 287-288.

azon korábbi következtetései húzódnak meg, hogy az integrációs szervezetek is együttműködési kötelezettség terheli a tagállamok irányában.<sup>[8]</sup>

A fentiek mellett az együttműködés elvi szintű kötelezettsége horizontális jellegű viszonyok esetén is értelmezendő, két szinten is. Az egyik ilyen dimenzió, hogy az EUSz. 4. cikk (3) bekezdésében foglalt elv a tagállamok egymás közötti viszonyaiban is irányadó, amelyet az alapszerződések számos rendelkezése (például a vámügyi vagy az igazságügyi együttműködésről szóló szabályok), illetve például a kölcsönös elismerés széles körben alkalmazott elve is alátámaszt.<sup>[9]</sup> A másik horizontális jellegű vetület, hogy az elv az uniós intézmények egymás közötti viszonyaira is alkalmazandó, amelynek háttere szintén megtalálható az Európai Bíróság kapcsolódó gyakorlatában. A testület értelmezése szerint az intézmények közötti hatáskörmegosztás, illetve az intézményi egyensúly elve azt jelenti, hogy az intézmények a többi intézmény hatásköreit tiszteletben tartva gyakorolhatják saját kompetenciáit,<sup>[10]</sup> illetve nem foszthatják meg a többi intézményt a Szerződések által számukra biztosított előjogoktól.<sup>[11]</sup> Annak ellenére, hogy az együttműködési kötelezettséget a Bíróság az intézmények közötti viszonyokra is irányadónak tekintette, a Lisszaboni Szerződés a rájuk vonatkozó általános rendelkezések közé is beillesztett egy ilyen tartalmú szabályt,<sup>[12]</sup> előírva számukra az egymás közötti jóhiszemű és kölcsönös együttműködés kötelezettségét.<sup>[13]</sup>

### III. A LOJÁLIS EGYÜTTMŰKÖDÉS ELVE ÉS NEMZETKÖZI SZERZŐDÉSEK MEGKÖTÉSE

A lojális együttműködés elvének komplexitását mutatja, hogy az Európai Bíróság azt nem pusztán az Unió és a tagállamok belső viszonyai kapcsán alkalmazta, hanem megjelent a nemzetközi szerződések megkötésével összefüggő meghatározó döntésekben is. A beleértett külső hatáskörök tételét kimondó ERTA-ítélet kifejezetten utalt az EGK-Szerződés 5. cikkében foglalt közösségi hűség elvére,<sup>[14]</sup> és az ebben szereplő tartózkodási kötelezettségből vezette le, hogy közösségi szabályok elfogadását követően a tagállamok nem vállalhatnak

[8] Fazekas, 2014, 125.

[9] Blanke, 2013, 236.

[10] 1990. május 22-i Európai Parlament kontra az Európai Közösségek Tanácsa ítélet, C-70/88, EU:C:1990:217, 22. pont.

[11] 1986. július 10-i Roger Wybot kontra Edgar Faure és társai ítélet, 149/85, EU:C:1986:310, 23. pont.

[12] Cremona, 2018, 23-24.

[13] EUSz. 13. cikk (2) bekezdés.

[14] Van Elsuwege, 2019, 288.

a közös intézmények keretein kívül olyan kötelezettségeket, amelyek „a fenti szabályokat érinthetik, vagy módosíthatják azok hatályát”.<sup>[15]</sup>

A nemzetközi jogi környezet változását jelzi, hogy az ítéletet követő időszakban egyre több multilaterális egyezmény nyílt meg a „regionális gazdasági integrációs szervezetek” előtt,<sup>[16]</sup> amely mögött elsődlegesen az Európai Közösségek egyre aktívabb nemzetközi szerepe húzódtott meg.<sup>[17]</sup> Napjainkra számos olyan nemzetközi szerződésről beszélhetünk, amelynek az Európai Unió és a tagállamai is egyidejűleg részes fele, ami új kérdéseket vet fel a lojális együttműködés elvének tartalmát illetően. Ezen megállapodások közé tartozik a környezetben tartósan megmaradó szerves szennyező anyagokról szóló 2001. évi stockholmi egyezmény,<sup>[18]</sup> amelynek célja az említett anyagok (Permanent Organic Pollutants, POPs) gyártásának, felhasználásának visszaszorítása. A POPs-ok felsorolását a Stockholmi Egyezmény mellékletei tartalmazzák, ahová bármely részes fél kezdeményezheti újabb vegyi anyag felvételét,<sup>[19]</sup> ugyanakkor az Egyezmény azt is rögzíti, hogy a részes fél gazdasági szervezet és tagállamai nem jogosultak egyidejűleg gyakorolni az abból származó jogokat.<sup>[20]</sup> A Bizottság kontra Svédország- eset előzményét az képezte, hogy az Európai Unió Tanácsának „Nemzetközi környezetvédelmi csoportjának” ülése keretében Svédország indítványozta a perfluor-oktán-szulfonát (PFOS) listára történő felkerülését, amelyre azt a választ kapta, hogy az említett anyag vonatkozásában az ellenőrző intézkedések kidolgozása folyamatban van, és miután az európai bizottsági javaslat megszületik, elindítják a felvételére vonatkozó eljárást.<sup>[21]</sup> Nyolc nappal később Svédország egyoldalúan kezdeményezte a Stockholmi Egyezmény Titkárságánál a PFOS-nak az Egyezmény mellékletébe való felvételét. A PFOS korlátozására vonatkozó javaslat kidolgozását követően a Bizottság kérdőre vonta Svédországot, amely válaszában kifejtette, hogy mivel az egyoldalú kezdeményezése időpontjában még nem léteztek az érintett anyag korlátozására vonatkozó közös intézkedések, jogában állt ezt ilyen módon előterjeszteni.<sup>[22]</sup>

[15] 1971. március 31-i Az Európai Közösségek Bizottsága kontra az Európai Közösségek Tanácsa ítélet, 22/70, EU:C:1971:32, 21-22. pontok.

[16] Az első ilyen a veszélyeztetett vadon élő állat- és növényfajok nemzetközi kereskedelméről szóló 1973. évi washingtoni egyezmény (CITES) volt. U.N.T.S. vol. 993, No. 14537, 243. Az egyezményhez az Európai Unió a Tanács (EU) 2015/451 határozattal (HL L 75., 2015.3.19., 1-3.) csatlakozott, Magyarországon a 2003. évi XXXII. törvény hirdette ki.

[17] Kuijper, 2010, 221-222.

[18] U.N.T.S. vol. 2256, No. 40214, 119. Az egyezmény Európai Közösség általi megkötését a 2006/507/EK tanácsi határozattal (HL L 209., 2006.7.31., 1-2.) hagyták jóvá, Magyarországon a 2008. évi V. törvény hirdette ki.

[19] Stockholmi Egyezmény, 8. cikk.

[20] Stockholmi Egyezmény, 25. cikk (2) bekezdés.

[21] 2010. április 20-i Európai Bizottság kontra Svéd Királyság ítélet, C-246/07, EU:C:2010:203, 38-39. pontok.

[22] 40., 46. pontok.

A kötelezettségzegési eljárás során a Bíróság a közösségi hűség elvét elemezve megállapította, hogy miután a Bizottság olyan javaslatot terjesztett a Tanács elé, amely „összehangolt közösségi akció” kiindulópontjául szolgálhatott, a tagállamokra cselekvési, vagy adott esetben tartózkodási kötelezettség hárul.<sup>[23]</sup> Nem volt vitatott, hogy a svéd kezdeményezés benyújtásakor ez még nem történt meg, de a Bíróság továbbment, és megállapította, hogy e kötelezettség akkor is terheli a tagállamokat, ha „közös stratégia” már létezett a kérdés vonatkozásában. A Tanács „Nemzetközi környezetvédelmi csoportja” pedig a tárgyalt időszakban még egyértelműen elutasította a PFOS listára történt felvételét, amit a testület jegyzőkönyvei is megerősítettek.<sup>[24]</sup> A Bíróság Svédország lépését a Tanácson belül kialakított közös stratégiától való elhatárolódásként értékelte, és megállapította, hogy az így kialakult helyzet veszélyeztetheti az Unió és tagállamai egységes képviselétének elvét, illetve gyengítheti az előbbi tárgyalóképeségét a Stockholmi Egyezményben részes többi szerződő féllel szemben.<sup>[25]</sup>

A lojális együttműködés elvének horizontális vetületét, az intézmények egymás közötti viszonyaira irányadó jóhiszemű együttműködés elvét a Bíróság szintén egy sajátos nemzetközi szerződési kategória, az ún. vegyes megállapodások vonatkozásában vizsgálta meg. A *Bizottság kontra Tanács*-ügy hátterét az Európai Közösség és tagállamai, illetve az Amerikai Egyesült Államok által 2007-ben megkötött légi közlekedési megállapodás adta,<sup>[26]</sup> amelyhez Izland és Norvégia csatlakozni kívánt.<sup>[27]</sup> Az erre irányuló alapszerződési rendelkezéseknek megfelelően a Bizottság kidolgozta a csatlakozási (és kiegészítő) megállapodás aláírásáról és ideiglenes alkalmazásáról szóló határozatra irányuló javaslatát, amelyben arra az álláspontra helyezkedett, hogy a Tanács kizárólag jogosult a jogszabály elfogadására. Ennek ellenére a Tanács a 2011/708/EU határozatot ún. vegyes határozat formájában hozta meg,<sup>[28]</sup> amely rajta kívül a tagállamok Tanács keretében üléselő kormányképviselőitől is származott.

Az EUSz. 13. cikk (2) bekezdése alapján a Bíróság leszögezte, hogy az intézmények akaratnyilvánítása a Szerződések által rögzített módon lehetséges, amelytől sem az intézmények, sem a tagállamok nem térhetnek el.<sup>[29]</sup> A vegyes határozat elfogadása azért is problémásnak volt tekintendő, mert az ilyen tárgyú vegyes megállapodások esetén az Unió részéről a Tanács minősített többséggel dönt, azonban a tagállamok részéről konszenzus szükséges.<sup>[30]</sup> A Bíróság az előzőek fényében emelte ki a jóhiszemű együttműködés elvéből eredő azon

[23] 74. pont.

[24] 76. és 89. pontok.

[25] 103-104. pontok.

[26] 2007/339/EK határozat, HL L 134., 2007.5.25., 1-41.

[27] 2015. április 28-i Európai Bizottság kontra az Európai Unió Tanácsa ítélet, C-28/12, EU:C:2015:282.

[28] HL L 283., 2011.10.29., 1-2.

[29] 42. pont.

[30] 52. pont.

kötelezettséget, hogy a vegyes megállapodások tárgyalása során a felek az őket megillető hatáskörök keretei között, a többi fél kompetenciáit tiszteletben tartva kötelesek eljárni,<sup>[31]</sup> ami alapján végül megsemmisítette az érintett jogszabályt.

#### IV. A LOJÁLIS EGYÜTTMŰKÖDÉS ELVE ÉS NEMZETKÖZI SZERVEZETEKBEN VALÓ RÉSZVÉTEL

A nemzetközi szerződések megkötése mellett a lojális együttműködés elve lényeges szereppel bír a más nemzetközi szervezetekben való részvétel vonatkozásában is. Az esetek jelentős részében e két terület nem határolható el élesen egymástól, hiszen a szervezetek tevékenysége számos esetben nemzetközi megállapodások elfogadására vagy módosítására irányul, illetve – ahogy a Stockholmi Egyezmény esetén is látható volt – egyes multilaterális egyezmények működtetésére létrejött bizonyos szervezeti keret, így ezek már intézményszerű jogi rezsimeknek minősülnek. Az Európai Unió viszonylag kevés nemzetközi szervezetben rendelkezik tagsággal,<sup>[32]</sup> aminek az az oka, hogy számos, tipikusan az európai integrációs szervezetek létrehozása előtt alapított szervezet kizárólag az államok számára teszi lehetővé a tagságot, és később sem nyitotta azt meg a regionális gazdasági integrációs szervezetek előtt.<sup>[33]</sup> Az EU tagságának hiánya különösen akkor jelent problémát, ha a szervezet az Unió hatáskörébe eső tárgykör vonatkozásában fogad el határozatot, illetve dolgoz ki nemzetközi szerződést. A tagságot az államok számára fenntartó Nemzetközi Munkaügyi Szervezet egésze alatt kidolgozott egyik egyezményrel kapcsolatban mondta ki az Európai Bíróság, hogy ha az Unió önállóan nem tudja megkötni az érintett megállapodást, a lojális együttműködés elve alapján a hatásköreit az érdekében eljáró tagállamok közvetítésével tudja gyakorolni.<sup>[34]</sup>

Az ilyen formában meghatározott tagállami szerepkör tartalmát értelmezte a Bíróság a *Bizottság kontra Görögország*-esetben,<sup>[35]</sup> amely a kizárólag az államok számára nyitva álló Nemzetközi Tengerészeti Szervezeten (IMO) belüli tagállami mozgástérrel volt kapcsolatos. A jogvita előzményét az képezte, hogy az „Életbiztonság a tengeren” tárgyú, 1974. évi londoni egyezmény (ún. SOLAS-egyezmény)<sup>[36]</sup> és az ezt kiegészítő hajók és kikötőlétesítmények védelmére vonatkozó nemzetközi szabályzat (ún. ISPS-szabályzat) által előírt követelmények ellenőr-

[31] 47. pont.

[32] Ilyen például a Kereskedelmi Világszervezet (WTO) és az Energiaközösség (ECSEE).

[33] Ezáltal vált lehetővé az Európai Közösség tagsága az ENSZ Élelmészügyi és Mezőgazdasági Szervezetében (FAO) 1991-től.

[34] 1993. március 19-i vélemény, 2/91, EU:C:1993:106, 5. és 10. pontok.

[35] 2009. február 12-i Európai Közösségek Bizottsága kontra Görög Köztársaság ítélet, C-45/07, EU:C:2009:81.

[36] U.N.T.S. vol. 1184, No. 18961, 2. Magyarországon a 2001. évi XI. törvénnyel hirdették ki.

zésére Görögország egyoldalúan terjesztett elő javaslatot a szervezethez, arra hivatkozva, hogy a Közösség nem rendelkezett tagsággal az IMO-ban.<sup>[37]</sup> Válaszában a Bíróság, az említett nemzetközi jogi eszközök nyomán elfogadott rendeletekre utalva, megállapította a kizárólagos közösségi hatáskört, ugyanakkor kifejtette, hogy ez nem akadály a tagállamok IMO-beli aktív részvételének, amennyiben a kérdés vonatkozásában már sor került közösségi álláspont kialakítására.<sup>[38]</sup> Tekintettel arra, hogy ez ekkor még nem történt meg, Görögország nem terjeszthette volna elő az érintett javaslatát, mivel az ebből eredő tagállami kötelezettségvállalás sértheti a „Szerződés céljainak megvalósítása érdekében elfogadott közösségi szabályokat”. Az előbbiekhöz kapcsolódóan kizárt az olyan tagállami kezdeményezéseket, amelyek érinthetik az irányadó rendelet szabályait.<sup>[39]</sup> E megállapítások arra engedtek következtetni, hogy az ítéletben a Bíróság az ún. ERTA-hatást kiterjesztette a nemzetközi szervezetek keretében elfogadható álláspontokra is.<sup>[40]</sup>

Azonban a közös uniós álláspont kialakítása sem minden esetben akadályozza meg a tagállamokat abban, hogy kísérletet tegyenek az attól eltérő nézetük érvényesítésére egyes nemzetközi szervezetekben. Németország két ilyen tanácsi határozat elfogadását követően is megsemmisítés iránti keresetet nyújtott be a Bírósághoz. Az egyik eset a Nemzetközi Szőlészeti és Borászati Szervezettel (OIV) volt kapcsolatos,<sup>[41]</sup> amely a tagállamai számára ajánlásokat dolgoz ki többek között a szőlőtermesztés feltételei, a borászati eljárások és a szőlő alapú termékek értékelési módszerei vonatkozásában. Az OIV napi-rendjén szereplő tárgykörökre tekintettel, az EUMSz. 218. cikk (9) bekezdése alapján a Tanács minősített többséggel határozatot fogadott el a képviselendő uniós álláspontról, habár Németország és néhány más tagállam a javaslat ellen szavazott.<sup>[42]</sup> A megsemmisítés iránti eljárás során a német érvelés szerint az EUMSz. 218. cikk (9) bekezdése kizárólag az Unió által kötött megállapodások kapcsán alkalmazható, és az ezzel ellentétes értelmezés sértené a hatáskör-átruházás elvét, illetve az érintett tárgykör az EU és a tagállamok közötti megosztott hatáskörök csoportjába tartozik.<sup>[43]</sup> A Bíróság nem állapított meg kizárólagos uniós hatáskört, de nem is hivatkozott kifejezetten a lojális együttműködés elvére,<sup>[44]</sup> hanem arra utalt, hogy az érintett borpiacok szervezése „igen nagy mértékben szabályozott” uniós szinten, így a közös álláspont kialakításának nem képezi akadályát, hogy maga az EU nem részes fele az OIV-

[37] 30. pont.

[38] 28. pont.

[39] 30., 33. pontok.

[40] Cremona, 2009, idézi: Van Elsuwege, 2019, 288.

[41] 2014. október 7-i Német Szövetségi Köztársaság kontra Európai Unió Tanácsa ítélet, C-399/12, EU:C:2014:2258.

[42] 18. pont.

[43] 29., 33-34. pontok.

[44] Larik, 2018, 189-190.



ot létrehozó megállapodásnak, érdekei a „megállapodásban részes tagállamok közvetítésével” képviselendőek.<sup>[45]</sup>

A fenti értelmezést tovább szélesítette a Bíróság a nemzetközi vasúti fuvarozási egyezmény (COTIF)<sup>[46]</sup> módosításával kapcsolatos ügyben,<sup>[47]</sup> amely előzményeként Németország kezdeményezte a Nemzetközi Vasúti Fuvarozásügyi Államközi Szervezet (OTIF) előtt képviselendő uniós álláspontot rögzítő tanácsi határozat megsemmisítését. Az Unió néhány évvel az esetet megelőzően csatlakozott az OTIF-hoz, és a megállapodás rögzítette, hogy a kizárólagos hatáskörébe tartozó kérdésekben az EU, a megosztott hatáskörbe tartozó kérdésekben vagy az integrációs szervezet, vagy annak tagállamai szavaznak.<sup>[48]</sup> Az eljárás során Németország arra hivatkozott, hogy a módosítás tárgyát képező, a közlekedésre vonatkozó szerződéseket szabályozó magánjog területe vonatkozásában az Unió még nem gyakorolta a belső hatásköreit, így nem rendelkezhet külső kompetenciákkal sem, ráadásul a tárgykör megosztott hatáskörbe tartozik, így az EU nem köthet nemzetközi megállapodást, ami a német álláspont szerint csak a kizárólagos hatáskörbe tartozó területek esetén lehetséges.<sup>[49]</sup>

A Bíróság érvelésének új elemét az Unió célkitűzéseire történt utalás adta, ugyanis álláspontja szerint a fenti módosítás az EUMSZ. közlekedéspolitikával kapcsolatos célkitűzések eléréséhez szükséges, így az ERTA-ítélet következtéseit is rögzítő EUMSZ. 216. cikk (1) bekezdésében foglaltak alapján maga az integrációs szervezet köthet nemzetközi megállapodást.<sup>[50]</sup> Továbbá, az eljárás során Németország nehezményezte, hogy a tanácsi határozat kapcsán nem volt elegendő ideje Bírósághoz fordulni, ami sérti a hatékony bírói jogvédelem elvét. Véleménye alapján mindez a lojális együttműködés elvébe ütközik, amely nem pusztán a tagállamok részéről teszi szükségessé az uniós jog érvényesülése céljából intézkedések megtételét, hanem az EU intézményeire is együttműködési kötelezettséget telepít az előbbieik irányába.<sup>[51]</sup> Az eset körülményei alapján a Bíróság elutasította a német érvelést, és megállapította, hogy a határozat nyomán az OTIF ülésén képviselt uniós álláspont nem eredményezett a tagállam számára „visszafordíthatatlan joghatást”.<sup>[52]</sup> Az előbbi ügyek kapcsán Peter Van Elswege mutatott rá a tagállamok mozgásterét korlátozó bírósági gyakorlatból eredő veszélyekre. A nemzetközi jogi felelősség szempontból problémás, hogy az uniós álláspont kialakításában olyan tagállamok is részt vehetnek, amelyek nem tagjai az érintett szervezetnek, másrészt középtávon magának az Uniónak az ott betöl-

[45] 51-52. pontok.

[46] U.N.T.S. vol. 1396, No. 23353, 2. Magyarországon az 1986. évi 2. törvényerejű rendelettel hirdették ki.

[47] 2017. december 5-i Németországi Szövetségi Köztársaság kontra Európai Unió Tanácsa ítélet, C-600/14, EU:C:2017:935.

[48] 10. pont.

[49] 37-38. pontok.

[50] 58., 60. pontok.

[51] 94-98. pontok.

[52] 103., 108. pontok.

tött szerepét is alááshatja, ha ennek kialakításáig a tagállamok nem fejezhetik ki véleményüket a tárgyalandó kérdések vonatkozásában.<sup>[53]</sup>

Az intézmények közötti viszonyokra alkalmazandó jóhiszemű együttműködés elvét elemezte a Bíróság abban az esetben,<sup>[54]</sup> amelyben a Tanács a Nemzetközi Tengerjogi Törvényszék (ITLOS) előtti, tanácsadó vélemény kiadása iránt indított eljárás során az Unió nevében megfogalmazott álláspontról szóló bizottsági határozat megsemmisítését kérte. Következtetései között a Bíróság szűkszavúan megállapította, hogy a határozat tartalma nem minősült az EUSz. 16. cikk (1) bekezdése alapján politikameghatározásnak, amelyről valóban a Tanács dönthet.<sup>[55]</sup> Az intézmények egymás közötti jóhiszemű együttműködési kötelezettségével összefüggésben kiemelte, hogy ezt a rájuk ruházott jogkörök keretei között, az utóbbiakat nem módosítva gyakorolhatják a testületek.<sup>[56]</sup> Elutasította a nemzetközi szervezetekben elfogadásra kerülő, joghatással bíró aktusok kapcsán tanácsai határozat meghozatalát előíró EUMSz. 218. cikk (9) bekezdésére történt utalást is, ugyanakkor kimondta, hogy az elv alapján a Bizottság egyeztetni köteles a Tanáccsal a nemzetközi bírói fórumok előtt képviselendő uniós álláspontról, amelynek a határozat meghozatalát megelőzően a testület eleget is tett.<sup>[57]</sup>

## V. KÖVETKEZTETÉSEK

A lojális együttműködés követelményének Európai Bíróság általi alkalmazása az Unió nemzetközi kapcsolataival összefüggő esetekben az elv több alapvető sajátosságára mutatott rá. Lényeges kiindulópont, hogy a többszereplős uniós külkapcsolatokban a Bíróság autonóm entitásként tekint az azt formáló intézményekre, illetve a tagállamokra. Ez nem pusztán azzal jár, hogy az előbbieket jogosultak az őket megillető hatáskörök gyakorlására, illetve kötelesek tiszteletben tartani a többiek kompetenciáit, hanem azt is jelenti, hogy a hatáskörök Szerződések által kialakított rendszerét a saját döntésük alapján nem alakíthatják, ami különösen a tagállamok és a Tanács nemzetközi kapcsolatokban betöltött szerepe kapcsán jelent lényeges korlátot. Emellett a bírósági gyakorlat nem pusztán az ERTA-ítéletben kimondott következtetéseket alkalmazza a lojális együttműködés elvével egyidejűleg, hanem az előbbi tételeinek lépésről lépésre történt alkalmazásával fokozatosan fejleszti a lojalitási elv tartalmát. Közös uniós álláspont kialakítása ennek megfelelően nem csupán olyan esetben lehetséges, amikor az adott tárgykört uniós belső normákkal már jelentős mértékben szabályozták, hanem ennek hiányában akkor is, ha az EU célkitűzéseinek

[53] Van Elsuwege, 2019, 296.

[54] 2015. október 6-i Európai Unió Tanácsa kontra Európai Bizottság ítélet, C-73/14, EU:C:2015:663.

[55] 75. pont. Lásd erről Koutrakos, 2019, 21.

[56] 84. pont.

[57] 86-87. pontok.

eléréséhez szükséges. A lojalitási elv ilyen irányú fejlesztése az Unió szerepének növelését, illetve egységes képviseletének elvét szolgálja, ami egyenesen következik a külkapcsolatokat a nemzeti alkotmányokhoz képest jóval részletesebben szabályozó alapszerződési rendelkezésekből,<sup>[58]</sup> amelyek megfogalmazásával a tagállamok az Unió nemzetközi szerepvállalását kívánták megerősíteni.

## IRODALOM

- Blanke, Hermann-Josef (2013): Article 4 [Treaty on the European Union] [The Relations Between the EU and the Member States]. In: Blanke, Hermann-Josef – Mangiameli, Stelio (eds.): *The Treaty on European Union (TEU): A Commentary*. Springer, Berlin, Heidelberg. DOI: <https://doi.org/10.1515/dvbl-2015-1710>.
- Cremona, Marise (2009): Extending the reach of the AER principle: Comment on Commission v Greece (C-45/07). In: *European Law Review*. Vol. 34/2009.
- Cremona, Marise (2018): Structural Principles and their Role in EU External Relations Law. In: Cremona, Marise (ed.): *Structural principles in EU external relations law*. Hart, Portland, Oregon. DOI: <https://doi.org/10.5040/9781782259985.ch-001>.
- De Witte, Bruno (2014): Too Much Constitutional Law in the European Union's Foreign Relations? In: Cremona, Marise – De Witte, Bruno (eds.): *EU Foreign Relations Law: Constitutional Fundamentals*. Hart, Oxford and Portland, Oregon. DOI: <https://doi.org/10.5040/9781472564412.ch-001>.
- Fazekas Judit (2014): A lojális együttműködés elve, avagy a tagállamok kötelezettségei az unió jog érvényesülésének szolgálatában. In: Fekete Balázs – Horváthy Balázs – Kreiszig Brigitta (szerk.): *A világ mi vagyunk... Liber Amicorum Imre Vörös*. HVG-ORAC, Budapest.
- Koutrakos, Panos (2019): Institutional Balance and Sincere Cooperation in Treaty-Making under EU Law. In: *International and Comparative Law Quarterly*. Vol. 68, No. 1. DOI: <https://doi.org/10.1017/s0020589318000350>.
- Kuijper, Pieter Jan (2010): International Responsibility for EU Mixed Agreements. In: Hillion, Christophe – Koutrakos, Panos (eds.): *Mixed Agreements Revisited: The EU and its Member States in the World*. Hart, Oxford and Portland, Oregon. DOI: <https://doi.org/10.5040/9781472565082.ch-010>.
- Larik, Joris (2018): Pars Pro Toto: The Member States' Obligations of Sincere Cooperation, Solidarity and Unity. In: Cremona, Marise (ed.): *Structural principles in EU external relations law*. Hart, Portland, Oregon. DOI: <https://doi.org/10.5040/9781782259985.ch-007>.
- Osztoivits András (2011): [Európai Unióról szóló szerződés] 4. cikk. In: Osztoivits András (szerk.): *Az Európai Unióról és az Európai Unió működéséről szóló szerződések magyarázata 1.: Az Európai Unióról szóló szerződések magyarázata*. Complex, Budapest.
- Van Elsuwege, Peter (2019): The Duty of Sincere Cooperation and Its Implications for Autonomous Member State Action in the Field of External Relations. In: Varju, Marton (ed.): *Between Compliance and Particularism: Member State Interests and European Union Law*. Springer, Cham. DOI: [https://doi.org/10.1007/978-3-030-05782-4\\_13](https://doi.org/10.1007/978-3-030-05782-4_13).

[58] Lásd erről: De Witte, 2008, 10.

## ÍTÉLETEK JEGYZÉKE

- 1971. március 31-i Az Európai Közösségek Bizottsága kontra az Európai Közösségek Tanácsa ítélet, 22/70, EU:C:1971:32.
- 1986. július 10-i Roger Wybot kontra Edgar Faure és társai ítélet, 149/85, EU:C:1986:310.
- 1990. május 22-i Európai Parlament kontra az Európai Közösségek Tanácsa ítélet, C-70/88, EU:C:1990:217.
- 1993. március 19-i vélemény, 2/91, EU:C:1993:106.
- 2009. február 12-i Európai Közösségek Bizottsága kontra Görög Köztársaság ítélet, C-45/07, EU:C:2009:81.
- 2010. április 20-i Európai Bizottság kontra Svéd Királyság ítélet, C-246/07, EU:C:2010:203.
- 2014. október 7-i Német Szövetségi Köztársaság kontra Európai Unió Tanácsa ítélet, C-399/12, EU:C:2014:2258.
- 2015. április 28-i Európai Bizottság kontra az Európai Unió Tanácsa ítélet, C-28/12, EU:C:2015:282.
- 2015. október 6-i Európai Unió Tanácsa kontra Európai Bizottság ítélet, C-73/14, EU:C:2015:663.
- 2017. december 5-i Németországi Szövetségi Köztársaság kontra Európai Unió Tanácsa ítélet, C-600/14, EU:C:2017:935.