

Az EU felelőssége KKBP aktusokért az EJEB előtt*

MOHAY Ágoston

egyetemi docens, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar

1. BEVEZETÉS

Ez a tanulmány az Európai Unió (EU) által a közös kül- és biztonságpolitika (KKBP) keretében elfogadott aktusokkal kapcsolatos felelősségét elemzi az Emberi Jogok Európai Egyezményével (EJEE) összefüggésben. E témakör sokrétű és komplex, ahol olykor a megfelelő fogalmi keret is bizonytalanná válhat.

Először is, a közös kül- és biztonságpolitika különleges státusszal rendelkezik az EU alkotmányos rendszerében. Más uniós szakpolitikáktól eltérően alapvetően kormányközi jellegű, ahol a döntéshozatal és az intézményi szerepek eltérnek az általános szabályoktól, ahol az aktusok nem rendelkeznek közvetlen hatállyal vagy alkalmazási elsőbbséggel, és ahol az Európai Unió Bíróságának hatásköre korlátozott, még ha az intézmény meglehetősen invenciózusan bővítette is az az utóbbi időben – különösen az utóbbi elemet illetően számos kérdés továbbra is nyitott.

Másodszor, a nemzetközi szervezetek nemzetközi felelősségének kérdésére térve még több nyitott kérdéssel találkozunk. Ehelyütt eltekintve attól a tényről, hogy a nemzetközi felelősség még az államok tekintetében sem ténylegesen kodifikált területe a nemzetközi jognak, és a nemzetközi felelősségről szóló végleges tervezeten alapszik¹, a nemzetközi szervezetek felelősségének kérdése még inkább vitatott és tisztázatlan: a nemzetközi szervezetek felelősségéről szóló tervezet (ARIO) messze túlmutat a létező nemzetközi szokásjog kodifikációján, és legalábbis részben a nemzetközi jog progresszív fejlesztését jelenti.²

* A tanulmány az FK 134930. sz. OTKA-projekt keretében készült. Az FK-134930. sz. számú projekt a Kulturális és Innovációs Minisztérium Nemzeti Kutatási Fejlesztési és Innovációs Alapból nyújtott támogatásával, a fiatal kutatói kiválósági pályázati program (FK_20) finanszírozásában valósult meg.

¹ Draft Articles on Responsibility of States for internationally wrongful acts. Adopted on 12 December 2001. A/RES/56/83.

² Egy friss és tömör áttekintésért l. *Kis Kelemen* Bence – *Mohay Ágoston* – *Pánovics Attila*: A nemzetközi szervezetek felelőssége: koncepcionális és értelmezési kérdések. In: A nemzetközi jog, az uniós jog

E kérdéskör középpontjában többek között a magatartás, illetve a felelősség betudhatóságának kérdései állnak a nemzetközi szervezetek és tagállamai közötti viszonylatban, beleértve egyebek mellett a megosztott felelősség problémáját.³

Harmadszor, az EU mint szupranacionális szervezet felelőssége a kérdések egy újabb rétegét hozza magával. Az EU egy nemzetek feletti szervezet, amelynek jogrendszere alkotmányos karakterű. Az EU tagállamok által átruházott jogalkotási hatáskörökkel élve kötelező erejű jogi aktusokat fogad el, amelyek közvetlen hatályúak és a nemzeti joggal szemben elsőbbséget élveznek. Az EU és tagállamai közötti kapcsolat meglehetősen „intenzív” és *sui generis* jellegű. Természetesen éppen a KKBP, mint fentebb említettük, kivételt képez számos, az EU-ra vonatkozó különleges szabály alól.

Az összetettség negyedik és egyben utolsó rétegét az EU-nak az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez (EJEE) történő tervezett csatlakozása adja. Az EU jelenleg nem részese az emberi jogok védelmének európai „alapstandardjának”, de az EUSZ 6. cikkének (3) bekezdése értelmében – a Lisszaboni Szerződés óta – nemcsak felhatalmazása, hanem kötelezettsége áll fenn, hogy csatlakozzon hozzá. Az EUB az eredeti csatlakozási megállapodás-tervezetet az uniós joggal összeegyeztethetetlennek minősítette (a Bíróság egyik aggálya éppen a KKBP-aktusok feletti joghatóság hiányára vonatkozott), ezért azt újra kellett tárgyalni. Az EU tagállamait mindazonáltal – államként – továbbra is köti az EJEE, függetlenül attól, hogy csatlakoztak egy nemzetek feletti szervezethez⁴, és így Strasbourgban perelhetők akár az uniós jogból (beleértve a KKBP aktusokat is) fakadó kötelezettségek alapján vagy azokkal összefüggésben elfogadott intézkedések miatt. Az EJEB azonban általában nem támaszkodik az ARSIWA-ra (nem is beszélve az ARIO-ról) az Egyezmény megsértésének megállapításakor, vagy ha esetenként látszólag támaszkodik is, ez nem feltétlenül tükröződik az érvelésében – a strasbourgi bíróság „hallgatása” megválaszolatlanul hagyja azt kérdést, hogy az EJEE szabályait az általános nemzetközi felelősség *lex specialis*ának tekinti-e vagy sem.⁵

és a nemzetközi kapcsolatok szerepe a 21. században: Tanulmányok Valki László tiszteletére (szerk. Kajtár Gábor – Sonnevend Pál.). ELTE Eötvös Kiadó, Budapest 2021. 285-298. o.

³ A meghatározó szakirodalmi álláspont szerint megosztott felelősségről akkor beszélünk, ha több aktor járul hozzá egy individuális káros eredményhez, amely voltaképpen bármilyen jogsértés lehet, és ahol a felelősség megoszlik a szereplők között, nem pedig egy kollektív entitást terhel. Fontos az is, hogy megosztott felelősség esetében az aktorok egyéni hozzájárulása a káros eredményhez nem állapítható meg külön-külön, azaz az egyes meghatározott magatartások nincsenek közvetlen okozati összefüggésben a jogsértés egy meghatározott részével. L. André *Nollkaemper* – *Dov Jacobs*: Shared Responsibility in International Law: A Conceptual Framework. *Michigan Journal of International Law* 2013. 2-3. sz. 366-368. o.

⁴ L. különösen az Emberi Jogok Európai Bíróságának (EJEB) a *Matthews v. United Kingdom* ügyben (Application no. 24833/94) hozott ítéletét.

⁵ Vö. Pavel *Šturma*: State Responsibility and the European Convention on Human Rights. *Czech Yearbook of Public & Private International Law* 2020. 1. sz. 3-18. o.

E tanulmány először rövid helyzetértékelést ad az Unió és a nemzetközi felelősség kérdésköréről. Ezt követően elemzi, hogy az eredeti csatlakozási megállapodástervezet hogyan kívánta megközelíteni a KKBP aktusokért való felelősséget az EJEB előtt, valamint, hogy az EUB mit talált e tekintetben az uniós joggal összeegyeztethetetlennek. Ezt követően az újrakezdett csatlakozási tárgyalások során felmerülő releváns javaslattervezeteket, köztük az EU által javasolt „reattribúció” fogalmát veti alá kritikai elemzésnek, majd konklúzióval zárul, vizsgálva az ún. normatív ellenőrzés koncepció relevanciáját is.

2. A NEMZETKÖZI FELELŐSSÉG JOGA ÉS AZ EU

E tanulmány keretében az EU és tagállamai felelőssége többdimenziós viszonyának számos kérdését legalábbis részben félre kell tenni. Mindazonáltal meg kell először is állapítani, hogy a nemzetközi felelősségi normák alkalmazhatók-e az EU-ra, és ha igen, hogyan. Ismeretesen a 2001-es ARSIWA-t nem fogadták el szerződésenként az államok, de általában a létező szokásjog kodifikációjának tekintik – amely köti az államokat. Crawford 2002-ben megjegyezte, hogy az ARSIWA-nak a gyakorlatban kell majd bizonyítania, és hogy elsősorban a szokásjog artikulációjának kell tekinteni - és éppen ezért a szerződéses forma hiánya nem akadályozza az alkalmazását.⁶ Úgy tűnik, hogy ez az értékelés alapvetően helyes volt, mivel az ARSIWA-t a nemzetközi bíróságok alkalmazzák, és az államok is támaszkodnak rá⁷, a végleges tervezetre „sokat hivatkoznak, és egyre nagyobb autoritásra tesz szert”.⁸

A 2011-es ARIO⁹ ehhez képest sokkal kevésbé egységes fogadtatásban részesült. Bár az ARIO egyes rendelkezéseit nemzeti és nemzetközi bíróságok már elfogadásuk előtt is hivatkozták¹⁰, e dokumentum bevallottan számos olyan rendelkezést tartalmaz, amelyek inkább a nemzetközi jog progresszív továbbfejlesztését, semmint a meglévő szokásjog kodifikációját jelentik.¹¹ Az ARSIWA és az ARIO azonban számos közös rendelkezést tartalmaz, mivel ugyanazokra az alapelvekre

⁶ James Crawford: The ILC's Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts: A Retrospect. *American Journal of International Law* 2002. 4. sz. 889-890. o.

⁷ L: Responsibility of States for internationally wrongful acts – Compilation of decisions of international courts, tribunals and other bodies (Report of the Secretary-General, UN General Assembly A/77/74)), amely összesen nem kevesebb, mint 786 hivatkozást sorol fel az ARSIWA-ra 2001-2022 között. A Nemzetközi Bíróság is hivatkozott rájuk, például a Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro (Judgment of 26 February 2007, I.C.J. Reports 2007, p. 43) ügyben (77. o.).

⁸ Ahogy Crawford is megjegyezte tíz évvel az elfogadása után. James Crawford: *Brownlie's Principles of Public International Law* (8th edition). Oxford University Press, Oxford 2012. 539. o.

⁹ GA Res. 66/100, 9 December 2011, Responsibility of international organizations.

¹⁰ Amint Gerlich megjegyzi, az ARIO egyes rendelkezéseit nemzeti és nemzetközi bíróságok már hivatalos elfogadásuk előtt is hivatkozták, így pl. az EJEB a Behrami és Saramat, valamint a brit House of Lords az Al-Jedda ügyekben. Olga Gerlich: Responsibility of international organizations under international law. *Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis* 2013. 2. sz. 19. o.

¹¹ United Nations: Draft articles on the responsibility of international organizations, with commentaries, Yearbook of the International Law Commission 2011. Volume II Part 2. 46–47. o.

épülnek, még akkor is, ha a Nemzetközi Jogi Bizottság több esetben tartózkodott az analógiák alkalmazásától – az ARIO mélyebb vizsgálata lényeges különbségeket is feltárt elődjéhez képest.¹² Az államok és a nemzetközi szervezetek közötti létező különbségek ellenére a nemzetközi felelősség alapvető elemeinek lényegében azonosnak kell lenniük a nemzetközi jog mindkét típusú alanya számára, ellenkező esetben a nemzetközi felelősség jogának koherenciája veszélybe kerül.¹³

Az EU a maga részéről már az ARIO megalkotása során hangsúlyozta az uniós jogrend sajátos jellemzőit; az Európai Bizottság kiemelte, hogy a hagyományos nemzetközi szervezetekkel ellentétben az EU javarészt a tagállamain és azok hatóságain keresztül, és nem feltétlenül saját „szervein” vagy „ügynökein” keresztül cselekszik és hajtja végre nemzetközi kötelezettségeit, valamint azt, hogy az EU egyedi jellemzői közé tartoznak fontos „jogon alapuló” külkapcsolati hatáskörök, amelyek „hajlamosak idővel továbbfejlődni.”¹⁴ Az EU ragaszkodása jogrendjének – a nemzetközi jogtól való különállóságát magába foglaló – egyediségéhez erőteljesen tükröződik az EUB 2/13. számú véleményében is, melyet alább részletesebben is tárgyalni fogunk.¹⁵

3. AZ EU FELELŐSSÉGE AZ EJEB ELŐTT

Az EU felelőssége természetesen az EJEE rendszerében is nagy jelentőségű kérdés, mivel az EU valamennyi tagállama részes fele az egyezménynek. Mivel azonban az EU nem részes fele az EJEE-nek, az nemzetközi jogi értelemben nem köti – az EU éppen ezért nem is válhat alperessé az EJEB előtti eljárásokban az EJEE megsértése miatt, az EJEB sem vizsgálhatja közvetlenül az uniós jognak az EJEE-vel való összeegyeztethetőségét.¹⁶

¹² L. pl. az ARIO 7., 17. és 61. cikkét. L: Christiane *Ahlborn*: The Use of Analogies in Drafting the Articles on the Responsibility of International Organizations – An Appraisal of the 'Copy-Paste Approach'. *International Organisations Law Review* 2012. 1. sz. 53–66. o.

¹³ Alain *Pellet*: International organizations are definitely not states. *Cursory remarks on the ILC articles on the responsibility of international organizations*. In: *Responsibility of International Organizations. Essays in Memory of Sir Ian Brownlie* (szerk. Maurizio Ragazzi). Brill/Nijhoff, Leiden, 2013. 44. o. Bár mind az ARSIWA, mind az ARIO szerepének árnyalása érdekében hozzá kell tenni, hogy a szokásjog kizárólag a Nemzetközi Jogi Bizottság tervezeteire támaszkodó azonosításának lehetnek egy bennrejlő kockázatai. L: Fernando Lusa *Bordin*: Still Going Strong: Twenty Years of the Articles on State Responsibility's 'Paradoxical' Relationship between Form and Authority: The ILC Articles at 20. A Symposium (szerk. Federica Paddeu – Christian J. Tams). Glasgow Centre for International Law & Security, Glasgow 2021. 15. o.; illetve általánosabban: Fernando Lusa *Bordin*: "Reflections of Customary International Law: The Authority of Codification Conventions and ILC Draft Articles in International Law." *The International and Comparative Law Quarterly* 2014. 3. sz. 548. o.

¹⁴ *Responsibility of International Organizations: Comments and Observations received from International Organizations*, 14 February 2011, UN doc A/CN.4/637, 7. o.

¹⁵ L. továbbá az Unió ARIO-val kapcsolatos törekvéseiről e kötetben: *Németh* Olívia: Az uniós jog mint a nemzetközi jog speciális szabálya az Európai Unió nemzetközi felelőssége vonatkozásában? In: *Nemzetközi szervezetek felelőssége – elmélet és gyakorlat határán* (szerk. Mohay Ágoston – Kis Kelemen Bence – Pánovics Attila – Tóth Norbert). Publikon Kiadó, Pécs, 2023. 203-217. o.

¹⁶ L. ebben a szellemben már az Emberi Jogok Európai Bizottságának határozatát a European Commission of Human Rights in case *Confédération Française Démocratique du Travail v. the Eu-*

Mindazonáltal az EJEB következetesen úgy ítélte meg, hogy az EU tagállamait továbbra is köti az EJEE, függetlenül attól, hogy egy szupranacionális szervezetben tagok-e vagy sem, és arra is rámutatott, hogy az a tény, hogy az EJEE aláírásakor az európai államok még nem szándékoztak létrehozni egy nemzetek feletti szervezetet, nem zárja ki az EJEE alkalmazhatóságát egy nemzetek feletti közösség intézményeire – különösen mivel e közösség tagállamai mind az EJEE részes államai.¹⁷

Az EJEB-nek arra a kérdésre is választ kellett adnia, hogy vizsgálhatja-e azokat a jogi aktusokat, amelyeket egy uniós tagállam az uniós jog végrehajtása során fogadott el – azaz: bírói kontroll alá vonhatja-e az uniós jogi kötelezettségekből fakadó tagállami aktusokat. Anélkül, hogy túlságosan elmélyednénk a – bőséges – részletekben¹⁸, a *Cantoni*¹⁹ és a *Povse*²⁰ ítéletekre támaszkodva a kérdésre adott válasz attól függ, hogy az uniós tagállam rendelkezett-e mérlegelési jogkörrel az adott jogi aktus végrehajtásával kapcsolatban. Az uniós tagállamok általánosságban kötelesek az uniós jogból fakadó kötelezettségeket betartani, nemcsak a *pacta sunt servanda* elve miatt, hanem az EUSZ 4. cikkének (3) bekezdésében foglalt lojalitás elve alapján is²¹; e kötelezettségek végrehajtása során azonban eltérő mértékű mérlegelési jogkörrel rendelkeznek, elsősorban attól függően, hogy a konkrét kötelezettségeket milyen típusú szekunder uniós jogi aktus tartalmazza. A *Cantoni*-ügyben a jogvita a francia jog egy olyan rendelkezése körül forgott, amely lényegében megegyezett az állam által átültetett EK-

ropean Communities, alternatively: their Member States a) jointly and b) severally (Application no. 8030/77)) ügyben, ahol az Európai Közösség ellen benyújtott keresetet *ratione personae* elfogadhatatlannak nyilvánították. Ez a szerződések jogáról szóló 1969. évi Bécsi Egyezmény 34. cikkéből (azaz a szerződések relatív kötelező hatályának elvéből) is következik. Más felperesek - sikertelenül - megkíséreltek valamennyi EU-tagállamot együttesen beperelni az EJEB előtt, l. a *Société Guérin Automobiles contre les 15 Etats de l'Union Européenne* (Application no. 51717/99) és a *Senator Lines GmbH v Austria, Belgium, Denmark, Finland, France, Germany, Greece, Ireland, Italy, Luxembourg, the Netherlands, Portugal, Spain, Sweden and the United Kingdom* (Application no. 56672/00) ügyeket, ahol az EJEB a kereseteket (bár más okból, de) elfogadhatatlannak nyilvánította), ahogyan a *Segi and others and Gestoras Pro-Amnistia and others v. 15 States of the European Union* (Application nos. 6422/02 and 9916/02) és az *Emesa Sugar NV v The Netherlands* (Application no. 62023/00) ügyekben is. Ezen ügyek rövid áttekintését l: Paul *Craig* – Gráinne *de Búrca*: *EU Law: Texts, Cases and Materials*. Oxford University Press, Oxford 2008, 420-422. o.

¹⁷ *Matthews v. The United Kingdom* (Application no. 24833/94), *Decisions and Reports 1999-I*, 39. bek. In this respect, the ECtHR referred to the established principle of its case-law that the Convention constituted a „living” instrument. Ebben a tekintetben az EJEB hivatkozott az ítélkezési gyakorlatának azon elvére, miszerint az EJEE „élő jogi instrumentum.” L. pl. George *Letsas*: *The ECHR as a Living Instrument: Its Meaning and Legitimacy*. In: *Constituting Europe: The European Court of Human Rights in a National, European and Global Context* (szerk. Andreas Føllesdal – Birgit Peters – Geir Ulfstein). Cambridge University Press, Cambridge 2013.

¹⁸ A vonatkozó ítélkezési gyakorlat gyűjteményét l. *Guide on the case-law of the European Convention on Human Rights: European Union law in the Court's case-law*. Council of Europe/European Court of Human Rights, 2022.

¹⁹ *Cantoni v. France* (Application no. 17862/91).

²⁰ *Povse v. Austria* (Application no. 3890/11).

²¹ A két elv kapcsolatáról l: Marcus *Klamert*: *Principle of Loyalty in EU Law*. Oxford University Press, Oxford 2014. 9-30. o.

irányelv szövegével. Az EJEB úgy ítélte meg, hogy a szövegazonosság nem zárja ki a francia jogot az EJEE hatálya alól, mivel az irányelv mint aktus az átültetése során mozgásteret biztosít a nemzeti jogalkotónak: az állam felelőssége tehát, hogy az irányelvben meghatározott kötelezettségeknek úgy tegyen eleget, hogy az egyidejűleg összeegyeztethető legyen az EJEE-vel is.²² Ugyanakkor az olyan szekunder uniós jogforrások tekintetében, amelyek nem biztosítanak érdemi mérlegelési lehetőséget a nemzeti jogalkotók számára (így különösen rendeletek kapcsán) az EJEB a Povse-ügyben úgy nyilatkozott, hogy ilyen esetekben a tagállam egyszerűen követi az uniós jogi kötelezettségeket, és nincs lehetősége az eltérésre.²³ Ez mindazonáltal az EJEE-ben foglalt jogok megsértését jelentheti, ha a jogsértés gyökere valóban az uniós jogalkotási aktus. Elméletileg ez az EU nemzetközi felelősségének felvetéséhez vezetethetne, ami azonban *de iure condito* nem lehetséges a strasbourgi bíróság előtt. Ezen a ponton válik relevánssá igazán az ún. Bosphorus-formula.

A Bosphorus-ügyben az EJEB a jogszerűség vélelmét állította fel annak az ellentmondásnak a kezelésére, hogy az államok nem zárhatják ki magukat az EJEE hatálya alól azzal, hogy hatáskörüket egy nemzetközi szervezetre delegálják, ugyanakkor magát a nemzetek feletti szervezetet közvetlenül nem köti az EJEE. Az ügy egy EU-tagállam által egy olyan uniós rendelet alapján elfogadott intézkedésre vonatkozott, amely az ENSZ Biztonsági Tanácsának kötelező erejű határozatát hajtotta végre uniós szinten.²⁴ A Bosphorus-vélelem értelmében az államnak a nemzetközi szervezetben való tagságából eredő intézkedési kötelezettsége jogszerű, amennyiben az érintett szervezet az alapvető jogok védelmét az EJEE által biztosított védelemmel legalább egyenértékű módon biztosítja, mind anyagi, mind eljárási szempontból.²⁵ Az alapvető jogok megfelelő és összehasonlítható szintű védelmének vélelme nem végleges: az EJEB bármely lényeges változás fényében felülvizsgálhatja azt. Mindazonáltal, ha egy nemzetközi szervezet az EJEE által biztosítottal egyenértékű alapjogvédelmet biztosít, akkor vélelmezni kell, hogy az érintett tagállam nem sértette meg az Egyezményt az olyan nemzetközi szervezetben, mint az EU, fennálló tagságából

²² L. pl. Paul Craig: EU Accession to the ECHR: Competence, Procedure and Substance. *Fordham International Law Journal* 2013. 5. sz. 1137-1140. o. és Szalayné Sándor Erzsébet: Uniós jog Strasbourgban - a koherens alapjogvédelem új rendje. *Scientia Iuris* 2011. 3-4. sz. 89. o. Ugyan a szóban forgó ügyben az EJEB nem állapította meg az EJEE megsértését, határozott jelzést adott arra vonatkozólag, hogy az „EK/EU intézmények normatív hatalma” nem kerülheti el teljesen a strasbourgi bíróság általi ellenőrzést. L: Luis I. Gordillo: *Interlocking Constitutions: Towards an Interordinal Theory of National, European and UN Law*. Hart Publishing, Oxford 2012, 134. o.

²³ Povse v. Austria (Application no. 3890/11). Az ügy egy, a 2201/2003/EK rendelet (Brüsszel IIa) alkalmazását érintő jogvitával függött össze.

²⁴ A 990/93/EGK rendelet (HL L 102/14.) az ENSZ BT 820 (1993) sz. határozatát hajtotta végre, amely a Jugoszláv Szövetségi Köztársasággal szembeni ENSZ-szankciók részeként a Jugoszláviában zajló fegyveres konfliktus kapcsán vezetett be szankciókat.

²⁵ Bosphorus Airways v. Ireland (Application no. 45036/98), 155-156. pont

eredő kötelezettségeinek teljesítése során.²⁶ A vélelem azonban megdönthető, ha adott esetben az EJEE-ben foglalt jogok védelme az uniós jog alapján „nyilvánvalóan elégtelen” lenne: ebben az esetben az EJEE-nek – mint az európai közrend alkotmányos eszközének²⁷ – kell érvényesülnie a nemzetközi szervezet érdekeivel szemben.

A Bosphorus-vélelem kialakítása legalább két következménnyel jár: egyrészt az EJEB által az EU számára kedvező egyenértékűségi értékelést ad, másrészt azonban azt is jelenti, hogy végső soron egy olyan uniós rendelet alkalmazása, amely nem ad mérlegelési lehetőséget a tagállamnak, az EJEE szempontjából a tagállamnak betudható marad, mivel a cselekmény az állam joghatósága alá tartozik - Gaja szerint ez összhangban van azzal, amit az ARSIWA 4. cikkének (1) bekezdése mond a betudhatóság tekintetében, amely rögzíti, hogy “[b]ármely állami szerv magatartását az adott állam cselekedetének kell tekinteni a nemzetközi jog szerint”²⁸, és ez független attól, hogy az állam adott esetben nemzetközi vagy uniós jogon alapuló kötelezettség alapján járt-e²⁹ Ugyanakkor egyes uniós jogalkotási aktusok szigorú és eltérést egyáltalán nem engedő jogi természete, valamint az uniós jog „végrehajtási föderalizmusként”³⁰ is leírható jellege alapján lehetséges azzal érvelni, hogy a tagállamok valójában az EU szerveiként járnak el. Ebből indul ki a normatív ellenőrzés koncepciója is.³¹ Az Unió önállósága, autonóm jogrendje ellenére a tagállamokra és azok szerveire van utalva jogi aktusai túlnyomó többségének végrehajtása tekintetében.³² Ha azonban megvizsgáljuk az ARIO szabályait, akkor nyilvánvalóvá válik, hogy az nem tekinti egy nemzetközi szervezet tagállamait a nemzetközi szervezet szerveinek: ez következik többek között az ARIO 2. cikkének c) pontjából, amely egy nemzetközi szervezet szervét úgy határozza meg, mint „minden személy vagy entitás, amelynek ez a státusa a szervezet szabályai szerint”³³ - a nemzetközi szervezetek pedig nem határozzák meg a tagállamaikat a saját szerveikként. Kivéve talán feltételesen az EU-t, amely legalábbis az EU kizárólagos hatáskörében elfogadott jogi aktusok tekintetében amellet érvelt, hogy a tagállamokat *de facto* az EU szerveiként kellene elismerni

²⁶ Bosphorus Airways v. Ireland, 156. pont

²⁷ Az EJEE illetén szerepéről l. Loizidou v. Turkey (Application no. 15318/89).

²⁸ A tanulmány az ARSIWA magyar nyelvű szövege tekintetében a Kajtár Gábor által készített magyar fordítást veszi alapul. Kajtár Gábor: Betudás a nemzetközi jogban. A másodlagos normák szerepe a beruházásvédelemtől a humanitárius jogig. HVG Orac, Budapest 2022. 253. o.

²⁹ Giorgio Gaja: Accession to the ECHR. In: EU law after Lisbon (szerk. Andrea Biondi – Piet Eeckhout – Stefanie Ripley). Oxford University Press, Oxford 2012. 190. o.

³⁰ L. pl. Robert Schütze: From Rome to Lisbon: „Executive federalism” in the (new) European Union. *Common Market Law Review* 2010. 5. sz. 1385-1427. o.

³¹ L. Andrés Delgado Casteleiro The International Responsibility of the European Union: from Competence to Normative Control. Cambridge University Press, Cambridge 2016. különösen: 227-235. o.

³² Jed Odermatt: International Law and the European Union. Cambridge University Press, Cambridge 2021, 208-209. o.

³³ A tanulmány az ARIO magyar nyelvű szövege tekintetében a Kajtár Gábor által készített magyar fordítást veszi alapul. Kajtár: i. m. 267-284. o.

felelősségi szempontból.³⁴ Vitatható módon a *lex specialis* szabályok létezésére vonatkozó 64. cikk tekinthető úgy, mint amely lefedi ezt a lehetőséget, mivel úgy rendelkezik, hogy „a nemzetközi jog speciális szabályait a szervezetnek azok a szabályai is tartalmazhatják, amelyek a nemzetközi szervezet és tagjai közötti viszonyt szabályozzák.” Mindazonáltal az említett cikk nem tesz *expressis verbis* említést a tagállamok fent említett ügynöki státuszáról, mint lehetőségről, és az uniós jogban sem találunk ilyen szabályt.³⁵ Az EU-nak az EJEE-hez való csatlakozásáról szóló megállapodásban *de lege ferenda* azonban helyet kaphatna erre vonatkozó rendelkezés, összhangban azzal a logikával, hogy ha egy tagállami szerv az uniós jog alapján jár el, de mérlegelési jogkört gyakorol, akkor a cselekmény az államnak, ha pedig egy tagállam olyan uniós jogi aktust hajt végre, amely nem hagy mérlegelési lehetőséget, akkor magának az EU-nak tudható be.³⁶

Az eredeti csatlakozási megállapodás-tervezet³⁷ azonban más koncepció szerint épült fel: abból indult ki, hogy a csatlakozás az Unióra kizárólag intézményei, szervei, hivatalai vagy ügynökségei, illetve a nevükben eljáró személyek jogi aktusai, fellépései vagy mulasztásai tekintetében róhat kötelezettséget [1. cikk (3) bek.], illetve, hogy az EU valamely tagállama szervének aktusa, intézkedése vagy mulasztása akkor is az adott államnak tudható be, ha az aktus, intézkedés vagy mulasztás akkor történik, amikor az állam az Európai Unió jogát hajtja végre, beleértve mind az EUMSZ, mind EUSZ alapján hozott határozatokat [1. cikk (4) bekezdés] – utóbbi pedig ismeretesen tartalmazza a KKBP-re vonatkozó szabályokat. Ezt az alapállást ugyanakkor némiképp árnyalja az alperesi pertársaság mechanizmusa, amely lehetővé teszi, hogy az EU egy tagállam mellett alperestársá váljon (avagy fordítva). E mechanizmus lehetővé teszi a strasbourgi bíróság számára, hogy *ne* döntsön arról, hogy egy adott ügyben ki a megfelelő alperes, vagy hogy a felelősséget hogyan kell megosztani közöttük - bár az ARIO-hoz fűzött magyarázó jelentés látszólag az együttes felelősséget tekinti a várható fő konstellációnak.³⁸ Ez azonban, amint arra Naert rámutat, a megállapodás 1. cikkének fent vázolt szövege alapján korántsem nyilvánvaló; mi több, Naert hatásosan érvel azzal, hogy például egy KBVP-művelet keretében magukat a műveleteket az EU Tanácsa állapítja meg; az EU jogi eszközei – beleértve nemzetközi megállapodásokat, az EU által jóváhagyott műveleti tervezési dokumentumokat és harcérintkezési szabályokat – szabályozzák; az EU műveleti parancsnok ír-

³⁴ Jean D'Aspremont: A European Law of International Responsibility? The Articles on the Responsibility of International Organizations and the European Union. *SHARES Research Paper* 2013. 22. sz. 4-6. o.

³⁵ D'Aspremont: i. m. 6-7. o. D'Aspremont Ahlbornra egyetértőleg utalva megjegyzi, hogy a 64. cikk megfogalmazása és így a hatálya (azaz, hogy pontosan mit is kell a szervezet szabályainak tekinteni) is problematikus marad. Vö. Christiane Ahlborn: The Rules of International Organizations and the Law of International Responsibility. *International Organizations Law Review* 2011. 2. sz. 397-482. o.

³⁶ Gaja: i. m. 190. o.

³⁷ Doc. No. 47+1(2013)008 rev2

³⁸ Christina Eckes: EU Accession to the ECHR: Between Autonomy and Adaptation. *The Modern Law Review* 2013. 2. sz. 266-267. o.

nyítása és ellenőrzése alá tartozó parancsnokságok és erők/személyzet hajtják végre, akik a Politikai és Biztonsági Bizottság politikai ellenőrzése és stratégiai irányítása alatt járnak el, és amiért végső soron a Tanács és a főképviselő viselik a politikai felelősséget: a nemzetközi jog alapján valószínű, hogy ezek az elemek együttesen az Unió olyan mértékű (effektív) ellenőrzését jelenthetik, amely legalábbis elvben azzal jár, hogy a művelet és személyi állománya cselekményei az Uniónak tudhatók be.³⁹

4. KKBP JOGI AKTUSOK AZ EREDETI CSATLAKOZÁSI MEGÁLLAPODÁS-TERVEZETBEN ÉS A 2/13. SZ. VÉLEMÉNYBEN

A csatlakozási megállapodás tervezete nem tartalmazott külön szabályokat az EU KKBP-intézkedésekkel kapcsolatos felelősségére vonatkozóan sem. Ez tehát azzal jár, hogy az EU és/vagy tagállamai által a KKBP keretében hozott jogi aktusok és intézkedések, beleértve az EUSZ alapján hozott uniós KKBP-határozatok tagállami végrehajtását is, ugyanúgy az EJEB joghatósága alá tartoztak volna, mint bármely más uniós szakpolitikai keretében született aktus.⁴⁰ Ez a megoldás megszüntethetné a KKBP tekintetében fennálló alapjogi felülvizsgálati hézagot, így tisztán alapjog-érvényesítési szempontból nézve üdvözlendő lehet. A felelősség megállapításának pontos szabályozása szempontjából a kérdést más megvilágításba kerül, figyelembe véve többek között a KKBP- vagy KBVP-műveletekben potenciálisan érintett szereplők számosságát és sokféleségét.⁴¹

Mindenesetre az EUB a 2/13. sz. véleményében az EJEB joghatóságának e tag meghatározása ellen foglalt állást. Érvelésében az EUB abból indult ki, hogy az uniós jog szerint a KKBP-ügyekben igen korlátozott hatáskörrel rendelkezik, mivel csak az EUSZ 40. cikkének való megfelelést ellenőrizheti, illetve az EUMSZ 275. cikke értelmében a Tanács által az EU-Szerződés V. címének 2. fejezete alapján elfogadott, magánszemélyekkel szembeni korlátozó intézkedések jogszerűségét vizsgálhatja felül, így egyes, a KKBP keretében elfogadott jogi aktusok nem tartoznak az EUB jogszerűségi felülvizsgálata alá.⁴² A Bíróság azonban sokat sejtetően hozzátette, hogy „még nem volt alkalma meghatározni,” hogy e rendelkezések következtében voltaképpen milyen mértékben korlátozott a joghatósága KKBP-ügyekben.”⁴³

³⁹ Frederik Naert: European Union Common Security and Defence Policy Operations. In: The Practice of Shared Responsibility in International Law (szerk. André Nollkaemper – Ilias Plakokefalos). Cambridge University Press, Cambridge 2017. 700. o.

⁴⁰ Maria José Rangel de Mesquita: Judicial review of Common Foreign and Security Policy by the ECtHR and the (re)negotiation on the accession of the EU to the ECHR. *Maastricht Journal of European and Comparative Law* 2021. 3. sz. 362-363. o.

⁴¹ Naert nem kevesebb, mint tíz különböző forgatókönyvet vázol fel, amelyek a (részben megosztott) felelősség lehetséges különböző kombinációit eredményezik. Naert: i. m. 676-678. o.

⁴² 2/13. sz. vélemény, 249-252. pont.

⁴³ 2/13. sz. vélemény, 251. pont.

A fentiek szerint a csatlakozási megállapodás tervezete felhatalmazta volna az EJEB-et arra, hogy a KKBP keretében végrehajtott cselekmények, intézkedések vagy mulasztások EJEE-vel való összeegyeztethetőségéről döntsön, anélkül, hogy az EUB hatáskörrel rendelkezne felettük - a Bíróság szerint pedig az EU jogi aktusainak, fellépéseinek vagy mulasztásainak bírósági felülvizsgálatára vonatkozó hatáskör nem ruházható kizárólag egy olyan nemzetközi bíróságra, amely kívül esik az EU intézményi és igazságügyi keretén.⁴⁴ A megállapodástervezet tehát nem vette figyelembe az uniós jog sajátos jellemzőit a KKBP rendszerét illetően, és ezért az EUB összeegyeztethetetlennek minősített a primer uniós joggal.⁴⁵

5. AZ ÚJRAKEZDETT CSATLAKOZÁSI TÁRGYALÁSOK ÉS A KKBP PROBLÉMÁJA

Mivel a 2/13. sz. vélemény az EUMSZ. 218. cikke értelmében kötelező EU-ra, két megoldás maradt, amely lehetővé teheti a csatlakozás folytatást: maguknak az uniós szerződéseknek a módosítása, vagy egy új csatlakozási megállapodás kidolgozása – és mivel az első lehetőség egyáltalán nem volt ezzel összefüggésben napirenden, az EU a másodikat választotta, bár ez nem jelenti azt, hogy ez út feltétlenül sokkal könnyebb lett volna. A 2/13. sz. véleményt követően a Tanácsban üléselő tagállamok egyetértettek abban, hogy szükség van egy reflexiós időszakra, ugyanakkor megerősítették a csatlakozás iránti elkötelezettségüket.⁴⁶ A Bizottság feladata volt a 2/13. sz. véleményben megfogalmazott akadályok elemzése. Az elemzéseket a Tanács alapvető és uniós polgársági jogokkal, valamint a személyek szabad mozgásával foglalkozó munkacsoportja (FREMP) megvitatta, és felkérte a Bizottságot, hogy készítsen javaslatokat a csatlakozási megállapodás átdolgozására.⁴⁷ A Bizottság és az Európa Tanács (ET) egyaránt megerősítette, hogy az EU EJEE-hez való csatlakozásának lehetővé tételére írá-

⁴⁴ A Bíróság ezzel kapcsolatban az 1/09. sz. véleményre (EU:C:2011:123, 78., 80. és 89. pont) hivatkozott. A Bíróság később a C-284/16. sz. Achmea ügyben (EU:C:2018:158, különösen az 57. pont) is nagymértékben támaszkodott erre az érvelésre (és a 2/13. sz. véleményre) az Unión belüli kétoldalú beruházásvédelmi szerződésekkel összefüggésben. Az Európai Bíróságnak külső fórumokkal kapcsolatos álláspontjának fontos sarokköve még a MOX Plant ügyben hozott ítélet. Utóbbiról lásd: *Szabó Marcel: Felelősség a nemzetközi jogvitákból fakadó, uniós jogot sértő kötelezettség betartásáért - a bős-nagymarosi vízlépcsőper példája alapján*. In: *Nemzetközi szervezetek felelőssége – elmélet és gyakorlat határán* (szerk. Mohay Ágoston – Kis Kelemen Bence – Pánovics Attila – Tóth Norbert). Publikon Kiadó, Pécs, 2023. 143-157. o.

⁴⁵ 2/13. sz. vélemény, 258. pont.

⁴⁶ Council of the European Union: Accession of the European Union to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (ECHR) – State of play (14963/17), 3. o.

⁴⁷ L. Council of the European Union: Accession of the European Union to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (ECHR) – State of play (14963/17), 3. o. és General Secretariat of the Council: Outcome of the Working Party on Fundamental Rights, Citizens' Rights and Free Movement of Persons (FREMP), 14639/18, 10 December 2018, 1. o.

nyuló szándék változatlan. Egy 2020 júniusi informális találkozót követően⁴⁸ a csatlakozási tárgyalások 2020 szeptemberében hivatalosan is újraindultak.⁴⁹

A 2/13. sz. véleményben felvetett kérdéseket „tárgyalási kosarakba” rendezték, a KKBP-vel kapcsolatos kérdések kerültek a 4. kosárba. Az Unió az újrainduló tárgyalások kezdetén előterjesztett eredeti álláspontjában hangsúlyozta, hogy olyan megoldást kell találni, amely tükrözi „a jogorvoslati hatáskörök EU-n belüli megoszlását a kérdéses uniós jogi aktusokért való felelősségnek az EJEE rendszere szempontjából történő allokációja tekintetében”.⁵⁰ Egy későbbi non-paperben az EU felhívta a figyelmet arra, hogy időközben a EUB-nak már „volt lehetősége” reflektálni a KKBP-t érintő hatáskörének korlátozottságára, és megállapította, hogy a korlátozást szűken kell értelmezni.⁵¹ Az EU rámutatott a *Rosneft*⁵², a *Bank Refah Kargaran*⁵³ és az *Elitaliana Spa*⁵⁴ és *H.*⁵⁵ ügyekben hozott ítéletekre, amelyek tükrözik az EUB álláspontját, miszerint a KKBP-ben az általános szabály valójában nem a Bíróság hatáskörének korlátozott jellege: éppen ellenkezőleg, a Bíróság abból indul ki, hogy az EUSZ 19. cikke értelmében általános hatáskörrel rendelkezik a bírósági felülvizsgálatra, amely alól a KKBP-ben szereplő korlátozott hatáskörök a kivételek - ez a logika teljesen ellentétes azzal, amit a nyelvtani értelmezés sugallna.⁵⁶ Az EUB időközben egyértelművé tette, hogy a KKBP-vel kapcsolatos hatáskörét úgy értelmezi, hogy az nem csak a megsemmisítési eljárásra, hanem a jogi aktusok érvényességére vonatkozó előzetes döntéshozatalra (*Rosneft*), valamint a kártérítési keresetekre (*Bank Refah Kargaran*) is kiterjed⁵⁷, és bevezette a „súlypont” tesztet olyan intézkedésekre vonatkozóan, amelyek potenciálisan a KKBP hatálya alá tartozónak vagy azon kívül esőnek egyaránt tekinthetők lennének (*H.*).

Az újrakezdett tárgyalások során az EU olyan megoldást javasolt, amellyel – legalábbis a szervezet álláspontja szerint – elkerülhető az EUB által érzékelt

⁴⁸ Virtual Informal Meeting of the CDDH ad hoc Negotiation Group (“47+1”) on the Accession of the European Union to the European Convention on Human Rights – Meeting Report, 22 June 2020 [47+1(2020)rinf]

⁴⁹ The EU’s accession to the European Convention on Human Rights: Joint statement on behalf of the Council of Europe and the European Commission. Réf. DC 123(2020)

⁵⁰ European Union Position paper for the negotiations on the European Union’s accession to the European Convention for the protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. 47+1(2020)01, 5 March 2020, 5. o.

⁵¹ Uo. 2. o.

⁵² C-72/15. sz. Rosneft ügy, EU:C:2017:236.

⁵³ C-134/19. P. sz. Bank Refah Kargaran ügy, EU:C:2020:793. sz.

⁵⁴ C-439/13. P. sz. Elitaliana Spa ügy, EU:C:2015:753.

⁵⁵ C- 455/14. P. sz. H kontra Tanács ügy, EU:C:2016:569.

⁵⁶ Ramses A. Wessel: Legal Acts in EU Common Foreign and Security Policy: Combining Legal Bases and Questions of Legality. Presented at the workshop Contemporary Challenges to EU Legality, European University Institute, Florence, 5 February 2019, 6-7. o.

⁵⁷ Érdekes módon Kokott főtanácsnok az EU-nak az EJEE-hez való csatlakozásáról szóló véleményében úgy érvelt, hogy a kártérítési keresetek nem tartoznak a Bíróság korlátozott KKBP-hatáskörébe, és az primer jog vonatkozó rendelkezéseinek „nagyon tág értelmezése” ellen szólt. 2/13. sz. vélemény - A főtanácsnok álláspontja (ECLI:EU:C:2014:2475), 94. pont. Ugyanezt Naert is megjegyzi (i. m. 692. o.).

joghatósági összeütközés (vagy ha úgy tetszik, az uniós jogrend autonómiáját érintő kihívás), és egyúttal a KKBP-n belüli joghatósági hézag is elkerülhető. Ez a megoldás a KKBP jogi aktusaira alkalmazandó „reatribúciós” (*retribution*) szabály bevezetését jelentené. A 2021 márciusában javasolt megoldás szerint az EU számára lehetővé kell tenni, hogy a KKBP keretében elfogadott jogi aktusáért való felelősséget egy vagy több tagállamra allokálja abban az esetben, amennyiben az aktus nem tartozik az EUB joghatósága alá.⁵⁸ Ez a gyakorlatban azt jelentené, hogy azokat a jogi aktusokat, amelyekért az EU-t sem az EUB, sem az EJEB nem vonhatná felelősségre, egy vagy több uniós tagállamnak „reattributálná”, azaz tudná be az Unió. A koncepció lényegében tehát nem klasszikus (a magatartáshoz tapadó) betudási logikát követne, hanem áterhelné a felelősséget egy aktorra, amely egyébiránt nem felelős – mindezt a felelősségi hézag betöltése érdekében.

Az ARIO kontextusában a felelősség betudása (*nota bene*: nem a *magatartás* betudása) olyan helyzetre vonatkozik, amikor egy nemzetközi jogsértést egy nemzetközi szervezet és egy vagy több állam közösen követ el. A felelősség betudása vonás azonban nem feltétlenül eredményez együttes felelősséget.⁵⁹ Az ARIO rendszerétől így *per se* nem lenne idegen egy reatribúciós klauzula. Ez azonban mindenképpen azt jelentené, hogy az EU bizonyos értelemben felülírná a betudás általános logikáját; az EU nem tisztázta, hogy hogyan vagy milyen alapon osztaná újra a felelősséget egyes tagállamokra a vázolt szituációban. Az EU célja tehát az, hogy az EUB hatáskörén kívül eső KKBP-aktusokat *kivonja* mind az ARIO, mind az EJEB felelősséggel kapcsolatos esetjogának logikája alól, és belsőleg döntsön a betudásról. Bár a megoldás megkönnyíthetné a kérelmezők helyzetét, a koncepció dogmatikai háttere tisztázatlan, legalábbis a részletekre vonatkozó hivatalos dokumentumok ismerete hiányában. A KKBP-vel kapcsolatos probléma érzékeny jellegét mutatja, hogy az Emberi Jogok Irányító Bizottsága (CDDH) Ad Hoc Csatlakozási Tárgyalócsoportjához benyújtott számos munkadokumentum közül a „Az Európai Unió javaslatai a közös kül- és biztonságpolitika területén az Európai Unió Bírósága joghatósága alól kizárt uniós jogi aktusok helyzetére vonatkozóan” című dokumentum egyike volt a nagyon kevés nyilvánosan hozzáférhető dokumentumnak.⁶⁰

A Tárgyalócsoport a 2023 márciusában tartott 18. ülésén ideiglenes egyhangú megállapodásra jutott a 2/13. sz. véleményben felvetett kérdések megoldásáról - a KKBP kérdésének kivételével.⁶¹ A Tárgyalócsoport szerint az „1., 2. és 3. kosár” tekintetében javasolt megoldások összhangban voltak a csoport

⁵⁸ 9th meeting of the CDDH ad hoc negotiation group (“47+1”) on EU accession to the European Convention on Human Rights. Meeting Report 25 March 2021. 3. o.

⁵⁹ Stian Øby Johansen: Dual Attribution of Conduct to both an International Organisation and a Member State. *Oslo Law Review* 2019. 3. sz. 182. o.

⁶⁰ L. pl. a CDDH ad hoc tárgyalócsoport („46+1”) 13. üléséről szóló jelentést az Európai Uniónak az emberi jogok európai egyezményéhez való csatlakozásáról, 46+1(2022)R13.

⁶¹ 46+1(2023)35FINAL, 30 March 2023.

által elfogadott általános elvekkel, azaz, az egyének és a kérelmezők egyenlő jogainak megőrzése, az összes szerződő fél (legyenek azok államok vagy az EU) egyenlőségének fenntartása, továbbá az EJEE ellenőrzési mechanizmusa lehetőség szerinti változatlan megőrzése, és annak biztosítása, hogy az az EU-ra ugyanúgy alkalmazható, mint minden más félre.⁶² Ugyanezen az ülésen az EU tájékoztatta a Tárgyalócsoport arról, hogy a KKBP-kérdést „belsőleg” kívánja megoldani, így a Tárgyalócsoportnak a továbbiakban „nem kell saját munkája részeként foglalkoznia ezzel a kérdéssel.” A Tárgyalócsoport joggal jegyezte meg, hogy mindazonáltal szükséges lenne, hogy a csatlakozási tárgyalások valamennyi résztvevője megfelelő tájékoztatást kapjon arról, hogy az EU milyen módon kívánja megoldani a 4. kosár problémáját, hiszen ennek elfogadhatósága előfeltétele annak, hogy valamennyi fél végleges megállapodást kössön az EU csatlakozásáról; az EU vállalta, hogy megfelelően tájékoztatja a CDDH-t.⁶³

Egyébként az 1. cikk (3)-(4) bekezdésében foglalt általános betudási szabályok jelen állás szerint változatlanul megmaradnának az új megállapodástervezetben, a Tárgyalócsoport észrevételei nem hagynak kétséget, hogy a (4) bekezdés a KKBP-aktusokra is vonatkozik⁶⁴, maga a megállapodástervezet szövege mellőzi e szakpolitikai terület kifejezett említését. Pergantis és Johansen megjegyzi, hogy az (eredeti, de így a felülvizsgált) megállapodás ragaszkodik ahhoz az elképzeléshez, hogy a felelősségre vonásnak elsősorban a jogsértést okozó cselekménytől és/vagy rendelkezéstől kell függenie, és nem a normatív ellenőrzés körébe sorolható olyan tényezőktől, mint a hatáskörök elosztása és jellege, illetve a mérlegelési jogkör megléte vagy hiánya, lehetővé téve az EJEB számára, hogy ténybeli alapon döntsön arról, hogy kinek kell a magatartást tulajdonítani.⁶⁵ Míg ez a magatartás betudhatósága esetében elfogadható lehet, de a *felelősség* megfelelő betudása esetében nem feltétlenül.⁶⁶

6. ZÁRÓ GONDOLATOK

A fentiek rámutattak az EU-nak az EJEB előtti, a KKBP-aktusokért viselt felelőssége fogalmi és szabályozási kérdéseinek összetett mivoltára. *De lege lata* egyik jogrendben sincsenek erre vonatkozó konkrét szabályok, és úgy tűnik, kevés az esélye annak, hogy ilyen szabályok a felülvizsgált csatlakozási megállapodásban

⁶² Uo.

⁶³ Uo.

⁶⁴ Uo. 16. o.

⁶⁵ Vassilis Pergantis – Stian Øby Johansen: The EU Accession to the ECHR and the Responsibility Question. Between a Rock and a Hard Place? In: The EU and its Member States' Joint Participation In: International Agreements (szerk. Christine Kaddous – Yuliya Kaspiarovich – Nicolas Levrat – Rasmus Wessel), Hart, Oxford 2022. 237. o.

⁶⁶ L. ehhez még James D. Fry: Attribution of Responsibility. In: Principles of Shared Responsibility in International Law. An Appraisal of the State of the Art (szerk. André Nollkaemper – Ilias Plakokefalos). Cambridge University Press, Cambridge 2014. 106. o.

de lege ferenda kodifikálásra kerüljenek. Érdekes módon az eredeti csatlakozási megállapodástervezet tárgyalása során az EU *tett* javaslatot egy, a KKBP-re vonatkozó különleges betudási szabályra: ez a javaslat a jelenlegi 1. cikk (4) bekezdését egészítette volna ki, kimondva, hogy „a cselekmények vagy intézkedések csak az Európai Unió tagállamainak tulajdoníthatók, amennyiben azokat az Európai Unióról szóló szerződésnek az Európai Unió közös kül- és biztonságpolitikájáról szóló rendelkezéseivel összefüggésben hajtották végre vagy fogadták el, kivéve azokat az eseteket, amikor az Európai Uniónak való betudhatóságon az európai uniós jog alapján állapították meg, az Európai Unió jogrendjében megállapították.”⁶⁷ Ezt a javaslatot azonban a tárgyaláson részt vevő nem uniós felek határozottan elutasították, így nemcsak egyszerűen kikerült a szövegből, hanem bekerült az EUMSz.-re és az EUSz.-re való kifejezett hivatkozás, azt az megközelítést közvetítve, hogy nincs különbség aszerint, hogy a jogsértések mely uniós politikából erednek, akkor sem, ha a KKBP-ről van szó.⁶⁸

A szakirodalomban kidolgozott normatív ellenőrzés koncepciója⁶⁹ az EU és a tagállamok közötti kapcsolatokban potenciálisan a betudás különleges szabályként szolgálhatna. Természetesen a KKBP ebből a szempontból is speciális helyzetben van, mivel az EU normatív ellenőrzésének egyes elemei éppen, hogy hiányoznak a KKBP-ből, ideértve különösen a belső igazságszolgáltatási szerv teljes joghatóságát⁷⁰ – ugyanakkor, amint láttuk, az EUB lassan, de biztosan bővíti joghatósága körét ebben a politikában, így érveket lehetne felhozni a normatív ellenőrzésen alapuló attribúció mellett a KKBP-ben is. A normatív ellenőrzés azonban sem az eredeti, sem a felülvizsgált csatlakozási megállapodásban nem jelenik meg. A felülvizsgált megállapodásban a betudás szabályai változatlanok maradnak, és a alperesi pertársasági mechanizmussal párosított egyedi betudásra alapoznak; a *felelősség* betudása e kérdésben nem merül fel.⁷¹

Az alperesi pertársaság jogintézménye azonban nem valódi betudási szabály, mivel attól függ, hogy az EU vagy tagállamai hajlandóak-e önként, saját elhatározásukból részt venni a szóban forgó eljárásban, és ez nem tekinthető magától értetődőnek.⁷² Az EU egy nyilatkozattervezetben jelezte, hogy minden olyan esetben, amikor a feltételek teljesülnek, kérni fogja, hogy társfelperessé váljon, ez a kötelezettségvállalás azonban nem változtat a záradék saját döntésen alapuló jellegén.⁷³

⁶⁷ *Pergantis – Johansen*: i. m. 238. o., utalva a CDDH 47+1 Ad Hoc Negotiation Group, ‘Report of the Third Negotiation Meeting’ (11 March 2012) CoE Doc 47+1(2012)R03 dokumentumra.

⁶⁸ Uo. 239. o.

⁶⁹ L. különösen *Delgado Casteleiro*: i. m.; illetve *Cristina Contartese*: Competence-Based Approach, Normative Control, and the International Responsibility of the EU and Its Member States. *International Organizations Law Review* 2019. 2. sz. 339-377. o.

⁷⁰ *Delgado Casteleiro*: i. m. 233. o.

⁷¹ *Pergantis – Johansen*: i. m. 240. o.

⁷² Ezt Kokott főtanácsnok is megjegyezte a 2/13. sz. véleményhez készített indítványa 216. pontjában.

⁷³ *Pergantis – Johansen*: i. m. 240. o. L. még a 2/13. sz. vélemény 218-222. pontjait.

Az Unió azon elhatározása, hogy a KKBP-hez való hozzárendelésről belső döntést hoz, eszünkbe juttathatja a Bíróságnak a Kanada, az EU és tagállamai közötti átfogó gazdasági és kereskedelmi megállapodásról (CETA) szóló 1/17. sz. véleményében tett kijelentéseire, amelyben hangsúlyozta, hogy a CETA vita-rendezési rendszerében a „megfelelő” alperes meghatározására (azaz, hogy az EU vagy egy tagállam legyen-e az) vonatkozó hatáskör az EU-t illeti meg – ezt a Bíróság külön kiemelte, mint ami megkülönbözteti a CETA-t az EJEE-hez való csatlakozási megállapodás tervezetétől.⁷⁴

Ez az EU és jogrendjének autonómiája szempontjából előnyös lehet, bár ha az EJEB lenne e vonatkozásban döntési jogkörrel felhatalmazva, az vitathatatlanul jobban összhangban lenne⁷⁵ az EUSz.-hez és az EUMSz.-hez csatolt vonatkozó jegyzőkönyvvel, amely előírja, hogy a csatlakozási megállapodásnak tartalmaznia kell a szükséges mechanizmusokat annak biztosítására, hogy a nem uniós tagállamok által benyújtott kereseteket és az egyéni kereseteket „megfelelően a tagállamok, illetve – adott esetben – az Unió ellen helyesen nyújtsák be.”⁷⁶ A betudás (vagy reattribúció) kérdésének internalizálása továbbá hátrányos következményekkel bírhat a kérelmezőkre nézve, mivel bonyolíthatja és/vagy elhúzhatja az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférést - Pergantis és Johansen joggal teszik fel a kérdés, hogy ez vajon ideális megoldást jelent-e a hatékony bírói jogorvoslathoz való jog fényében, amelyet többek között az EU Alapjogi Chartája is rögzít?⁷⁷ A reattribúció következtében az EU nem lenne azonos helyzetben a többi szerződő féllel⁷⁸, és részben gyengítené az EJEB által biztosított külső bírósági felülvizsgálatot, mivel az EJEB-nek végső soron *nem lenne* hatásköre eldönteni, hogy kinek tudja be a felelősséget.⁷⁹ Az EJEB jelenlegi gyakorlatából mindenesetre kivehető egy egyensúlyozási kísérlet: a strasbourgi

⁷⁴ 1/17. vélemény, (1) bekezdés. 132. Vö. a CETA 8.21. cikkében foglalt rendelkezésekkel.

⁷⁵ Giorgio Gaja: The ‘Co-respondent Mechanisms’ According to the Draft Agreement for the Accession of the EU to the ECHR. In: The EU Accession to the ECHR (szerk. Vasiliki Kosta – Nikos Skoutaris – Vassilis P Tzevelekos). Hart, Oxford 2014. 346. o.

⁷⁶ (8.) Jegyzőkönyv az Európai Unióról szóló szerződés 6. cikkének (2) bekezdésével összefüggésben az Uniónak az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményhez történő csatlakozásáról, 1. cikk b) pont. HL 2016 C 202.

⁷⁷ Pergantis – Johansen: i. m. 247.

⁷⁸ Noha ez volt az eredeti csatlakozási megállapodástervezet kidolgozásának egyik kimondott alapelve (L: Steering Committee for Human Rights: Report to the Committee of Ministers on the Elaboration of Legal Instruments for the Accession of the European Union to the European Convention on Human Rights. CDDH(2011)009., 16. o.). Ez az elv egyben a legerősebb érv a Bosphorus-vélelem csatlakozás utáni fenntartása ellen. L: Leonard F. M. Besselink: Should the European Union ratify the ECHR? In: Constituting Europe. The European Court of Human Rights in a National, European and Global Context (szerk. Andreas Føllesdal – Birgit Peters – Geir Ulfstein). Cambridge University Press, Cambridge, 2013. 310-312. Még a vélelem nélkül is sokan úgy látják, hogy az EU az eredeti csatlakozási megállapodás tervezete alapján privilegizált helyzetbe kerülne (l. pl. Korenica *Fisnik*: The EU Accession to the ECHR: Between Luxembourg’s Search for Autonomy and Strasbourg’s Credibility on Human Rights Protection, Springer, New York 2015. 99-100. o.) – ugyanez elmondható az átdolgozott megállapodásról is.

⁷⁹ Uo. 248.

bíróság egyfelől nem fogja pusztán a nemzetközi (nemzetek feletti) szervezeti tagság alapján megállapítani egy tagállam felelősségét, ugyanakkor azt is törekszik elkerülni, hogy egy ilyen szervezet tagállam az EJEE kötelezettségek alól bizonyos hatásköröknek a szervezetre történő átruházása által szabaduljon – ez a megközelítés érthető, hiszen az EJEB számára az elsődleges szempont az, hogy az egyének számára legyen elérhető jogorvoslat.⁸⁰ Ez akkor sem fog változni, ha az Unió adott esetben tényleg csatlakozik az Egyezményhez. A jogkereső egyén szempontjából pedig kevésbé érdekes a betudás dogmatikai megalapozottsága (az elsődleges szempont a joghoz jutás⁸¹), ám a fentebb említett szempontokra tekintettel a betudási konstrukció mégsem teljességgel érdektelen kérelmezői nézőpontból sem.

A KKBP aktusok betudhatósága az Unió szemszögéből nézve gond nélkül tekinthető belső, alkotmányos-közjogi kérdésnek; ez fakad többek közt az Unió jogrendjének autonómiájából is. Hogy ugyanakkor az Unión belüli, az EJEB kizárásával zajló reattribúció, avagy felelősség-átruházás a legmegfelelőbb megoldás-e, mi több, elfogadható lesz-e a nem EU-tag leendő szerződő államok, vagy akár az EU-tagállamok számára, az már korántsem bizonyos. Az Uniónak az EJEE-hez történő csatlakozása mindazonáltal e bizonytalansági tényezőktől függetlenül nagy jelentőséggel bírna az egyéni jogvédelem szempontjából.

⁸⁰ *Odermatt*: i. m. 223. és 226. o.

⁸¹ *Naert*: i. m. 699. o.