

# Az uniós jog mint a nemzetközi jog speciális szabálya az Európai Unió nemzetközi felelőssége vonatkozásában?

NÉMETH Olívia

doktorandusz, Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar

## 1. BEVEZETÉS

A Nemzetközi Jogi Bizottság nemzetközi szervezetek felelősségéről szóló 2011-es tervezetének (ARIO) elfogadása óta intenzív viták folynak arról, hogy az Európai Unió mint nemzetközi szervezet sajátosságai miként befolyásolják a nemzetközi felelősségét. A tervezet ugyan nem vált kötelező nemzetközi megállapodássá, illetve szokásjogi jellege is erősen kétséges, a tervezet mégis kiindulópontként, fontos keretrendszerként szolgál a nemzetközi szervezetek felelősségi kérdésével kapcsolatos vitákban. Nem véletlen, hogy a tervezet megalkotásakor, annak folyamatában észrevételei megküldésével az Európai Unió is aktívan részt vett, és rá vonatkozó speciális szabályok elfogadásának szükségességével érvelt. Az Európai Unió vonatkozásában fellelhető források és szakirodalom főként arra a kérdésre összpontosít, hogy a nemzetközi gyakorlat alátámasztja-e azt a felvetést, hogy az Európai Unió felelőssége vonatkozásában, annak egyedülálló jellegére tekintettel az uniós jogon alapuló és az uniós hatáskörmegosztás rendszerét figyelembe vevő különös betudási szabályok alkalmazandók.<sup>1</sup> Az ARIO-ban foglalt szabályok rugalmasságot biztosítanak az egyes nemzetközi szervezetek sajátosságainak figyelembevételére érdekében, többek között egy *lex specialis* rendelkezés tervezetbe illesztésével, illetve a szervezet szabályaira való utalásokkal. Mindez ráirányítja a figyelmet arra a nagy akadémiai vitákat generáló kérdésre, hogy az uniós jog maga minősülhet-e a nemzetközi jogi szempontból releváns, különös szabálynak, tehát gyakorlati szempontból egy

<sup>1</sup> L. pl. Andrés Delgado *Casteleiro*: The International Responsibility of the European Union, From Competence to Normative Control. CUP, Cambridge 2016. 104-105. o; Frank *Hoffmeister*: Litigating against the European Union and Its Member States – Who Responds under the ILC's Draft Articles on International Responsibility of International Organizations? *European Journal of International Law* 2010. 3. sz. 729-730. o.

olyan szabálytömegnek, ami az Európai Unió és tagállamain kívüli szereplők számára is releváns, a nemzetközi felelősség kérdésének eldöntését befolyásoló szabályokat tartalmaz. Mindez tágabb értelemben az Európai Unió nemzetközi térben történő egyre aktívabb szerepével, érdekérvényesítési képességével és a nemzetközi jog szabályainak alakítására vonatkozó ambíciójával kapcsolatos kérdéskörbe illeszkedik.

Jelen tanulmány célja, hogy megkísérelje feltárni annak lehetőségeit, hogy az ARIO keretei között mennyiben vonatkozhatnak az Európai Unióra speciális felelősségi szabályok a nemzetközi felelősség vonatkozásában. A tanulmány első-sorban az ARIO 64. cikkében foglalt *lex specialis szabály* elemzésén keresztül kíván rávilágítani az EU nemzetközi felelőssége kapcsán felmerülő „különlegesség” kérdésére és dilemmákra. A tanulmány először ismerteti az ARIO 64. cikkében foglalt *lex specialis* szabály mibenlétét, a tervezetbe foglalás háttérét és legfőbb indokait. E körben a bemutatja a szervezetek belső szabályainak jogi minőségével (nemzetközi jog vagy belső jog) kapcsolatos ellentmondásokat és ennek következményeit. Ezt követően tanulmány rátér a *lex specialis* szabály Európai Unióval kapcsolatos lehetséges vonatkozásaira. Először körbejárja azt a kérdéskört, hogy vajon az Európai Unió vonatkozásában kialakult-e egy olyan speciális betudási szabály, amely révén a tagállami hatóságok cselekményeit az Európai Uniónak kell betudni, majd pedig általános kitekintést nyújt az Európai Unió azon ambíciójára, hogy a nemzetközi térben elismertesse belső sajátosságait.

Jelen tanulmány az Európai Unióra mint nemzetközi szervezetre “kívülről” tekint, és a nemzetközi jog szemszögéből és logikájából igyekszik elemezni az Európai Unió nemzetközi felelősségére vonatkozó kérdéseket.

## **2. AZ ARIO 64. CIKKÉBEN FOGLALT *LEX SPECIALIS* SZABÁLY ÉS A SZERVEZET SZABÁLYAI A NEMZETKÖZI SZERVEZET ÉS TAGJAI, ILLETVE HARMADIK FELEK VONATKOZÁSÁBAN**

### **2.1. Az ARIO 64. cikkében foglalt *lex specialis* szabály**

A Nemzetközi Jogi Bizottság által 2011-ben elfogadott, a nemzetközi szervezetek felelősségéről szóló tervezet 64. cikkébe bekerült egy ún. *lex specialis* rendelkezés, amely így szól:

„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.”<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Draft articles on the responsibility of international organizations, with commentaries, 2011. Yearbook of the International Law Commission, 2011. Volume II, Part Two. 102. o. (Megjegyzés: a

A 64. cikk az *államok felelőségéről szóló tervezet* (AFT) 55. cikkének nemzetközi szervezetekre vonatkozó megfelelője. Ahogyan az államfelelőség kapcsán az AFT lehetőséget ad arra, hogy az államok az egymás közötti viszonyaikban speciális felelősségi szabályokat alkalmazzanak, úgy az ARIO alapján erre a nemzetközi szervezetek vonatkozásában is lehetőség nyílik.

A *lex specialis* szabály lényege, hogy a nemzetközi jog különös szabályai felülírhatják a nemzetközi jog általános szabályait.<sup>3</sup> A cikk tervezetbe illesztésével a Nemzetközi Jogi Bizottság azt az elvet rögzítette, hogy a nemzetközi felelőség általános szabályai háttérbe szorulnak akkor, ha a nemzetközi szereplők úgy döntenek, hogy egymás közötti viszonyaikban különös szabályokat állapítanak meg.

Az ARIO 64. cikkéhez fűzött kommentár szerint e különös szabályok kiegészíthetik az általános szabályokat vagy annak helyébe léphetnek, akár részben akár teljes mértékben.<sup>4</sup> Mindez praktikusán azt jelenti, hogy a különös szabályok alkalmazhatósága egy skálán mozog: lehetséges, hogy csak egyes részkérdések tekintetében érvényesülnek speciális szabályok, de az is elképzelhető, hogy egy adott nemzetközi szervezet nemzetközi felelőségének minden elemét az általánostól eltérő, különös szabályok szabályozzák. Mindezt az AFT. 55. cikkéhez fűzött kommentár a *lex specialis* „erős” és „gyengébb” formáiként határozza meg.<sup>5</sup>

A háttérben meghúzódó elgondolás az, hogy a különös szabályok azáltal, hogy konkrétabbak és jobban igazodnak az alapul fekvő életviszony körülményeihez, jobban kifejezik a felek valódi akaratát.<sup>6</sup> A cikk tervezetbe illesztését a nemzetközi szervezetek különbözőségei miatti rugalmasság igénye indokolta, nem utolsósorban a tervezet megalkotásakor többek között az Európai Unióval kapcsolatos viták is befolyásolták.<sup>7</sup> Míg a szakirodalomban egyesek a cikk tervezetbe illesztését egyenesen az Európai Unió által a tervezet kialakítására gyakorolt jelentős befolyás kifejeződésének látják<sup>8</sup>, addig mások rámutatnak arra is, hogy a nemzetközi szervezetek sora érvelt a speciális szabályok alkalmazásának szükségessége mellett.<sup>9</sup>

---

cikkek tanulmányban fellelhető minden fordítása saját fordítás).

<sup>3</sup> Fragmentation of International Law: Difficulties Arising from the Diversification and Expansion of International Law. Report of the Study Group of the International Law Commission Finalized by Martti Koskenniemi. 2006. (A/CN.4/L.682). 19. o.

<sup>4</sup> Draft articles... 2011. 102. o.

<sup>5</sup> Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with commentaries 2001. In: Yearbook of the International Law Commission, 2001. Volume II, Part Two. 140. o.

<sup>6</sup> Kristen E. *Boon*: The Role of *Lex Specialis* in the Articles on the Responsibility of International Organizations. In: Responsibility of International Organizations (szerk: Maurizio Ragazzi). Forthcoming. <https://ssrn.com/abstract=2230336> (2023.06.02.); Report of the International Law Commission on the Work of its Fifty-sixth Session, General Assembly Official Records, Fifty-ninth Session, Supp. No. 10 (A/59/10). 285. o.

<sup>7</sup> Draft articles... 2011. 47. o.

<sup>8</sup> Paolo *Palchetti*: Unique, Special, or Simply a *Primus Inter Pares*? The European Union in International Law. *European Journal of International Law* 2018. 4. sz. 1426. o.

<sup>9</sup> *Boon*: i. m. 1-2. o.; A kérdésről (az Emberi Jogok Európai Egyezménye és az uniós közös kül- és biztonságpolitika kontextusában) lásd e kötetben: *Mohay* Ágoston: Az EU felelősége KKBP aktusokért az EJEB előtt. In: Nemzetközi szervezetek felelősége – elmélet és gyakorlat határán (szerk. Mohay

Mindez azonban felvet egy fontos problémát, ami a rendelkezéssel kapcsolatos legfőbb kritika is egyben: a cikk lehetőséget ad-e a nemzetközi szervezeteknek arra, hogy „kiszereződjenek” a nemzetközi jog általános szabályai alól, még hozzá akár a saját belső szabályaikra való hivatkozással?<sup>10</sup> Ezzel kapcsolatban egyes szerzők azzal érvelnek, hogy az ARIO *lex specialis* rendelkezése „érinthetetlen nemzetközi szervezetek enklávéját” hozhatja létre, amelyre nem lennének alkalmazhatók az ARIO általános felelősségi szabályai.<sup>11</sup>

E tekintetben fontos megemlíteni az ARIO 5. cikkében foglalt szabályt. A tervezet 5. cikke rögzíti, hogy „egy nemzetközi szervezet cselekménye jogellenességének megállapítására a nemzetközi jog szabályai irányadók”. Ez azt jelenti, hogy egy nemzetközi szervezet valamely cselekményének nemzetközi jogellenes cselekményé minősítése kizárólag a nemzetközi jog szabályain alapulhat. Egy nemzetközi szervezet tehát a saját belső szabályaira való hivatkozással nem mentesülhet a nemzetközi felelősség alól. Mindez egyértelműsíti, hogy a *lex specialis* szabály hatása nem lehet a nemzetközi jog szabályainak teljes kiiktatása a belső szabályokra való hivatkozással.<sup>12</sup> A két cikk együttes értelmezése alapján a 64. cikk alkalmazása nem jelentheti azt, hogy a nemzetközi szervezet egyszerűen „kiszereződik” a nemzetközi jogi felelősségi szabályok (és így a felelősségre vonás) rendszere alól, csupán azt biztosítja, hogy a konkrétabb és a felek közötti viszony sajátosságait magában foglaló különös nemzetközi jogi szabályok alkalmazása élvez előnyt. A *lex specialis* szabály célja tehát a nemzetközi felelősségi jog vonatkozásában a konkrét életviszonyhoz jobban illeszkedő, felek által meghatározott, konkrét felelősségi szabályok elsőbbségének biztosítása, ám az nem jelentheti a nemzetközi felelősség szabályai alól való teljes és általános mentesülést a belső szabályokra való hivatkozással. E körben az államoktól eltérő módon a nemzetközi szervezetek esetében külön problémát vet fel a belső szabályok esetleges nemzetközi jogi jellege, amely a *lex specialis* szabály értelmezése és alkalmazása kapcsán is jelentőséggel bír.

Az AFT 55. cikkéhez fűzött kommentár rögzíti a különös szabályok alkalmazásának feltételeit és terjedelmét, ami az ARIO kapcsán is iránymutatásként szolgálhat. E körben a kommentár a különös szabályok alkalmazásának több fontos feltételét rögzít. Egyrészt, a különös szabályoknak a cikkekkel legalább „azonos jogi besorolással” kell rendelkezniük.<sup>13</sup> Másrészt, a konkrét speciális szabály (például nemzetközi megállapodás szövege) alapján dönthető el, hogy az

---

Ágoston – Kis Kelemen Bence – Pánovics Attila – Tóth Norbert). Publikon Kiadó, Pécs, 2023. 219-234. o.

<sup>10</sup> Jed Odermatt: *International Law and the European Union*. CUP, Cambridge 2021. 232. o.

<sup>11</sup> Noemi Gal-Or: *Responsibility of the WTO for Breach of an International Obligation under the Draft Articles on Responsibility of International Organizations*. *Canadian Yearbook of International Law* 2013. 1. sz. 197. o.

<sup>12</sup> *Boon*: i. m. 2-3. o.

<sup>13</sup> *Draft articles...* 2001. 140. o.



milyen mértékben írja felül az általános szabályok alkalmazását.<sup>14</sup> Harmadrészt, a speciális szabály alkalmazásához a két rendelkezés közötti konkrét inkonzisztenciára, vagy az arra uraló szándéokra van szükség, hogy a két rendelkezés kizárja egymást.<sup>15</sup> Az általános és speciális szabályok közötti viszonyrendszer vonatkozásában egyes nézetek szerint valójában nem is egymás kizárásáról, hanem inkább az általános szabály kifejtéséről, pontosításáról van szó.

Az Európai Unió vonatkozásában az első feltétel, miszerint a különös szabályoknak a cikkekkel legalább „azonos jogi besorolással” kell rendelkezniük, különös jelentőséggel bír. Az ARIO ugyanis több helyen kifejezetten utal arra, hogy a szervezet belső szabályai tartalmazhatják a nemzetközi jog e speciális szabályait. Az Európai Unió vonatkozásában tehát felmerül az a kérdés, hogy a belső szabályai, tehát az uniós jog maga mennyiben rendelkezik nemzetközi jogi minőséggel, amely által a nemzetközi felelősség különös szabályait tartalmazhatja.

## 2.2. A szervezet szabályai mint a nemzetközi jog különös szabályai

A *lex specialis* szabályt tartalmazó cikkel kapcsolatos legmegosztóbb akadémiai vitát a cikk második mondata gerjesztette.<sup>16</sup> A 64. cikk második mondata szerint „a nemzetközi jog ilyen különös szabályait a szervezet nemzetközi szervezet és tagjai közötti kapcsolatokra vonatkozó szabályzata tartalmazhatja”.

Az ARIO 2. cikkében foglalt definíció szerint a szervezet szabályai lehetnek „különösen a nemzetközi szervezet alapító okiratai, döntései, határozatai és ezekkel összhangban elfogadott egyéb jogi aktusai, illetve a szervezet gyakorlata”.<sup>17</sup> Az ARIO 2. cikkében foglalt definíció szerint az Európai Unió tekintetében tehát nem csupán az alapító szerződések, hanem a másodlagos jog, sőt, a szervezet gyakorlatára való utalással akár az Európai Unió Bíróságának ítélkezési gyakorlata is a szervezet szabályai fogalma alá tartozhat.

A 64. cikk második mondata szerint a nemzetközi szervezet belső szabályai a nemzetközi jog speciális szabályainak minősülhetnek, és így egy nemzetközi szervezet belső szabályai is lehetnek irányadók a szervezet nemzetközi felelőssége vonatkozásában. Mindez azonban látszólag ellentmond a már fent idézett 5. cikkben foglalt szabály logikájának, ami alapján egy nemzetközi szervezet cselekménye jogellenességének megállapítására a nemzetközi jog szabályai és nem a belső szabályok irányadók. Ahogyan erre az ARIO-hoz fűzött kommentár is rámutat, mindez az AFT azon rendelkezésének megfelelője, amely szerint egy cselekmény nemzetközi jogi jogellenességét nem befolyásolja az, hogy a

<sup>14</sup> Uo.

<sup>15</sup> Uo.

<sup>16</sup> Odermatt: i. m. 233. o.

<sup>17</sup> Draft articles... 2011. 49. o.

cselekmény az állam belső joga szerint jogszerűnek minősül.<sup>18</sup> Mindez azt jelenti, hogy egy belső jogi szabályra való hivatkozással nem lehet „kimenteni” egy nemzetközi kötelezettség megsértését. A kommentár is reflektál erre az ellentmondásra, amikor rámutat: egy azonos alapelv megfogalmazása a nemzetközi szervezetek esetében nehézségekbe ütközik, ugyanis egy nemzetközi szervezet szabályait nem lehet élesen elválasztani a nemzetközi jogtól.<sup>19</sup> A nemzetközi szervezetek esetében ugyanis legalább annak alapító dokumentuma egy nemzetközi szerződés vagy más nemzetközi jog által szabályozott eszköz, de akár a szervezet más szabályait is lehet a nemzetközi jog részének tekinteni.<sup>20</sup>

A kommentár maga is elismeri, hogy a szervezet szabályainak jogi minősítése ellentmondásos kérdés, és több ezzel kapcsolatos nézet létezik.<sup>21</sup> Míg egyesek szerint a nemzetközi szerződéssel létrejött nemzetközi szervezetek szabályai a nemzetközi jog részei, addig mások szerint attól a pillanattól kezdve, hogy a szervezet belső szabályai létrejöttek, nem minősülnek nemzetközi jognak.<sup>22</sup> A cikkhez fűzött kommentár világossá teszi, hogy a tervezet nem helyezkedik világos álláspontra a szervezet szabályainak jogi minősége kapcsán.<sup>23</sup>

Összefoglalva, a szervezet szabályai kapcsán tehát *egyrészt* előfordulhat, hogy a szervezet szabályai a nemzetközi jog részének minősülnek. Ez esetben pedig befolyásolhatják a cselekmény nemzetközi jogsértésének minősítését, és ebben az értelemben a belső szabály minőségileg a nemzetközi jog speciális szabályának, nem pedig nemzetközi jogi szempontból „irreleváns” belső szabálynak minősül. *Másrészt* ugyanakkor lehetséges a szervezet szabályainak olyan értelmezése is, hogy az belső szabálynak minősül és így nemzetközi jogilag nincs hatással a felelősség kérdésére. Mindez arra enged következtetni, hogy a tervezet a szervezet szabályainak *két lehetséges jogi minőségét* ismeri el. Ahogyan *Odermatt* rámutat, „*a szervezet szabályainak hibrid természetű nehézségeket szül azáltal, hogy e szabályok mind a nemzetközi jog, mind a belső jog területére is tartoznak*”.<sup>24</sup> Ez a kettős jogi minőség azonban nehézségekhez vezet az egyes nemzetközi szervezetekre vonatkozó különös felelősségi szabályok meghatározásakor.

A 64. cikk második mondata a szervezet belső szabályait azon értelemben használja, miszerint ezek a szabályok a *nemzetközi jog* különös szabályait tartalmazhatják. E cikk vonatkozásában tehát a tervezet elismeri a belső szabályok esetleges nemzetközi jogi minőségét. Ennek következménye az, hogy az adott szervezetre vonatkozó különös, nemzetközi felelősségi szabályokat

---

<sup>18</sup> Draft articles... 2001. 36. o.

<sup>19</sup> Draft articles... 2011. 54. o.

<sup>20</sup> Uo.

<sup>21</sup> Draft articles... 2011. 63. o.

<sup>22</sup> Draft articles... 2011. 63. o. 169-171. lábjegyzetek.

<sup>23</sup> Draft articles... 2011. 64. o.

<sup>24</sup> *Odermatt*: i. m. 234. o.

akár a szervezet belső szabályai tartalmazzák. Mindez felveti annak a lehetőségét az Európai Unió vonatkozásában, hogy maga az uniós jog tartalmazzon az EU nemzetközi felelőssége szempontjából releváns belső szabályokat.

Felmerül azonban az a kézenfekvő kérdés, hogy e szabályok azonban csupán az EU és a tagállamok, illetve a tagállamok egymás közötti viszonyaiban bírnak-e relevanciával vagy esetleg külső szereplők, nem tagállamok vagy egyéb nemzetközi szervezetek vonatkozásában is?

### **2.3. A szervezet szabályai és a különös szabályok a tagok és nem-tagok vonatkozásában**

Feltételezhető az ARIO-hoz fűzött kommentár szövegéből, hogy különbség van a belső szabályok megítélése között aszerint, hogy a *szervezet és tagállamai közötti viszony vonatkozásában* (a szervezetet létrehozó nemzetközi megállapodás vagy más nemzetközi aktus révén) vizsgáljuk azokat, vagy pedig *harmadik felek* (tehát egy vagy több másik állam vagy nemzetközi szervezet) *irányában*.

A kommentár több ízben is érinti ezt a kérdést. Egyrészt, az általános részi kommentárban a 64. cikket említve kiemeli, hogy a *nemzetközi szervezetek és tagállamaik viszonyában* a nemzetközi felelősség különös szabályai érvényesülhetnek, amelyek minden szervezet vonatkozásában eltérőek, és amelyekre általában a „szervezet szabályaiként” utalnak.<sup>25</sup> Ezt követően hozzáteszi, hogy nem tesz kísérletet arra, hogy e szabályokat beazonosítsa, ugyanakkor elismeri azt a hatást, amelyet e szabályok a nemzetközi szervezet tagokkal szembeni felelősségére, illetve a tagok szervezet cselekményeiért való felelősségére gyakorol. Ezt követően hozzáteszi azt a kulcsfontosságú megállapítást, hogy „*a szervezet szabályai per se nem kötelezőek a nem-tagokra*”, de a szervezet egyes szabályai „*relevánsak lehetnek*” a nem-tagok számára is.<sup>26</sup> E körben egy olyan példát említ, miszerint ahhoz, hogy megállapítást nyerjen, hogy egy szervezet hozzájárulását adta-e egy adott cselekményhez a tervezet 20. cikke szerint, szükséges lehet megvizsgálni, hogy a szervezet szabályai szerint az adott szerv, amely a hozzájárulását adta, erre hatáskörrel rendelkezik-e.

Másrészt ugyanakkor a tervezet több ízben is megszorításokat tesz a szervezet szabályainak külső szereplők vonatkozásában történő érvényesülése kapcsán. A fentiekben már idézett, 5. cikkhez (nemzetközi szervezet cselekménye nemzetközi jogsértésnek minősítése) fűzött kommentárban például rámutat, hogy „*ha a szervezet szabályai a nemzetközi jog részét képezik, befolyásolhatják a cselekmény nemzetközi jogsértésnek minősítését a nemzetközi jog alapján. Míg azonban a szervezet szabályai a szervezet és tagjai közötti kapcsolatokban be-*

<sup>25</sup> Draft articles... 2011. 47. oldal

<sup>26</sup> Uo.

*folyásolhatják a nemzetközi kötelezettségeket, addig nem lehet ilyen hatásuk a nem-tagokkal szemben.”<sup>27</sup>*

A tervezet 10. cikkéhez fűzött kommentár rögzíti, hogy a szervezet szabályai előírhatnak a nemzetközi kötelezettségszegésekre vonatkozó speciális bánásmódot, ami vonatkozik magára a kötelezettségszegés megállapítására is. Itt ismét utal a 64. cikkre, majd hozzáteszi azt is, hogy *„ezek a speciális szabályok nem feltétlenül írják felül a jelen tervezetben foglalt elveket. Például, egy nemzetközi kötelezettségszegés fennállása tekintetében a szervezet speciális szabálya nem érinti az olyan kötelezettségszegéseket, amelyek tekintetében a nemzetközi szervezet egy nem-tagállammal szemben felel.”*

Mindezek alapján arra lehet következtetni, hogy a szervezet szabályaiban foglalt különös szabályok elsősorban a szervezet és annak tagállamai közötti viszonyrendszerben alkalmazandók a nemzetközi felelősség vonatkozásában. E körben a tervezet kétségtelenül elismeri azok nemzetközi jogi minőségét, utalva arra a tényre, hogy a nemzetközi szervezetek alapító dokumentumai a nemzetközi jog szabályai szerint jöttek létre, ezáltal vitathatatlanul az abban résztvevő tagállam közötti viszonyokra irányadó nemzetközi jogi szabályokat tartalmazznak. Mindez a 64. cikkben foglalt *lex specialis* szabály kevésbé vitatható értelmezését adja. A tervezet alkotói – habár igen óvatosan – elismerik ugyanakkor azt is, hogy a szervezet belső szabályai nem tagok, tehát külső szereplők számára is jelentőséggel bírhatnak. A tervezet elismeri látszik azt, hogy a szervezet belső szabályai harmadik felek irányában is „relevanciával bírhatnak”, amikor a nemzetközi felelősséget vizsgáljuk, például különösen a hatásköri kérdések vonatkozásában. Mindez az Európai Unió szempontjából is kiemelt jelentőséggel bír, hiszen kétségtelen, hogy az Európai Unió belső hatáskörmegosztása a nemzetközi felelősség vonatkozásában fontos kérdéseket fel, és pontosan ez az a kérdéskör, amely a tervezet megalkotásakor az Európai Unió vonatkozásában is leginkább felmerült.

## **2.4. Részkövetkeztetések**

A 64. cikk tervezetbe foglalásával a Nemzetközi Jogi Bizottság megnyitotta annak lehetőségét, hogy a nemzetközi szervezetek sokszínűségére tekintettel az egyes szervezetek vonatkozásában a nemzetközi jog különös szabályai érvényesüljenek. E körben kulcsfontosságú, hogy e különös szabályok a szervezet belső szabályaiban is megtalálhatók. A tervezet a szervezet belső szabályait kettős jogi minőségben kezeli, és elismeri a szervezet egyes belső szabályainak nemzetközi jogi minőségét a nemzetközi felelősség szabályozása vonatkozásában. A tervezetből arra lehet következtetni, hogy a nemzetközi szervezet és tagjai közötti

---

<sup>27</sup> Draft articles... 2011. 54. o.



viszonyrendszerben a szervezet belső szabályai a nemzetközi felelősség szempontból releváns szabályoknak minősülnek, ami logikusan következik abból, hogy a nemzetközi szervezetet maguk a tagállamok hozták létre.

Ha az Európai Unió vonatkozásában vizsgáljuk mindezt, kétségtelen, hogy a tagállamok az Európai Uniót nemzetközi szerződéssel hozták létre, amelyben lemondtak az általános nemzetközi jog szerinti kétoldalú igényérvényesítésről egymás irányában az uniós jog által érintett területeken, és az igényérvényesítést az Európai Bizottságra, a vitarendezést pedig az Európai Unió Bíróságára bízták.

Kétséges ugyanakkor, hogy „kifelé”, harmadik felek irányában lehet-e a szervezet saját belső szabályaira hivatkozni, eltérve ezáltal a felelősség általános szabályaitól. A tervezet alkotói ezzel kapcsolatban óvatosak voltak: a kommentár több ízben is rögzíti a szervezet belső szabályai érvényesülésének korlátozottságát a nem-tagok vonatkozásában, ugyanakkor azt különösebb részletezés nélkül elismeri, hogy a szervezet belső szabályai kifelé is „relevanciával bírhatnak” bizonyos felelősségi kérdések eldöntésében.

Az Európai Unió kapcsán a gyakorlatban a főkérdés, hogy az EU hivatkozhat-e saját belső szabályaira harmadik felek irányában akkor, amikor nemzetközi felelősségéről kell döntenet. Az Európai Unió részéről ez irányú kísérletként lehet értékelni azokat a hatásköri nyilatkozatokat (*declaration of competences*), amelyeket az Európai Unió és a tagállamok tesznek egyes nemzetközi vegyes szerződésekhez, amelyekben előre rögzítik és elhatárolják, hogy a belső hatáskörmegosztás szabályai szerint a nemzetközi megállapodásban foglalt mely kötelezettségért ki lesz a felelős. Az mindenestre a külső felek bejegyzésétől függ, hogy e nyilatkozatokra (amennyiben azt nem maga az adott nemzetközi megállapodás szövege követeli meg)<sup>28</sup> és általában a szervezet és tagjaira vonatkozó belső szabályokra figyelemmel lesznek-e egy esetlegesen felmerülő felelősségi kérdésben.<sup>29</sup>

Tágabb értelemben az Európai Unió vonatkozásában a kérdést úgy is megfogalmazhatjuk, hogy mennyiben támasztható alá az, hogy a nemzetközi gyakorlat révén az Európai Unió tekintetében kialakult egyfajta speciális bánásmód, ami tekintettel van az Európai Unió belső sajátosságaira?

A tanulmány a továbbiakban az ARIO 64. cikkének Európai Unióval kapcsolatos vonatkozásait taglalja részleteiben.

<sup>28</sup> Erre lásd példaként az ENSZ Tengerjogi Egyezmény IX. mellékletének 5. cikkét, amely kifejezetten megköveteli ilyen hatásköri nyilatkozat megtételét a nemzetközi szervezetektől és tagállamaitól.

<sup>29</sup> Vö. a vegyes szerződésekhez még *Mohay Ágoston*: A nemzetközi jog érvényesülése az uniós jogban. PTE ÁJK Európa Központ – Publikon, Pécs 2019. 34-37. o.

### **3. AZ ARIÓ 64. CIKKÉBEN FOGLALT *LEX SPECIALIS* SZABÁLY AZ EURÓPAI UNIÓ VONATKOZÁSÁBAN**

A *lex specialis* szabály alkalmazása az Európai Unió esetében különösen komplex kérdéseket vet fel. A 64. cikk alapján egyrészt lehetséges, hogy maga az uniós jog tartalmazzon az EU felelősségére vonatkozó speciális szabályokat. Másrészt, a 64. cikk alapján az is lehetséges, hogy a nemzetközi gyakorlat támasztja alá az Európai Unióval kapcsolatos speciális bánásmódot és speciális felelősségi szabályok kialakulását. Kétségtelen ugyanakkor, hogy utóbbi esetben is arról van szó, hogy egy nemzetközi fórum az EU belső jellegzetességeire, az uniós jog szabályaira való tekintettel biztosítja a speciális bánásmódot.

#### **3.1. Egy speciális betudási szabály az Európai Unió és tagállamai vonatkozásában?**

A *lex specialis*-ről szóló cikk kommentárja kitér a tervezet megalkotásakor az Európai Közösséggel kapcsolatban felmerülő vitákra, amelyek leginkább arra irányultak, hogy vajon létezik-e egy olyan speciális betudási szabály, ami alapján a tagállami hatóságok kötelező uniós normát végrehajtó cselekményei az Európai Uniónak betudhatók.<sup>30</sup>

Mindez talán az Európai Unió és a tagállamok felelősségével kapcsolatos egyik legkézenfekvőbb kérdés, ugyanis az Európai Unió egyik legfontosabb sajátossága, hogy az esetek döntő többségében a tagállami hatóságok járnak el a nevében és hajtják végre a rájuk kötelező uniós rendelkezéseket. Így van ez még az EU kizárólagos hatáskörébe tartozó területeken is, elég csak például a vámügyi szabályok tagállami végrehajtására gondolni. Felmerülhet tehát olyan eset, hogy a tagállam nemzetközi jogi kötelezettséget sért miközben egy olyan uniós jogi kötelezettségének tesz eleget, amelynek megsértése miatt az uniós jog szerinti következményekkel, például kötelezettségszegési eljárással számolhat.

Mindez a betudás ARIÓ-ban foglalt „hagyományos” konstrukcióin (ARIÓ 6-9. cikkek) túl felveti annak lehetőségét, hogy az EU esetében az ún. „normatív kontroll” elméleten alapuló speciális szabály érvényesüljön, ami figyelemmel van az EU belső működésére.<sup>31</sup> A döntően szakirodalmi elmélet lényege, hogy ha az Unió a tagállami cselekmény felett az általa hozott kötelező szabályok révén „normatív kontrollt” gyakorolt, akkor az ebből származó kötelezettségszegés nem a tagállamnak, hanem az Uniónak betudható.

---

<sup>30</sup> Draft articles... 2011. 102-103. o.

<sup>31</sup> A normatív kontroll elmélet ismertetéséről részletesen: *Casteleiro*: i. m. 227. o.; *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. 350-351. o.

A Nemzetközi Jogi Bizottság - vélhetően a nemzetközi jog egységének megőrzése miatt és az egységes gyakorlat hiányában - nem tartotta indokoltnak, hogy külön szabály kodifikálásával rögzítsen egy, az EU-ra vonatkozó speciális betudási szabályt. A 64. cikk tervezetbe foglalásával ugyanakkor teret enged az ilyen speciális szabályok kialakulásának és alkalmazásának. Az Európai Unió felelősségével kapcsolatban az ARIÓ 64. cikkében foglalt speciális szabályból tehát az következhet, hogy az Európai Unió felelőssége vonatkozásában az uniós jog egyes szabályai maguk tartalmazhatják az Európai Unióval kapcsolatos felelősségi kérdés eldöntésére irányadó szabályokat.

Ahogy erről a fentiekben részletesen is szó esett, mindez a *tagállamok egymás közötti viszonyaiban* - nemzetközi jogi szempontból - logikus, az AFT 55. cikke alapján is levezethető következmény, ugyanis az uniós alapító szerződések a nemzetközi jog alapján, nemzetközi megállapodásként jöttek létre, és a tagállamok azon akaratát rögzítik, hogy a köztük lévő viszonyrendszerben e speciális szabályok kerüljenek alkalmazásra. E körben tehát a tagállamok között a *lex specialis* szabály alapján a köztük lévő viszonyok rendezésére az uniós jog irányadó.

A valódi kérdés inkább azzal kapcsolatban merül fel, hogy az Európai Unió egy *harmadik féllel szemben* (egy vagy több nem tagállam vagy nemzetközi szervezet) egy nemzetközi fórum előtt hivatkozhat-e a saját belső szabályaira és megalapozottan kérheti-e saját belső szabályrendszerének figyelembevételét. Mindez a gyakorlatban nemzetközi fórumok előtt eddig egy olyan speciális betudási szabály vonatkozásában merült fel, amely szerint akkor, amikor a tagállamok kötelező uniós szabályt hajtanak végre, valójában az EU ügynökeként járnak el, és így a cselekmény a belső szabályok figyelembevételére alapján az Európai Uniónak betudható.

A Nemzetközi Jogi Bizottság a kommentárban maga is rámutat arra, hogy a nemzetközi fórumok ítélkezési gyakorlata széttartó, és míg egyes nemzetközi fórumok, különösen a WTO testület gyakorlata alapján lehet következtetni egy ilyen speciális szabály létezésére, addig például a strasbourgi Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) ezzel ellentétes gyakorlattal rendelkezik.<sup>32</sup> A *Protection of Trademarks and Geographical Indications* ügyben a WTO panel elfogadja az akkor még Európai Közösségek azon érveit, miszerint az EK sui generis belső alkotmányos struktúrájában a közösségi szabályokat nem közösségi szinten, hanem a tagállami hatóságok hajták végre, amelyek így az EK „de facto szerveként” járnak el, amelyért „a Közösség lesz felelős a WTO joga és általában a nemzetközi jog szerint”.<sup>33</sup> Ez alapján egy olyan speciális betudási szabályra lehet következtetni, amely szerint a tagállami hatóságok cselekményeit az EU-nak kell betudni.

<sup>32</sup> Draft articles... 2011. 103. o.

<sup>33</sup> WTO. Report of the Panel, European Communities—Protection of Trademarks and Geographical Indications for Agricultural Products and Foodstuffs. WT/DS174/R. 20 April 2005. 7.725. bek

A *Bosphorus ügyben* ezzel szemben az EJEB arra jutott, hogy a tagállami hatóság cselekményét minden esetben a tagállamnak kell betudni, attól függetlenül, hogy a szóban forgó aktus vagy mulasztás a tagállami jogból származott vagy egy nemzetközi kötelezettség teljesítésének szükségességéből.<sup>34</sup>

A WTO testület ítélkezési gyakorlata tehát elfogadni látszik azt, hogy egy kötelező uniós aktus végrehajtása során tett tagállami cselekmények jellemzően az Uniónak betudhatók. Ezzel szemben az EJEB szerint egy tagállami szerv cselekményeit végső soron minden esetben a tagállamnak kell betudni. Tehát, míg a kereskedelem területén fennálló ítélkezési gyakorlat jellemzően elismeri, hogy az Európai Unió *sui generis* jellegére tekintettel egy tagállami szerv által végrehajtott cselekmény az Uniónak betudható, addig az emberi jogi területen eljáró fórumok ezt elutasítják. Nem véletlen, hogy a széttartó esetjog fényében a kommentár csak megjelöli ezt a dilemmát, de végül nem foglal állást azzal kapcsolatban, hogy ez a szabály a 64. cikk alapján valóban létezik-e mint a betudás speciális szabálya az Európai Unió vonatkozásában.<sup>35</sup>

A fórumok széttartó gyakorlatának hátterében meghúzódó indokok elemzése kapcsán *Hoffmeister* rámutat: a különböző ítélkezési fórumok felelősségi kérdésekben hozott döntéseit láthatóan nagy mértékben befolyásolja az eljárás azon adottsága, hogy az adott fórum előtt ki lehet alperes.<sup>36</sup> Míg például a WTO vagy az ITLOS vitarendezési testületei az uniós intézmények és a tagállamok cselekményeit is gond nélkül betudják az Uniónak, addig az EJEB gyakorlat ezzel ellentétes tendenciát mutat. *Hoffmeister* szerint ennek a gyakorlatban leginkább praktikus indokai vannak: míg a WTO és az ITLOS fórumai előtt az Unió is lehet fél, ugyanis maga is saját jogon részes fél a vonatkozó egyezményekben, addig az EJEB az Európai Unióval mint szervezettel szemben nem tud eljárni, ugyanis az EU nem csatlakozott az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez.<sup>37</sup> Mindezt a *Bosphorus ítéletben* az EJEB is elismerni látszik, amikor külön kiemeli, hogy „a szervezet maga nem felelős az Egyezményért a szervei előtti eljárásokért vagy azok határozataiért mindaddig, amíg nem szerződő fél”.<sup>38</sup> Mindezt az EJEB tulajdonképpen érvként használja a tagállamnak való betudhatóság indokolásra. *Hoffmeister* tehát arra a helyesnek tűnő következtetésre jut, hogy a strasbourgi bíróság az EU és a tagállamok felelősségével kapcsolatos döntéseit nagy mértékben befolyásolja a hatékony emberi jogi védelem biztosításának igénye.

---

<sup>34</sup> *Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi v. Ireland* ítélet, EJEB, 2005. június 30, 137 és 153. bek; Lásd még például ennek megerősítéseként: *Kokkelvisserij U.A. v. the Netherlands* ítélet, EJEB, 2009. január 20. 18. o; Vö. ebben a kötetben: *Mohay* Ágoston: Az EU felelőssége KKBP aktusokért az EJEB előtt. In: *Nemzetközi szervezetek felelőssége – elmélet és gyakorlat határán* (szerk. Mohay Ágoston – Kis Kelemen Bence – Pánovics Attila – Tóth Norbert). Publikon Kiadó, Pécs, 2023. 219-234. o.

<sup>35</sup> Draft articles... 2011. 103. o.

<sup>36</sup> *Hoffmeister*: i. m. 738-39. o.

<sup>37</sup> Uo.

<sup>38</sup> *Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi v. Ireland*. 2005. 152. bek.



Hoffmeister így alapvetően pragmatikus, eljárási jellegű megfontolásokat lát a széttartó ítélkezési gyakorlat háttérében.

Mindez jól szemlélteti azt a bizonytalanságot, ami az Európai Unió felelősségével kapcsolatos speciális betudási szabály kialakulása vonatkozásában tetten érhető a szakirodalomban és a nemzetközi gyakorlatban. Míg egyes szerzők az EU vonatkozásában egy speciális szabály kialakulására következtetnek<sup>39</sup>, a kérdéssel foglalkozó legújabb szakirodalmi elemzések is arra jutnak, hogy a nemzetközi gyakorlat alapján nem lehet egyértelműen következtetni egy, az Európai Unióra vonatkozó speciális betudási szabály létezésére.<sup>40</sup>

### 3.2. Az EU-val kapcsolatos speciális bánásmód a nemzetközi térben és az ARIÓ 64. cikke

Ahogy ezt a fenti példák is mutatják, a 64. cikk alapján lehetőség nyílik arra, hogy a nemzetközi gyakorlat révén alakuljanak ki az Európai Unióval kapcsolatos speciális felelősségi szabályok, amely az EU belső sajátosságain alapul. Több példát találunk arra mind a nemzetközi fórumok esetjogában, mind a nemzetközi gyakorlatban, hogy az Európai Uniót mint nemzetközi szervezetet a nemzetközi térben speciális módon kezelik, és az EU sikerrel lép fel annak érdekében, hogy rá vonatkozó különleges bánásmódot „kényszerítsen ki”. Ebbe a sorba lehet beilleszteni magát a *lex specialis* szabályt tartalmazó 64. cikk ARIÓ-ba foglalását is, ami iránt az Európai Unió a tervezet megalkotásakor aktív „lobbítvékenységet” folytatott.

Az EU-val kapcsolatos speciális bánásmód szemléltetésére *Palchetti* például rámutat arra, hogy a Nemzetközi Jogi Bizottság a nemzetközi szokásjog kialakulásáról szóló munkájában külön foglalkozott a nemzetközi szervezetekkel, köztük az Európai Unió gyakorlatával. A szerző szerint figyelemreméltó, hogy a Nemzetközi Jogi Bizottság a „kizárólagos hatáskör” EU-specifikus koncepcióját is figyelemben részesítette – annak ellenére, hogy mindez csupán az EU-t jellemző sajátosság - amikor azt vizsgálta, hogy a nemzetközi szervezetek gyakorlata miként járul hozzá a nemzetközi szokásjog kialakulásához.<sup>41</sup>

*Ličková* a GATT kapcsán felidézi, hogy az EU-t alapító tagállamok a vámunió létrehozása kapcsán a legkedvezményesebb elbánás elve alóli kivételt akartak elérni.<sup>42</sup> Ezt maga a GATT egyezményben foglalt, vámuniók létrehozását lehető-

<sup>39</sup> *Hoffmeister*: i. m. 723. o.; *Casteleiro*: i. m. 227. o.; *Esa Paasivirta – Pieter-Jan Kuijper*: Does One Size Fit All?: The European Community and the Responsibility of International Organizations. *Netherlands Yearbook of International Law* 2005. 1. sz. 169. o.

<sup>40</sup> *Palchetti*: i. m. 1423. o.; *Contartese*: i. m. 377. o.; *Natasha Nedeski*: Shared Obligations and the Responsibility of an International Organization and Its Member States. *International Organizations Law Review* 2021. 2. sz. 143. o.

<sup>41</sup> *Palchetti*: i. m. 1410-1411. o.

<sup>42</sup> *Magdalena Ličková*: European Exceptionalism in International Law. *European Journal of International Law* 2008. 3. sz. 476. o.

vé tevő kivétel biztosította számukra, ami ugyanakkor nem jelentett általános, feltétel nélküli felmentést az általános multilaterális szabályok alól. Ličková rámutat: a GATT-ban részes felek burkolt módon, az évek során a GATT-tal öszegegyeztethetőnek ismerték el a Római Szerződést.<sup>43</sup> A szerző kifejti: a WTO együttműködés azóta is az egyik legsikeresebb terület, ahol az EU a tagállamok helyett lép fel és érvényesíti azok közös érdekeit. Ezen a területen a harmadik államok láthatólag beleegyeztek abba, hogy figyelembe vegyék az EU belső hatáskörmegosztását.<sup>44</sup> Mindez az EU felelőssége szempontjából azért fontos, mert nemzetközi gyakorlatként hivatkozási alapként szolgálhat az EU számára a belső jellegzetességeinek elfogadtatására.

A sort bizonyára hosszan lehetne folytatni annak szemléltetésére, hogy az Európai Unió miként lép fel sikeresen a saját belső sajátosságainak elismertetésére a nemzetközi térben. Külön említése érdemes, hogy maga a 64. cikk ARIÓ-ba foglalása is értékelhető ezen jelenség részeként, amely révén ráadásul újabb lehetőség nyílik az EU speciális jellegének nemzetközi szintű elfogadtatásának erősítésére azáltal, hogy az EU-ra vonatkozó speciális nemzetközi felelősségi szabályok kialakulásának lehetőségét biztosítja.

#### 4. ZÁRÓ KÖVETKEZTETÉSEK

Az ARIÓ 64. cikkében foglalt *lex specialis* szabály alkalmazása az EU vonatkozásában tágabb értelemben azt jelenti, hogy egy nemzetközi fórum előtt az Európai Unió és a tagállamok felelőssége kapcsán az uniós jog vonatkozó, belső szabályait (például a hatáskörmegosztás szabályait) is figyelembe kell venni. Az Európai Unióra vonatkozó speciális szabályok az ARIÓ szerint az uniós jogban is megtalálhatóak lehetnek, de a nemzetközi gyakorlatban, nemzetközi fórumok gyakorlatában is kialakulhatnak.

A vonatkozó szakirodalom és nemzetközi gyakorlat alapján jelenleg nem lehet egyértelműen arra következtetni, hogy a 64. cikk alapján létrejöttek volna az EU vonatkozásában különös felelősségi szabályok, vagy az EU-t illető különleges bánásmód szokásjogi szabályként kialakult volna. Azt viszont, ahogy az a fentiekből is kitűnik, a tervezet is elismeri látszik, hogy egy adott nemzetközi szervezet belső szabályai bizonyos körben harmadik felek irányában is befolyással bírhatnak a nemzetközi felelősség tartalmát és terjedelmét illetően. Ennek feltételei azonban az Európai Unió vonatkozásában – vélhetően a nemzetközi gyakorlat hiányosságai miatt – eddig nem tisztázódtak.

Azt mindenesetre azt elismeri a szakirodalom, hogy a 64. cikk tervezetbe foglalása az Európai Unió nemzetközi szintéren kifejtett befolyásának köszön-

---

<sup>43</sup> Uo.

<sup>44</sup> Uo.