

BÁRD PETRA

Uniós polgár-e Sólyom László? Magyarország kontra Szlovákia¹

2012. október 16-i, C-364/10. számú ítéletében² az Európai Unió Bírósága nem tartotta az Európai Unió jogába ütközőnek, hogy három évvel korábban Szlovákia megtagadta Magyarország köztársasági elnökének belépését az ország területére.

Az uniós jogfejlődés szempontjából az ítélet kimenetele kevésbé izgalmas, annak miéртje sokkal inkább. A bíróság érveléséből közvetve vagy közvetlenül következtethetünk az alapjogok, a nemzetközi jog és az alapszabadságok közötti hierarchiára, továbbá tanulságokat vonhatunk le az integráció mélysége és ennek meghatározásával kapcsolatban a bíróság önkorlátozása vonatkozásában.

Az indokolás logikája ugyanakkor több ponton megtörik, a bíróság fontos kérdéseket megválaszolatlanul hagy, másokat pedig feleslegesen nyit meg. Ebből azonban még nem következik semmi a végeredmény helyességére nézve. A magyar kereset elutasításának több, szakmailag védhető módja is elképzelhető lett volna. A tényállás, az eljárási előzmények és az ítélet ismeretét követően az európai jogfejlődés szempontjából lényeges következtetéseket vonunk le, majd vázolunk néhányat az indokolás gyengéinek elkerülési technikái közül.

A tényállás

Sólyom László 2009. augusztus 21-én a szlovákiai Révkomáromba (Komarno) tartott, hogy ott beszédet tartson Szent István szobrának avatásán. Az ünnepségre egy társadalmi szervezet, a komáromi Szent István Szoborbizottság meghívására utazott, politikusokkal nem tervezett találkozót. A szoboravatás Szent István ünnepének másnapjára, augusztus 21-re esett. Augusztus 21. azonban Szlovákiában érzékeny dátum, hiszen 1968-ban éppen ezen a napon

¹ A kézirat 2013. március 3-án lett lezárva.

² C-364/10. számú ügy. Magyarország kontra Szlovák Köztársaság, 2012. október 16. (A továbbiakban: ítélet.)

vonultak be a Varsói Szerződés csapatai – így több száz magyar katona is – Csehszlovákiába, a prágai tavasz leverésére.

A köztársasági elnök tervezett látogatását megelőzően jegyzékváltás történt a két ország között, és a szervezés rendben ment egészen augusztus 19-ig. Két nappal a szoboravatás előtt azonban Szlovákia három jelentős közjogi méltósága, *Ivan Gašparovič* államfő, *Robert Fico* kormányfő és *Pavol Paška* házelnök közös nyilatkozatot adott ki, amelyben érzéketlennek nevezték a látogatás időpontjának megválasztását. A szlovák államfő a szoboravatás napján hangsúlyozta, hogy örömmel venné, ha Sólyom László komolyan venné aggályait. Sólyom László erre azt üzenté vissza, hogy fenntartja a szoboravatáson való részvételi szándékát, az empátia hiányának vádjára válaszul pedig emlékeztetett arra, hogy egy évvel korábban, a Csehszlovákia elleni agresszió negyvenedik évfordulóján sajnálatát fejezte ki a történetek kapcsán. A szobor leleplezése előtt pár órával Robert Fico kijelentette, hogy provokációnak tekint a látogatást, és megtagadja a magyar államfő belépését Szlovákia területére. A szlovák külügyminisztérium ennek megfelelően diplomáciai jegyzéket közölt Magyarországnak szlovák köztársasági nagykövetével, amelyben megtiltotta Sólyom László határátlépését. A köztársasági elnök, miután megismerte a jegyzék tartalmát, nem kelt át a komáromi Erzsébet hídon, hanem annak közepéig gyalogolt, és visszafordult. *„Visszafordulok, mert nem tudnak engem egy tudatos jogsértésbe belehajszolni, hiszen jogász vagyok, államelnök vagyok.”*³

Eljárási előzmények

Az incidens és a jogi eljárás megindítása között természetesen történtek diplomáciai lépések a vita rendezésére. Folyamatos jegyzékváltás zajlott a két ország között, és ezzel párhuzamosan 2009. szeptember 10-én *Bajnai Gordon* magyar és *Robert Fico* szlovák miniszterelnök a határ mellett fekvő magyarországi Szécsényben aláírt egy meglehetősen óvatos nyilatkozatot, amelyben a politikusok sajnálkozásukat fejezik ki Sólyom László szlovákiai látogatásának körülményei miatt.⁴ Ugyanezen a napon egy korábbi magyar levélre vá-

³ http://www.solyomlaszlo.hu/interjuk20090821_sajtonyilkozat_komarom.html

⁴ A szécsényi nyilatkozat 3. pontja szerint „Magyarország és Szlovákia miniszterelnökei – fenntartva saját véleményüket a kérdés jogi aspektusára vonatkozóan – sajnálkozásukat fejezik ki Sólyom László a Magyar Köztársaság elnöke 2009. augusztus 21-i, Révkomáromba (Komarno) tervezett látogatásának körülményei miatt”. A fogalmazás kellően diplomatikus, és alkalmas arra, hogy mindkét fél a saját igazát érte bele, voltaképpen a másik állam képviselőjének magatartása miatt sajnálkozva.

laszként *Jacques Barrot*, az Európai Bizottság alelnöke elismerte, hogy a szabad mozgáshoz való jog csak arányosan és kizárólag az érintett személyes magatartására tekintettel korlátozható. Mindazonáltal úgy vélte, a mozgásszabadságról szóló 2004/38/EK irányelv⁵ betartatása elsősorban a nemzeti bíróságok feladata. Magyarország mindezen lépések után terelte jogi útra az ügyet. Az incidenst követően a magyar állam az uniós jog megsértésének kimondására irányuló úgynevezett kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárás megindítását kérte a bizottságtól. Ezt a bizottság 2009 decemberében visszautasította azzal, hogy „*a nemzetközi jog alapján a tagállamok fenntartják a jogukat a külföldi állampolgárok területükre való belépésének ellenőrzésére, függetlenül attól, hogy az érintett állampolgár uniós polgár-e, vagy sem*”. Magyarország ezért maga nyújtotta be a keresetet Szlovákia ellen. A bizottság Szlovákia oldalán beavatkozóként vett részt az eljárásban.

A pervezetést előrevetítette *Yves Bot* főtanácsnok 2012. márciusi indítványa, amelyben a kereset elutasítását javasolta.⁶ Véleménye szerint noha az uniós polgárok tagállamok közötti mozgását az uniós jog szabályozza, ez nem mondható el az államfők külföldi látogatásai vonatkozásában, mivel az uniós az ilyen kérdések rendezésére nem kapott felhatalmazást a tagállamoktól. A hatáskör-átruházás elve⁷ alapján márpedig az uniós kizárólag a tagállamok által a szerződésekben ráruházott hatáskörök határain belül járhat el, és csakis a szerződésekben foglalt célkitűzések érdekében. Minden egyéb hatáskör a tagállamoknál marad. Abból, hogy a szerződések nem rendelkeznek az államfők tagállamok területére történő belépésének kérdéséről, a főtanácsnok arra következtetett, hogy itt a tagállamok részére fenntartott hatáskorról van szó. A főtanácsnok is észlelte az érvelés logikai buktatóját, amennyiben a szerződések külön nem rendelkeznek ugyan az államfőkről, de az uniós polgárokról – és ebbe a körbe természetesen a tagállamok államfői is beletartoznak – szólnak. Ezért *Yves Bot* más eszközzel, a bíróság korábbi esetjogával is alátámasztotta álláspontját és megismételte a bizottság kontra Belgium⁸ tanulságát, amely szerint a diplomáciai kapcsolatok területe – ideértve az ál-

⁵ Az Európai Parlament és a Tanács 2004/38/EK irányelve (2004. április 29.) az uniós polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról.

⁶ C-364/10. számú ügy. Magyarország kontra Szlovák Köztársaság. *Yves Bot* főtanácsnok indítványa, 2012. március 6. (A továbbiakban: indítvány.)

⁷ Az Európai Unióról szóló szerződés 5. cikk (2) bekezdése értelmében „az Unió kizárólag a tagállamok által a Szerződésekben ráruházott hatáskörök határain belül jár el a Szerződésekben foglalt célkitűzések megvalósítása érdekében. Minden olyan hatáskör, amelyet a Szerződések nem ruháztak át az Uniónak, a tagállamoknál marad.”

⁸ C-437/04. számú ügy. Bizottság kontra Belgium, 2007. március 22.

lambfők utazásait – a nemzetközi jog tiszteletben tartása mellett továbbra is a tagállamok hatáskörébe tartozik.⁹

A főtanácsnok kiemelte azonban, hogy a tagállamok nem gyakorolhatják a tagállami – így a diplomáciai tárgyú – hatásköröket oly módon, hogy az a két tagállam közötti diplomáciai kapcsolatok tartós megszakadásához vezessen, mivel az ellentétes volna az Európai Unióról szóló szerződés (a továbbiakban: EUSZ) preambuluma szövege szerinti, „*az Európa népei közötti egyre szorosabb egység*” gondolatával, és az EUSZ 4. cikk (3) bekezdésének utolsó albekezdése értelmében veszélyeztethetné az unió célkitűzéseinek megvalósítását. Bot főtanácsnok szerint azonban a kérdéses ügyben nem állt fenn ilyen helyzet.¹⁰ Ezért a hatáskör-átruházás hiányára tekintettel indítványozta a kereset elutasítását.

Az ítélet

2012. október 16-i ítéletében a bíróság kimondta, hogy Sólyom László magyar állampolgárként kétséget kizáróan uniós polgár, ami jogot ad számára ahhoz, hogy szabadon mozoghasson és tartózkodhasson az unió területén. A mozgásszabadság természetesen nem korlátozhatatlan, a szabad mozgáshoz való jogról szóló 2004/38/EK uniós irányelv is megengedi a korlátozást közrendi, közbiztonsági vagy közegészségügyi okból. A vizsgált ügyben azonban ezen kockázatok egyike sem állt fenn. A korlátozás megengedhetőségét mással indokolta a bíróság. Az érvelés szerint az állampfői jogállást a nemzetközi jog szabályozza, márpedig a bíróság korábbi döntéseiben is kimondta, hogy az uniós jogot a nemzetközi jog releváns szabályaira tekintettel kell értelmezni, mivel az uniós jogrendnek része a nemzetközi jog.

Amennyiben az uniós jog nem értelmezhető a nemzetközi jog fényében, mert egyértelmű konfliktusban áll a két joganyag, a nemzetközi jognak kell elsőbbséget adni. A nemzetközi jog, azaz a nemzetközi jog adta lehetőség államfők más állam területére való belépésének megtiltására tehát elsőbbséget élvez, és az államfők vonatkozásában leronthatja a lisszaboni szerződés, különösen az uniós polgárságról szóló, az Európai Unió működéséről szóló szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) 21. cikke¹¹ és a 2004/38/EK irányelv

⁹ Indítvány, 4. jegyzet, 50–52. bekezdés.

¹⁰ Lásd indítvány, 4. jegyzet, 58–60. bekezdés.

¹¹ Az EUMSZ 21. cikk (az EKSz. korábbi 18. cikke) (1) bekezdése szerint „A Szerződésekben és a végrehajtásukra hozott intézkedésekben megállapított korlátozásokkal és feltételekkel minden uniós polgárnak joga van a tagállamok területén való szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz”.

szerinti, egyébként minden más uniós polgárt megillető mozgásszabadság mint alapszabadság gyakorlásához való jogot.¹²

A bíróság visszautasította azt a magyar érvet is, amely szerint a magyar köztársasági elnök Szlovákiába történő belépésének megtagadása önmagában kimerítené a joggal való visszaélés fogalmát, ahogyan azt a bíróság ítélezési gyakorlata¹³ kimunkálta, amennyiben a szlovák fél politikai jellegű ellenérzéseket juttatott kifejezésre az uniós jogra hivatkozás útján, és a 2004/38/EK irányelvben említett közrendre vagy közbiztonságra politikai célok elérése érdekében hivatkozott. A bíróság emlékeztetett arra, hogy a visszaélésszerű gyakorlat bizonyításához egyrészt azon objektív körülmény fennállása szükséges, amikor az uniós jog formális tiszteletben tartása ellenére nem valósul meg a szabályozás célja, és másrészt egy szubjektív elemnek, az uniós szabályozás alapján előny szerzésre irányuló szándék fennállásának is teljesülnie kell, amikor mesterséges módon teremtik meg az előny megszerzéséhez szükséges feltételeket. Márpedig az objektív körülmény nem valósul meg, azaz paradox módon részben az menti meg a szlovák felet, hogy nem *indirekt módon* sértette az uniós jogot, hanem *formálisan, közvetlenül* nem tartotta tiszteletben, hiszen az irányelv értelmében a hatáskörrel felruházott nemzeti hatóságoknak kellett volna határozatot hozniuk a mozgásszabadság korlátozásáról, amit aztán megfelelően közölni kellett volna Sólyom Lászlóval, márpedig ezen aktusok egyike sem történt meg. Továbbá a szubjektív elem sem áll fenn, mivel az irányelvre való pusztán hivatkozás nem teheti azt olyan ténybeli helyzetre alkalmazhatóvá, amelyre a jogszabály nem vonatkozik. Mivel tehát teljes képtelenség az irányelvre hivatkozni – a büntetőjog területéről kölcsönzött kifejezéssel élve –, az alkalmatlan eszköz a joggal való visszaélésre.¹⁴

A bíróság visszautasította Magyarország azon kifogását is, amely szerint fennáll az uniós jog jövőbeli, ismételt megsértésének veszélye. A bíróság arra hivatkozással utasította el a magyar kifogást, hogy az EUMSZ 259. cikke szerint, ahogy azt a bíróság esetjoga pontosította¹⁵, a kötelezettségszegési eljárásnak nem célja absztrakt, hipotetikus helyzetek elbírálása, hanem kizárólag a tagállam általi uniós jogsértés megállapítása és megszüntetése. Mivel az

¹² Lásd ítélet, 1. jegyzet, 40–52. bekezdés.

¹³ C-110/99. számú ügy. Emsland-Stärke, 2000. december 14.

¹⁴ Lásd ítélet, 1. jegyzet, 56–61. bekezdés.

¹⁵ Először ezt a 15/76. és 16/76. számú Franciaország kontra bizottság egyesített ügyekben mondta ki a bíróság. 1979. február 7.

uniós jog potenciális jövőbeli megsértésének veszélye önmagában nem sérti az uniós jogot, a bíróság nem foglalkozott Magyarország kifogásával.¹⁶

Végül a bíróság nem teljesítette Magyarország azon kérését sem, hogy pontosítsa pervesztesség esetén, hogy a mozgásszabadság nemzetközi jogi korlátai az uniós polgárok mely kategóriáira vonatkoznak, mivel az EUMSZ 259. cikke szerinti eljárásnak nem célja az uniós jog értelmezése sem, különösen nem annak értékelése, hogy a vizsgált ügytől eltérő ténybeli helyzetre mennyiben alkalmazható az EU-jog. Mivel a Magyarország és a Szlovák Köztársaság közötti vita körülményei kizárólag Magyarország köztársasági elnökét érintették, az uniós polgárok egyéb kategóriáit nem, a bíróság nem volt hajlandó megvizsgálni, hogy egy esetleges, jövőbeli esetben az uniós polgárok mely csoportjainak joga csorbulhat a nemzetközi jogra hivatkozással.¹⁷

Az európai jogfejlődés szempontjából lényeges következtetések

Többszintű jogrend

A bíróság az ítélet indokolásában korábbi esetjogára utalt, amikor hangsúlyozta, hogy az uniós jogot a nemzetközi jog figyelembevételével kell értelmezni, hiszen a nemzetközi jog része az uniós jogrendnek. A Sólyom-ügyben ezt a kötetmet a bíróság úgy értelmezte, hogy a két joganyag egyértelmű ütközése esetén elsőbbséget kell adni a nemzetközi jognak. Csakhogy a precedensként hivatkozott Kadi¹⁸-jogesetben¹⁹ az uniós és nemzetközi jog konfliktusában a bíróság épp ellentétes következtetésre jutott. A Kadi-ügyet olyan személyek kezdeményezték, akikkel szemben a terrorizmus pénzügyi támogatásának gyanúja merült fel, és ezért az ENSZ Biztonsági Tanácsa által létrehozott szankcióbizottság határozata alapján felkerültek a pénzügyi szankciókkal sújtandók listájára. Az Európai Unió rendelettel hajtotta végre a szankcióbizottság határozatait, amelyek melléklete egy az egyben átvette a szankcionálandók listáját. A listára vétel ellen azonban nem volt bírói felülvizsgálati lehetőség. Ami a jogrendek hierarchiáját illeti, ahogy *Miguel Poiares Maduro* főtanácsnok fogalmazott: a

¹⁶ Lásd ítélet, I. jegyzet, 62–69. bekezdés.

¹⁷ Lásd ítélet, I. jegyzet, 70–71. bekezdés.

¹⁸ C-402/05. P. és C-415/05. P. számú egyesített ügyek, Yassin Abdullah Kadi és az Al Barakaat International Foundation kontra az Európai Unió Tanácsa. 2008. szeptember 3., (nagytanács).

¹⁹ Részletesen lásd például Varju Márton: Nemzetközi terrorizmus és az európai Unió közjogának érettsége. *Fundamentum*, 2009/1., 67–79. o.

közösségi jog „és a nemzetközi jogrend nem úszik el egymás mellett, mint éjszakai tengeren a hajók”²⁰. Természetéből fakadóan kevésbé irodalmi egy bírói ítélet, de voltaképpen ezzel azonos álláspontra helyezkedett az európai bíróság²¹ – szemben az elsőfokú bíróság véleményével²² –, amikor kimondta, hogy az ENSZ BT-rendeletet anélkül alkották meg, hogy bármiféle garanciát nyújtottak volna a fellebbezők terhére rótt körülmények közlésével vagy meghallgatásukkal kapcsolatban, és ezért a rendeletet olyan eljárással fogadták el, amelynek során a védelemhez való jog, és ehhez kapcsolódóan különösen a hatékony bírói jogvédelem elve is sérült²³, csakúgy, mint pénzkészleteik befagyasztása miatt a kérelmezők tulajdonhoz való joga.²⁴ A főtanácsnoki indítvánnyal összhangban a bíróság kijelentette, hogy az EU nemzetközi jogi kötelezettségei nem sérthetik az unió alkotmányos elveit, a jogállamiságot és az alapvető jogokat, mint amilyen a hatékony bírói jogvédelem elve és a védelemhez való jog.

Mivel Sólyom László ügyében ellentétesen döntött a bíróság, és a nemzetközi jognak adott elsőbbséget, azt kell vélelmeznünk, hogy a szabad mozgáshoz való jog, azaz az alapszabadságok egyike nem tartozik az alapvető jogok sorába, hanem annál gyengébb erejű jogosultságot keletkeztet.

Ez egyébként összhangban áll a bíróság korábbi esetjogával²⁵, amely szerint az alapszabadságok, azaz a személyek, áruk, szolgáltatások és tőke szabad áramlása gyengébbek, mint az alapjogok, és ütközésük esetén az előbbi korlátozandó az utóbbi érvényesülése érdekében. A Kadi- és a Sólyom-ítéletek közötti eltérésekből most pedig arra juthatunk, hogy az alapjogok és az alapszabadságok közé ékelődik a nemzetközi jog, amely alapjogokat nem ronthat le, de alapszabadságokat igen.

20 C-402/05. P. számú ügy, Yassin Abdullah Kadi kontra az Európai Unió Tanácsa és az Európai Közösségek Bizottsága. M. Poiares Maduro főtanácsnok indítványa. Az ismertetés napja: 2008. január 16. Az indítvány eredetijének hivatalos magyar fordítása nem tükrözi a lírai hangvételt: „Ez ugyanakkor nem jelenti azt, hogy a Közösség belső jogrendje és a nemzetközi jogrend ne találkozna soha” (22. bekezdés).

21 C-402/05. P. és C-415/05. P. számú egyesített ügyek, Yassin Abdullah Kadi és az Al Barakaat International Foundation kontra az Európai Unió Tanácsa. 2008. szeptember 3., (nagytanács).

22 T-315/01, Kadi kontra Tanács és Bizottság. 2005. szeptember 21.

23 C-402/05. P. és C-415/05. P. számú egyesített ügyek. 352. bekezdés

24 Id., 354–371. bekezdés.

25 C-36/02 számú ügy. Omega (2004) ECR I-9609, illetve C-112/00 számú ügy, Eugen Schmidberger Internationale Transporte Planzöge v Republik Österreich [2003] ECR I-565. Az alapjogok és alapszabadságok kapcsolatáról részletesen lásd Alberto Alemanno: “A la recherche d’un juste équilibre entre liberté fondamentales et droits fondamentaux dans le cadre du marché intérieur. Quelques réflexions à propos des arrêts ‘Schmidberger’ et ‘Omega’”. Revue du droit de l’Union européenne, 4/2004.; C-112/00. számú ügy. Eugen Schmidberger, Internationale Transporte und Planzöge kontra Republik Österreich, 2003. június 12.

A bíróság önkorlátozásának egyéb eszközei

Fantom nemzetközi jog

A teljes képhez hozzá tartozik, hogy a bíróság bizonyos értelemben könnyebb helyzetben volt a Kadi-, mint a Sólyom-ügyben, hiszen az előbbi esetben a bírói felülvizsgálat csak a nemzetközi jogot végrehajtó közösségi aktusra vonatkozott, és az ítélet egyértelműen leszögezte, hogy a jogellenesség megállapítása nem jelenti a nemzetközi jog elsőbbségének megkérdőjelezését.²⁶ Sólyom László ügyében azonban nem volt semmilyen átültető, „belső” uniós norma, így a bíróság közvetlenül a nemzetközi joggal került konfliktusba.

A kérdés azonban az, hogy melyik nemzetközi normával. Ez az a pont, ahol recseg-ropog az érvelés. A Szlovákia és a bíróság által idézett dokumentumok egyike sem foglalkozik ugyanis államfők más államok területére való belépésével. Az augusztus 21-i, Sólyom László Szlovákia területére való belépését megtiltó jegyzék árulkodó e tekintetben, hiszen a szlovák külügyminisztérium sem tudott semmilyen nemzetközi jogi dokumentumot felhívni, nemzetközi jog hiányában pedig végül a 2004/38/EK uniós irányelvre hivatkozott – utólag Szlovákia által is elismerten²⁷ – tévesen, hiszen Sólyom László nem jelentett semmilyen közrendi, közbiztonsági vagy közegészségügyi kockázatot az országra nézve.

A bírák által említett egyetlen nemzetközi jogi norma, az 1973-as New York-i egyezmény²⁸ sem érinti az államfők mozgását. Az egyezmény akkor lehetett volna releváns dokumentum, ha Szlovákia úgy érvel, hogy a látogatás dátuma okán kialakult feszült helyi állapotokra tekintettel nem tudja biztosítani a New York-i egyezményben vállalt azon köteleességét, hogy megvédje a magyar államfőt, azaz megelőzze a Sólyom László mint nemzetközileg védett személy elleni bűncselekmények elkövetését. Erre azonban sem Szlovákia, sem a bíróság nem hivatkozott, és nem is hivatkozhatott, hiszen 2009. augusztus 21-én

26 Persze mivel a jogellenesnek nyilvánított uniós rendelet a nemzetközi aktust változtatás nélkül átvette, a bíróság egyben a szankcióbizottság működéséről is véleményt mondott. Ennek azonban nincs jogkövetkezménye, legfeljebb informális befolyással bír. Kadi úr vélhetően részben ennek a nyomásgyakorlásnak köszönhetően 2012. október 5-én lekerült a szankciós listáról, ami igazolja Maduro főtanácsnok szavait, miszerint a nemzetközi és uniós jog nem úsznak el egymás mellett észrevétlenül.

27 Lásd indítvány. Lásd 4. jegyzet, 37. bekezdés; és ítélet, lásd 1. jegyzet, 38. bekezdés.

28 A nemzetközileg védett személyek, köztük a diplomáciai képviselők ellen elkövetett bűncselekmények megelőzéséről és megbüntetéséről szóló, New Yorkban, az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXVIII. ülészakán, az 1973. évi december hó 14. napján elfogadott egyezmény. Magyarországon kihirdette az 1977. évi 22. törvényerejű rendelet.

reggel a szlovák rendőrség közleményben²⁹ tudatta, hogy amennyiben Sólyom László átlépi az országhatárt, kellő védelmet tudnak számára biztosítani.

Az ítélet említést tesz még az általános nemzetközi jog szokásjogi szabályairól is, amely állítólag rendezi az államfők jogállását, ám a hivatkozásokon túl semmit nem tudunk meg e szabályokról, forrásukról, tartalmukról, mibenlétükről.

Természetesen ha létezne bármilyen nemzetközi jogszabály vagy szokásjogi szabály, akkor a nemzetközi jog és európai uniós jog hierarchiájára tekintettel az előbbi leronthatná az utóbbit. Másként fogalmazva, nemcsak az uniós jog maga határozhatja meg az uniós polgárságból eredő jogok és a személyek szabad mozgásának korlátait, hanem a nemzetközi jog szabályai is. Így például egy tagállam fegyveres erői nem gyakorlatozhatnak a szabad mozgásra hivatkozva bármely más tagállam területén, hiszen a nemzetközi

29 „Ráno pred komárnanskými udalosťami však slovenská polícia prijala vyhlásenie, že pre prípad, že by sa prezident Sólyom rozhodol nerešpektovať diplomatickú nótu MZV a prekročil slovenské hranice, bola ‚pripravená poskytnúť mu počas pobytu na Slovensku ochranu‘. Tento kľúčový fakt sa však do pondelňajšieho rozhodnutia nedostal.“ („Reggel a komáromi történések előtt a szlovák rendőrség azt a nyilatkozatot tette, hogy amennyiben Sólyom elnök úgy dönt, hogy nem tartja tiszteletben a külügyminisztérium diplomáciai jegyzékét és átlépi a szlovák határt, ‚készen áll neki védelmet nyújtani szlovákiai tartózkodása alatt‘. Ez a fontos tény azonban nem került bele a hétfői határozatba.”) Kubo Mačák: Verdikt v kauze Sólyom: tri chyby krásy.

<http://komentare.sme.sk/c/6573595/verdikt-v-kauze-solyom-tri-chyby-krasny.html>

A külügyminisztérium hasonló tartalmú augusztus 20-i nyilatkozata szerint: „*Na bezpečnosť maďarského prezidenta Lászlóa Sólyoma počas jeho súkromnej návštevy Komárna, ktorú ostro kritizovali viacerí politici na Slovensku, bude dohliadať aj slovenská strana. Zabezpečenie návštevy patrí k bežnej diplomatickej praxi a vyplýva z medzinárodných konvencií, informoval hovorca ministerstva zahraničných vecí Peter Stano. O poriadok v Komárne sa budú starať aj mestská polícia, vedenie mesta údajne požiadalo o spoluprácu aj štátnu políciu. [...] ‘Ministerstvo zahraničných vecí, rovnako ako pri každej inej návšteve zahraničného hosta bez ohľadu na úroveň návštevy, technicky zabezpečuje pobyt danej osoby na slovenskom území,’ uviedol Stano. Poznámeneľ, že povinnú ochranu má na starosti Úrad pre ochranu ústavných činiteľov.*”

(„A magyar köztársasági elnök, Sólyom László biztonságára, magánjellegű látogatása alatt, amit több szlovák politikus erősen kritizált, a szlovák oldal is felügyelni fog. A látogatás biztosítása a hagyományos diplomáciai gyakorlathoz tartozik és nemzetközi egyezményekből ered, tájékoztatott erről Peter Stano, a Külügyminisztérium szóvivője. A rendről a komáromi városi rendőrség is gondoskodni fog, a város vezetősége állítólag az állami rendőrség együttműködését is kérte. [...] ‘A Külügyminisztérium, ugyanúgy mint minden más külföldi vendég látogatása során, függetlenül a látogatás szintjétől, technikailag biztosítja az adott személy tartózkodását Szlovákia területén’, jelentette ki Stano. Továbbá megjegyezte, hogy az elnök védelméért a Közigazgatási Szervek Védelmi Hivatala felelős.”) A nyilatkozat számos lapban megjelent; elektronikusan elérhető például: <http://www.pluska.sk/old/aktuality/o-bezpecnost-solyoma-postara-aj-slovenska-strana.html>; <http://www.topky.sk/cl/10/540156/sekcia.html>; <http://www.cas.sk/clanok/128207/na-bezpecnost-solyoma-bude-dohliadat-aj-slovenska-strana.html>

A szlovák szövegek fordításáért köszönettel tartozom Tóth Edinának.

jog, amelyet elsőbbség illet az uniós joggal szemben, szabályozza a kérdést.³⁰ Ilyenkor tehát lerontja a nemzetközi jog az uniós polgárságból származtatható jogokat, így a személyek szabad mozgását is, amennyiben az uniós polgár katonai csapat tagjaként nem léphet át szabadon tagállami határt.³¹

A Magyarország kontra Szlovák Köztársaság-ítéletben azonban a releváns hivatkozások hiánya már-már azt a látszatot kelti, hogy a bíróság egy fantom nemzetközi jogra hivatkozott, majd azt a nemzetközi jog uniós joggal szembeni elsőbbségének elvével összeolvasva inkább korlátozhatónak mondta ki az alapszabadságokat, semhogy érdemben véleményt nyilvánítson egy tagállamok közötti konfliktusban.³²

A problémát persze a bíróság is érzékelte, amit egy logikai bravúrral úgy oldott meg, hogy ne kelljen kimondania, hogy az államfők határátlépésének konkrét kérdését a nemzetközi jog rendezi, hiszen ilyen norma nem létezik. Ehelyett a következőképpen érvelt: mivel a New York-i egyezmény értelmében az államfőket külföldön védelem illeti meg, ezért az államfői jogállás *sajátos jellegű*. E sajátos jelleg következménye, hogy az államfők nemzetközi szinten tanúsított magatartására, mint amilyen az államfő külföldi tartózkodása, a nemzetközi jog, különösen a diplomáciai kapcsolatok joga vonatkozik.

Ez a logikai lánc óhatatlanul felveti a kérdést – majd megválaszolatlanul hagyja –, hogy milyen szorosan kell az adott tényálláshoz kapcsolódnia egy nemzetközi jogi egyezménynek ahhoz, hogy azt állíthassuk: a kérdést a nemzetközi jog rendezi. A Sólyom-ügyben meglehetősen laza a kapcsolódás, kis túlzással azt mondhatjuk: az államfőkre vonatkozó, bármilyen tárgyú nem-

30 Például a NATO SOFA-egyezmény „küldő” és „fogadó” államról szól, tehát legalább két állami aktus szükséges a katonai csapatok határátlépéséhez. Lásd a Washingtonban, 1949-ben aláírt, az Észak-atlanti Szerződés tagállamai között fegyveres erőik jogállásáról szóló egyezmény (NATO SOFA) II. cikkét: „A fegyveres erő, polgári állomány és ezek tagjainak, illetve hozzátartozóinak kötelessége a fogadó állam törvényeit tiszteletben tartani, és tartózkodni minden olyan tevékenységtől, amely a jelen egyezmény szellemével összeegyeztethetetlen, különösen a *fogadó államban* kifejtett bármilyen politikai tevékenységtől. A *küldő államnak* is kötelessége ennek érdekében megfelelő intézkedéseket hozni” (kiemelés: B. P.). Lásd még a megállapodást az Észak-atlanti Szerződés részes államai és a „Békepartnerség” más résztvevő államai között fegyveres erőik jogállásáról. A magyar jogba átültette az 1995. évi CII. törvény.

31 Ezzel összhangban áll az alaptörvény is, amely az Országgyűlés hatáskörébe utalja a katonai műveletekben való részvétellel kapcsolatos döntéseket [Alaptörvény, 1. cikk (2) bekezdés i) pont]. Hasonló rendelkezést tartalmaz a többi tagállam alkotmánya vagy egyéb jogszabálya is. Egyéb belső jogszabályok is „küldő” és „fogadó” államról szólnak. Erről részletesen lásd a büntetőjogi területen Venczl László: A katonai büntető igazságszolgáltatás aktuális kérdései. Magyar Kriminológiai Társaság, Budapest, 2001, 7–15. o. [Kriminológiai Közlemények, 59.]

32 Érdekes, hogy a főtanácsos is elismeri a vonatkozó nemzetközi jog hiányát, mégis arra a következtetésre jut, hogy az államfők helyzetét a nemzetközi jog egyezmények és a nemzetközi szokás rendezi. Lásd indítvány, 4. jegyzet, 55–56. bekezdés.

zetközi szerződések pusztán léte megengedi az uniós jog korlátozását. További kérdés, hogy az államfőknek mindenfajta, az uniós polgárságból fakadó jogukról le kell-e mondaniuk, vagy csak bizonyos előnyökről, például a mozgásszabadságról.

Elsőből utolsók

Az ítéletet jóindulattal olvasva az előbbi kérdéseket tisztázza a bíróság egy félmondata, illetve egy sorok közötti utalás. A bíróság ugyanis nemcsak azt állította, hogy a nemzetközi jog rendezi az államfők jogállását – ami az ítélet indokolásához elégséges lett volna –, hanem azt is megemlítette, hogy a nemzetközi szokásjog és a nemzetközi egyezmények, különösen a New York-i egyezmény „*kiváltságokkal és mentességekkel*” ruházta fel őket.

A bíróság nem folytatta a gondolatmenetet, ezért csak sejteni lehet, hogy kimondatlanul azt a szlovák érvelést fogadta el, amely szerint ha a nemzetközi és az európai uniós jog egyaránt vonatkozna az államfőkre, akkor őket „az uniós jog alapján más tagállamokban úgy illetnének meg *kiváltságok* [értsd: az uniós jog alapján, az uniós jog által biztosított mozgásszabadság, ami kiváltság a nemzetközi jog általános szabályaihoz képest], hogy ezzel egyidejűleg a nemzetközi jogban biztosított *mentességek* védelmeznék őket az ezen államok által az uniós jog alapján hozott közigazgatási határozatok alkalmazhatósága ellen [értsd: az államfők nem kiutasíthatók]. Ennek az lenne a következménye, hogy a tagállamok az ilyen személyeknek sem a területükre való belépését nem tagadhatnák meg, sem pedig utólag nem távolíthatnák el őket, figyelembe véve a mentességeiket.”³³

A szlovák érv tehát egy meglehetősen szűk esetkörre, a kiutasításra, illetve annak lehetetlenségére hivatkozással tartja megengedhetőnek az államfők mozgásszabadságának korlátozását. Az uniós jog szerint azonban az uniós polgárral szembeni kiutasítás is csak kivételes esetben, pontosan körülhatárolt feltételek fennállása esetén történhet meg, meghatározott eljárás szerint. Tehát az indokolás alapjává egy olyan forgatókönyv lehetősége válik, amikor az államfő beutazásakor nem állt fenn közrendi, közbiztonsági vagy közegészségügyi kockázat (hiszen ebben az esetben az uniós jog alapján is meg lehetett volna tagadni a belépését), csak az idegen tagállamban való tartózkodása alatt merül fel ilyen rizikó, és emellett az uniós jog többi – itt nem tárgyalt – szigorú feltétele is teljesül, amelyek együttes fennállása esetén más,

³³ Ítélet, I. jegyzet, 37. bekezdés.

nem államfő uniós polgárt ki lehetne utasítani. Jelen tanulmánynak nem célja a Sólyom-ügy értékelése diplomáciai szempontból, de mivel a bírósági érvelésnek ez a sarokpontja, annyit érdemes egyértelművé tenni, hogy a luxemburgi fórum által átvett szlovák érvelésnek az a nemcsak meglehetősen csekély valószínűséggel bekövetkező, de a külkapcsolatok szempontjából sem konstruktív forgatókönyv az alapja, amikor egy államfő szomszédos állambeli látogatásának pár órája alatt olyan cselekményeket követ el, ami miatt más uniós polgárt kiutasíthatnának.

Ha tehát rosszindulatúan olvassuk az ítéletet, akkor arra jutunk, hogy az érvelés alapjául szolgáló szokásjognak és a New York-i egyezménynek nincs köze az államfők mozgásához (fantom nemzetközi jog), ha viszont jóindulatú az olvasatunk és a „kiváltságokra és mentességekre” hivatkozásnak jelentőséget tulajdonítunk, akkor arra juthatunk, hogy az államfők fokozott (nemzetközi jogi) védelme és egy meglehetősen valószínűtlen scenárió bekövetkezésének elvi esélye válik a súlyos (uniós) jogkorlátozás megengedhetőségének indokává.

Éjjel-nappal államfő

A bíróság hangsúlyozta, hogy az államfő nemzetközi jogi védelmének kötelezettsége független attól, hogy a tartózkodásra milyen jogcímen kerül sor. Ez pedig nem értelmezhető másként, mint hogy az államfő nem tud „civilben” utazni, hiszen a kiváltságok minden minőségében megilletik. A bíróság így felülemelkedett azon a vitán, hogy a köztársasági elnök utazása magán- vagy hivatalos látogatás volt-e, egyszerűen értelmetlennek nyilvánítva a különbségtételt.

Véleményem szerint meglehetősen gyenge volt a magyar köztársasági elnök érve, amennyiben arra hivatkozott, hogy magánszemélyként utazott. Az utazás jellegét nyilván nem az határozza meg, hogy az államfő szubjektív érzete szerint milyen természetű a látogatás. Objektíven szemlélve a látogatást, nehéz annál hivatalosabb utat elképzelni, mint amikor egy ország állami ünnepén, illetve annak másnapján, jegyzékváltást követően, az adott ország államalapítójának szoboravatására utazik a hivatalban lévő köztársasági elnök.³⁴

Mindamellet az a bírósági álláspontot is túlzónak vélem, hogy egy államfő hivatali ideje alatt soha nem tud civilben utazni, az érvelésből követ-

³⁴ Yves Bot főtanácsnok is arra jut az ügy körülményeit áttekintve, hogy a tervezett látogatás közéleti jellegű volt. Lásd indítvány, 4. jegyzet, 48–49. bekezdés

kezően egy mégoly magánjellegű eseményre sem, mint például egy családi nyaralás, rokon esküvő vagy temetés.

A privilegizált jogkorlátozottak köre

A döntés azt is nyitva hagyja, hogy az államfőkön kívül kik azok az uniós polgárok, akikre a nemzetközi jog vonatkozik, és akiknek fokozottan védett nemzetközi jogi helyzetükből adódóan korlátozhatók uniós jogai. Az 1973-as New York-i egyezmény ebben a kérdésben sem nyújt eligazítást, mivel meglehetősen homályosan fogalmaz, amennyiben „nemzetközileg védett személynek” ismeri el az államfő, a kormányfő és a külügyminiszter mellett az állam bármely más képviselőjét, tisztségviselőjét, vagy valamely nemzetközi szervezet tisztségviselőjét, illetve annak megbízottját és a felsoroltak családtagjait.³⁵

Nem tudjuk meg, vajon ők is éjjel-nappal nemzetközileg védett személyek-e, illetve ha nem, akkor hogyan határozhatjuk meg azokat a helyzeteket, amikor azok, és mikor magánszemély uniós polgárok. Annak ellenére nem nyilvánított véleményt a bíróság ebben a kérdésben, hogy a magyar keresetlevél kifejezetten kérte, hogy pervesztesség esetén állapítsa meg az uniós jog alóli „kivételek körét és hatályát”³⁶. Igaz ugyan, hogy a kötelezettségszegési eljárásnak nem célja absztrakt kérdések megválaszolása, azonban ismét arra juthatunk, hogy a magyar fél által felvetett e súlyos kérdések vonatkozásában is bizonytalanságot hagy maga után az ítélet.

Az indokolás gyengéinek elkerülési technikái

Az ügy nemzetközi és uniós jogi jelentősége nem abban rejlik, hogy melyik állam nyerte a pert, hanem hogy lehetőséget adott a bíróságnak az uniós jog és különösen az uniós polgárság határainak megrajzolására, valamint az integráció mélységének meghatározására. A bíróság szinte szabad kezett kapott, hiszen az uniós jog nem nyújt egyértelmű eligazítást, követendő korábbi esetjog pedig nincs, mivel egy tagállami államfő másik tagállamba való belépésének megtiltása precedens nélküli az Európai Unió történelmében.

³⁵ New York-i egyezmény, 1. cikk (1) bekezdés.

³⁶ „feltéve, de meg nem engedve, hogy amennyiben – az előző pontokban foglalt kérelem alapjául szolgáló magyar álláspont ellenére – a Bíróság állásfoglalása az lenne, hogy a 2004/38 irányelv személyi hatályát konkrét nemzetközi jogi norma korlátozhatja, állapítsa meg az ilyen kivételek körét és hatályát”. 2010. július 6-án benyújtott kereset, Magyar Köztársaság kontra Szlovák Köztársaság, 1. o.

Ezért különösen sajnálatos, hogy egyrészt az indokolás sok helyen csikorog, másrészt pedig az ítélet nem határozza meg teljes egyértelműséggel az integráció mélységét. A döntés számos, az unió többszintű jogrendjével kapcsolatos kérdést megválaszolatlanul hagy, sőt újakat nyit meg.

Ha a bíróság másként érvel, nem lett volna szükség egy olyan jogesetre hivatkozni, amelynek csupán egyetlen mondata támasztja alá a bíróság álláspontját³⁷, ám maga a döntés és az azt megelőző főtanácsnoki indítvány szellemisége szöges ellentétben áll a Sólyom-ügyben hozott ítélettel. Nem merülne fel a kérdés, hogy mit jelent a nemzetközi jog általi szabályozottság, azaz hogy mennyire kell relevánsnak lennie a hivatkozott nemzetközi jogi normának az ügyre nézve ahhoz, hogy azt állíthassuk, a kérdést a nemzetközi jog rendezi. Nem maradna megválaszolatlanul, hogy a szabad mozgáson túl vajon milyen más jogairól kell még lemondaniuk az államfőknek, és hogy rajtuk kívül kikre terjed ki, és milyen minőségükben a jogfosztottak köre. Végül arra sem lett volna szükség, hogy a bíróság közvetve elfogadja azt a felettébb hipotetikus és diplomáciailag is kevésbé bölcs érvelést, amely szerint Sólyom Lászlót kettős – és ezért megengedhetetlen – védelem illetné meg, ha vonatkozna rá az uniós jog, amennyiben Szlovákiában olyan cselekményeket követne el ott-tartózkodása alatt, amelyért másokat kiutasítanának.

A kevesebb most is több lett volna. A jelenlegivel azonos eredményre vezetett volna, ha a bíróság nem megy bele az ügy érdemi tárgyalásába, ezzel egyben elkerülhette volna a logikai buktatókat. Erre több út is kínálkozott. A következőkben a magyar kereset elutasításának módjait vázoljuk, amelyek közül kettőt tartunk szakmailag védhetőnek.

Nincs ügy

Három héttel az incidens után *Eörsi Máttyás* óva intett az ügy jogi útra terelésétől egy kasszandrai publicisztikában, amelyben felvetette a pervesztesség lehetőségét. Véleménye szerint a bíróság azzal zárhatta volna rövidre az ügyet, ha arra hivatkozással utasítja vissza az érdemi döntést, hogy mivel a köztársasági elnök kísérletet sem tett a határátlépésre, konkrét jogsértésre soha nem is került sor.³⁸ Így a bíróságnak nem kellett volna a jogvitával foglalkoznia, egészen a következő – remélhetőleg soha be nem következő – esetig,

³⁷ Kadi-ügy, 16. jegyzet, 291. bekezdés: „E tekintetben először emlékeztetni kell arra, hogy a Közösség hatásköreit a nemzetközi jog tiszteletben tartásával kell gyakorolni.”

³⁸ Eörsi Máttyás: A Bajnai–Fico-találkozó elé. NOL.hu, 2009. szeptember 10. http://nol.hu/velemeny/20090910-a_bajnai-fico_talalkozo_ele

amikor egy uniós ország államfőjének határátlépését valóban megakadályozza egy másik tagállam.

Véleményem szerint, noha a felvetés frappáns, nem pontos, hiszen az uniós jogban a *case or controversy* hiánya önmagában nem feltétlenül alapozza meg a kereset elutasítását. Igaz ugyan, hogy az EUMSZ 259. cikke szerint a kötelezettségzegési eljárás célja egy konkrét tagállami uniós jogsértés megállapítása és megszüntetése³⁹, de az uniós jogsértést megalapozhatja egy hibásan, határidőn túl sem implementált, vagy az uniós joggal szembenálló nemzeti jogszabály pusztá léte is. Vizsgáljuk meg ezért, hogy vajon a magyar államfő szlovák–magyar határátlépésének tiltása önmagában uniós jogsértés lehet-e, függetlenül attól, hogy Sólyom László a konkrét esetben megkísérelte-e a határátlépést. Ha arra jutnánk, hogy nem, akkor a „nincs ügy” érvelés valóban megállná a helyét, és amennyiben a bíróság ezt az utat választotta volna, elkerülhetővé váltak volna az előző fejezetben részletezett problémák.

Először is érdemes végiggondolni, hogy a tiltás milyen formákat ölthet. Tegyük fel, hogy Szlovákia jogszabályba foglalja, hogy a mindenkor magyar államfő nem kelhet át a határon folyó év augusztus 21. napján. Vajon a belső, tagállami törvény védelme érdekében is hivatkozhatna egy uniós ország a nemzetközi jog általi szabályozottságra? Azaz felhívhatná a diplomáciai kapcsolatok nemzetközi jog általi szabályozottságát és a nemzetközi jog uniós joggal szembeni elsőbbségét, ha nem diplomáciai kérdést diplomáciai eszközökkel – törvényi szabályozással – oldana meg? Akármi lenne a válasz erre a kérdésre, jelen vizsgálat szempontjából elégséges arra emlékeztetni, hogy az uniós jog alkalmazási köréről történő állásfoglalás egyértelműen a bíróság hatáskörébe tartozik, tehát Luxemburg kénytelen lenne érdemben tárgyalni az ügyet.⁴⁰

A valós helyzet persze egyszerűbb az iménti hipotézisnél, hiszen egy diplomáciai vitát diplomáciai csatornán keresztül rendezett Szlovákia. Felmerül tehát a második kérdés, hogy a magyar államfő Szlovákiába belépését megtiltó jegyzéket, illetve általában a diplomáciai üzeneteket tekintheti-e a bíróság jogilag értékelhetetlen államok közötti „levelezésének”, és esetleg így elkerülheti-e az ügy érdemi tárgyalását. Úgy vélem, hogy nem a szabályozás formája tesz egy ügyet diplomáciaivá és a nemzetközi jog által szabályozottá. Ha például Szlovákia úgy érvelne, hogy általában a magyar állampolgárok határátlépése sérti a szlovákok érzékenységét és az 1968-as megemléke-

³⁹ Lásd 13. jegyzet.

⁴⁰ Lásd ítélet, 1. jegyzet, 24–26. bekezdés

zéseket, akkor sem tilthatná meg diplomáciai csatornákon (sem) a magyar állampolgárok Szlovákiába utazását. A tény, hogy a korlátozás formája diplomáciai jegyzék, nem mentesítené a luxemburgi bírói felülvizsgálat alól a tagállamot. Úgy vélem, önmagában az, hogy nem a jogalkotási törvény szerinti valamely jogszabályi formában korlátozzák uniós polgárok jogait a tagállamok, nem menti meg a helyzetet a luxemburgi bírói felülvizsgálat elől. Ha például egy belső rendőrségi utasítás korlátozná uniós polgárok szabad mozgását, az ugyanolyan aggályos volna (sőt, még aggályosabb), mint ha ezt törvényben tenné meg egy tagállam. Ezért Luxemburnak feltétlenül meg kellene vizsgálnia a kérdést, hogy a jegyzék tartalma valóban a nemzetközi jog által szabályozott kérdés-e, és így megint csak az ügy érdemi – és a bíróság számára láthatóan nehézkes és kínos – vizsgálatának szükségességéhez jutunk el.

Nem menti-e meg mégis a „nincs ügy” érvelést, ha a diplomáciai jegyzéket jogilag irrelevánsnak tekintjük, és ezért mentesítjük a bírói felülvizsgálat alól arra hivatkozással, hogy a belépést megtiltó jegyzékhez maga a szlovák fél sem fűzött semmilyen jogkövetkezményt? Ezt Robert Fico szavai támasztják alá, aki úgy nyilatkozott: ha Sólyom László mégis úgy dönt, hogy átkel a határon, a szlovák hatóságok ezt nem fogják fizikai erőszakkal megakadályozni.⁴¹ Érvelhetne-e úgy Luxemburg, hogy a szlovák fél maga is szimbolikus, jogkövetkezményekkel nem bíró dokumentumként kezelte a jegyzéket, így az nem keletkeztethetett volna valós konfliktust az uniós polgárságból fakadó jogok és a nemzetközi jog között még abban az esetben sem, ha a köztársasági elnök a jegyzék ellenére úgy dönt, átlépi a határt?⁴² Ha erre jutnánk, valóban joggal állíthatnánk, hogy nemcsak konkrét ügy nincs, mivel Sólyom László idejében visszafordult, hanem a diplomáciai jegyzék sem lehet a bírói vizsgálat alapja, így valóban „nincs ügy”. Véleményem szerint az, hogy Robert Fico gyakorlatilag arra kérte a hatóságokat, hogy ne vegyék figyelembe a jegyzéket, nem menti meg a helyzetet, hiszen fennállt an-

41 http://en.wikipedia.org/wiki/2009_ban_of_Hungarian_President_from_Slovakia#cite_ref-15

42 Persze más lett volna a helyzet, ha a magyar elnök határátlépésének kérdését jogszabályba foglalja a jogalkotó, például extrém esetben megtiltja számára a határátlépést minden év augusztus 21-én és egyéb, a szlovák történelem szempontjából szenzitív napokon. Ebben az esetben vélhetően nem lett volna elégséges arra hivatkozni, hogy a mindenkori miniszterelnök vagy más közjogi méltóság a jogszabály végre nem hajtására szólít fel, vagy hogy a hatóságok rendre figyelmen kívül hagyják a normát. Ilyen esetben a jogszabály és a fenyegetettség pusztá fennállása is megalapozhatta volna az uniós jog megsértését – hacsak más, a továbbiakban körvonalazott módon nem utasította volna vissza a bíróság a keresetet.

nak az elvi lehetősége, hogy akár az utolsó pillanatban meggondolja magát és a jegyzékben foglaltakat mégis végrehajtandónak tekintse.

A bíróság ezért véleményem szerint nem hivatkozhatott arra, hogy nincs mit vizsgálnia, mondván nem történt határátlépés és nem fogadtak el olyan normát sem, amit Luxemburg felülvizsgálhatna. Az utóbbit ugyanis az előbbieken fényében lehetetlen alátámasztani. Létezik azonban olyan megoldás, amellyel elegánsan elkerülhető lett volna a jogvita eldöntése, és így az előző fejezetben részletezett csapdák is.

Hatáskör-átruházás hiánya

Az egyik életképes megoldást Yves Bot főtanácsnok szolgáltatotta az ügyben megfogalmazott indítványában. Abból indult ki, hogy a lisszaboni szerződés szerinti hatáskör-átruházás elvének megfelelően az unió csak olyan kérdéseket szabályozhat, amelyekre a tagállamok felhatalmazást adtak.⁴³ Mivel azonban a tagállamok nem rendelkeznek az államfők más tagállamok területére történő belépésének kérdéséről, ez a hatáskör a tagállamoknál marad. A főtanácsnok a bírósággal szemben különbséget tett a magán- és hivatalos látogatás között: ha Sólyom László csupán uniós polgárként szándékozott volna Révkomáromba menni, más lett volna a helyzet, de mivel a főtanácsnok szerint a magyar államfő hivatali minőségében utazott, rá a diplomáciai kapcsolatok szabályai vonatkoznak, amelyek kívül esnek az EU hatáskörén.

A frappáns érvelés szerint az ügy nem a személyek szabad mozgásáról szól, hanem diplomáciai kapcsolatokról, amelyek rendezésére nincs hatásköre az Uniónak. A főtanácsnoki indítvány veszélye azonban Pandora szelencéjének megnyitása. Csakúgy, mint a bíróság, Bot főtanácsnok is nyitva hagyta, hogy hány olyan terület lehet még, ahol egy uniós polgár belső uniós, sőt schengeni határokon történő átkelése nem konstruálható uniós polgárok mozgásszabadságaként.

Az ítéletben a bíróság nem követte a főtanácsnok iménti érvelését, talán azért, mert túlságosan határozottan foglalt állást egy erősen politikai töltetű kérdésben, azaz abban, hogy a diplomáciai kapcsolatok jogát, amely a tagállamok szuverenitásának magvához tartozik, felülírhatja-e az EU-jog, és egyben felélesztve azt a vitát is, hogy a jog mennyiben alkalmas diplomáciai, azaz végső soron politikai nézeteltérések rendezésére.⁴⁴

⁴³ EUSZ 5. cikk (2) bekezdés, lásd 5. jegyzet.

⁴⁴ Niamh Nic Shuibhne: "Editorial: 'And those who look only to the past or the present are certain to miss the future'". *European Law Review*, 2/2012., pp. 115–116.

Politikai kérdés

A hatáskör-átruházás hiányának kimondásából eredő kellemetlenséget és az előbbieken részletezett csapdákat is el lehetett volna kerülni, ha a bíróság nyíltan kimondja azt, ami valójában történt: nem volt hajlandó a tagállami diplomáciai konfliktusokat alávetni az EU-jognak. Luxemburg meríthetett volna az amerikai „politikai kérdés doktrínából”⁴⁵, amelynek értelmében a bíróságok önkorlátozó módon nem kérdőjeleznek meg külpolitikai, a nemzetközi kapcsolatok területére tartozó szenzitív kérdéseket. Azt, hogy mitől lesz egy az eljárás alapjául szolgáló probléma „politikai kérdés”, végső soron a bíróság határozza meg, az amerikai tapasztalatok pedig azt mutatják, hogy ennek kritériumrendszere kellően tág ahhoz, hogy megfelelő játékkeret adjon a bíróságnak. Mindamellett persze arra is kihasználható, hogy a bírák elkerüljék a nehéz, politikailag kicsit is érzékeny esetek eldöntését. Talán épp ezt a kritikát próbálta meg elkerülni a luxemburgi bíróság, ám a választott európai megoldás sem kevésbé aggályos, sőt: vitatható jogi érveléssel leplezni próbálja az ítélet mögöttes indokát, ami nem más, mint a tagállamok közötti érzékeny diplomáciai konfliktusokban, azaz voltaképpen az amerikai doktrína szerinti „politikai kérdésekben” való érdemi döntés elkerülése.

⁴⁵ Amerikai Legfelső Bíróság, *Marbury v. Madison*, 5 U.S. 137 (1803); *Baker v. Carr*, 369 U.S. 186 (1962). Magyar nyelven lásd Paczolay Péter: Könyörtelen bírói hatalom? A bírói alkotmányértelmezés politikai szerepe. *Jogállam*, 1993/2., 31–36. o.; Györfi Tamás: Az Alkotmánybíróság politikai szerepe. *Politikatudományi Szemle*, 1996/4., 63–99. o.; Tóth Gábor Attila: *Túl a szövegen – Értekezés a magyar alkotmányról*. Osiris Kiadó, Budapest, 2009