

AZ ALKOTMÁNYOS SZERZŐDÉS NEMZETKÖZI JOGI KÉRDÉSEI

SZABÓ MARCEL
tanszékvezető egyetemi docens

Az Alkotmányos Szerződés megfogalmazásával az Európai Unió nagy lépést tett annak érdekében, hogy újrafogalmazza azokat a célokat és eszközöket, amelyek tudatában nemzetközi területen fellép, annak érdekében, hogy „megőrizze a békét, megelőzze a konfliktusok kialakulását, és erősítse a nemzetközi biztonságot”.¹ Jelen tanulmányomban arra törekszem, hogy kísérletet tegyek arra, hogy felvázoljam, hogy az Alkotmányos Szerződés kellő jogi keretet teremtett-e az Európai Unió által célzott jelentősebb nemzetközi szerepvállaláshoz, és az európajognak, mint a nemzetközi jog speciális alrendszerének erőteljesebb egységbe kovácsolása a nemzetközi jog egészével teremt-e olyan új kihívásokat, amelyekkel az Európai Uniónak szembe kell néznie.

I. Az Alkotmányos Szerződés a nemzetközi jogról

Előljáróban érdemes megvizsgálni azt a határozottabb szerepet, amelyet az Európai Unió a maga számára előírányzott a nemzetközi jog betartatása és fejlesztése területén. Az Unió célkitűzésként határozta meg hozzájárulását a nemzetközi jog szigorú betartásához.² Az Alkotmányos Szerződés szerint az Unió nemzetközi szintű fellépése arra irányul, hogy az Egyesült Nemzetek Alapokmányában foglalt elvek és a nemzetközi jog tiszteletben tartását a világ többi részén előbbre vigye.³ Az Unió még ennél is ambiciózusabb célokat fogalmaz meg a környezetvédelmi kérdések kapcsán, ahol közvetve a nemzetközi jog fejlesztéséhez való hozzájárulását is előírányozza. Az Unió nemzetközi szinten küzdeni kíván a regionális vagy világméretű környezeti problémák leküzdése érdekében⁴ és ebből a célból megállapodást köthet harmadik felekkel.⁵

¹ Alkotmányos Szerződés III. rész 292. cikk 2. bekezdés c. pont

² Alkotmányos Szerződés I. rész 3. cikk 4. bekezdés

³ Alkotmányos Szerződés III. rész 292. bekezdés

⁴ Alkotmányos Szerződés III. rész 233. cikk 1. bekezdés d. pont

⁵ Alkotmányos Szerződés III. rész 233. cikk 4. bekezdés

Az Unió megfogalmazza igényét arra, hogy a nemzetközi politikában a jelenleginél hangsúlyosabban jelenjen meg, és ennek terepéül az Alkotmányos Szerződés elsődlegesen az ENSZ szervezetét jelöli meg: „Az Unió, különösen az Egyesült Nemzetek keretében, elősegíti a közös problémák többoldalú megoldását”.⁶ Nyilvánvalónak látszik, hogy a megfigyelői státusz, amelyet az Európai Unió örökölhetne meg az Alkotmányos Szerződés ratifikálását követően az EK-tól, elégtelennek látszik, hogy az Európai Unió kellő súllyal jeleníthesse meg külpolitikai elképzeléseit az Egyesült Nemzetek Szervezetében.

Az előbbi megfogalmazások egyértelműen manifesztálják az Európai Unió határozott igényét a nemzetközi területen történő fellépésre, a hagyományos nemzetközi gazdasági együttműködésen messze túlnyúló módon, a béke és biztonság megteremtése és megőrzése érdekében. Kérdéses azonban, hogy az Európai Unió jogi személyiségének sajátos jellege lehetővé teszi-e, hogy beleilleszkedjék a hagyományos nemzetközi jogi alanyok körébe.

II. Az Unió nemzetközi jogi személyisége

A jogi személy a nemzetközi jog szerint olyan entitásként írható le, amelynek hatalmában áll, hogy nemzetközi téren a saját nevében önállóan lépjen fel.⁷ Bár a szovjet nemzetközi jogi doktrína szerint a békés egymás mellett élés elvének mondott ellent, hogy az EK elutasította szocialista országok felvételét, a szervezet szupranacionalitását pedig az államok szuverenitásának az ENSZ Alapokmányában lefektetett elve megtagadásának tekintették,⁸ az EK nemzetközi jogi személyiségének elismertetése a nemzetközi közjogban mégsem ütközött jelentős nehézségbe, mert az az EKSz ‘*expressis verbis*’ rendelkezésén alapult.

Mint ismeretes, a második világháborút követő nemzetközi jogi fejlődés eredményeképpen az államok mellett elismerik a nemzetközi szervezeteket is, mint a nemzetközi jog alanyait. A gyakorlatban az államok és nemzetközi szervezetek az EK-t nemzetközi szervezatként kezelték, és a nemzetközi jogi irodalom felfogásában is ez a tendencia érvényesült.⁹ Az Európai Közösség csatlakozott azokhoz a nemzetközi egyezményekhez, amelyeknek nem csak államok lehetnek részesei, teljes jogú tagságot szerezhetett azokban a nemzetközi szervezetekben, amelyekben a nemzetközi jog államisággal nem rendelkező alanyi is taggá válhattak (pl. az ILO-ban), míg egyéb esetekben be kellett érnie megfigyelő státusszal.

Az EUSz-el megteremtett Európai Unió jogalanyisága hosszú ideig vita tárgya volt a jogtudományban, hiszen a Maastrichti Szerződés nem rendelkezett a jogalanyiságáról, ezért egyesek csak jogi személyiség nélküli politikai képződménynek tekintették. Azonban a Bernadotte ügy¹⁰ alapján egyértelművé vált – amelyben éppen az

⁶ Alkotmányos Szerződés III. rész 292. cikk 1. bekezdés

⁷ VINCENT KRONENBERGER: *The European Union and the International Legal Order Discord of Harmony?* Hague: T.M.C. Asser Press, 4.

⁸ BERNARD A. RAMUNDO: *Peaceful Coexistence*. Baltimore: John Hopkins Press, 1967. 172.

⁹ Pl. ANTONIO CASSESE: *International Law*. Oxford University Press, 2001. 179.

¹⁰ A hágai Nemzetközi Bíróság 1949. április 11-i Tanácsadó Véleménye. *I.C.J. Reports 1949*. 174 *et seq.*

Egyesült Nemzetek jogalanyiságáról kellett a hágai Nemzetközi Bíróságnak állást foglalnia –, a jogalanyiságnak nem feltétele, hogy arról az alapító okirat rendelkezzen,¹¹ elegendő, ha a nemzetközi szervezet funkciójának ellátásához szükséges és ezért vélelmezhető, hogy a létrehozó államok ebben a vonatkozásban is hatáskört ruháztak rá.

Az Alkotmányos Szerződéssel életre hívott Európai Unió az Európai Közösségek és a Maastrichti Szerződéssel létrehozott Európai Unió jogutódja. A jogutódlás tényéből alappal feltételezhetjük, hogy az Európai Unió a Maastrichti Szerződés óta ténylegesen rendelkezik jogi személyiséggel. Azt is mondhatnánk, hogy olyan ez mintha valakinek a végrendeletből következethetnének arra, hogy létezett.

Az új Európai Unió nemzetközi jogalanyisága nem lehet vitás, „Az Unió jogi személy”, deklarálja az Alkotmányos Szerződés 7. cikke. Bár az Unió minden tagállam nemzeti joga szerint is jogalany a III. rész 426. cikkével összhangban, egyértelmű, hogy a 7. cikk az Unió nemzetközi jogi személyiségére vonatkozik. Bár a Konvent álláspontjából úgy tűnik, hogy az Európai Unió jogi természetének deklaráálásával egyben tisztázták annak jogi természetét is,¹² a probléma talán ennél bonyolultabb. A legfőbb kérdés ezek után úgy fogalmazható meg, hogy vajon az új Európai Uniót is nemzetközi szervezetnek kell-e tekinteni, avagy a föderalisták reménye szerint létrejött az Európa-állam, és ennek következtében a nemzetközi jognak az államiság kritériumaival felruházott új alanyával kell számolnunk.

Weiler professzor a kérdést a közösségi jogrend természete felől közelítette meg híres könyvében.¹³ Vajon a közösségi jogrend a nemzetközi közjog elkülönült alrendszerre, vagy ‘alkotmányos jogrend’, tehát egy kvázi szövetséges állam belső joga. Weiler professzor inkább az utóbbi mellett teszi le a voksát, hangsúlyozva ugyanakkor, hogy az ‘alkotmányos jogrend’ megalkotása éppen a szükséges legitimitációs elemeket nélkülözi.¹⁴ (Érdemes megjegyezni, hogy sokan éppen a demokratikus legitimitás hiányának leküzdését látták az Alkotmányos Szerződés fő értékének.)¹⁵ A Van Gend en Loos ügyben az Európai Bíróság tisztázta a közösségi jog közvetlen hatályát, amelynek következtében magánszemélyek is közvetlenül érvényesíthetik a közösségi jogból fakadó követeléseiket a tagállami bíróságokon, amelyből következően az EGK Szerződés nemzetközi megállapodásból alkotmányos eszközzé vált, mintha a polgárok a szövetségi alkotmányból fakadó jogait érvényesítenék a föderáció valamely bírósága előtt.¹⁶

¹¹ SHABTAI ROSENNE: *The World Court What it is and how it works*. Dordrecht – Boston – London: Martinus Nijhoff Publishers, 1994. 160–161.

¹² *Simplification of the Treaties and drawing up of a constitutional treaty*. Brussels: The European Convention – The Secretariat, 10 September 2002 (11.09.), CONV 250/02 <http://register.consilium.eu.int/pdf/en/02/cv00/00250en2.pdf>, p.13

¹³ J. H. H. WEILER: *The Constitution of Europe. „Do the new clothes have an emperor?” And other essays on European integration*. Cambridge University Press, 1999. 298.

¹⁴ *ibid.*

¹⁵ JOHN ERIK FOSSUM – AUGUSTÍN JOSÉ MENÉNDEZ: *The Constitution’s Gift? A deliberate democratic analysis of constitution-making in the European Union*. Working Paper No.13, March 2005, University of Ohio, Centre for European Studies. <http://www.arena.uio.no>, 12. pont

¹⁶ JACQUES H. J. BOURGEOIS: *Effects of International Agreements in European Community Law: Are the Dice Cast?* *Mich. L. Rev.* 82 (1984) 1250, 1251.

Az államok egyesülésnek a tradicionális nemzetközi jogi doktrínában két elismert alakzata van, az államszövetség és a szövetségi állam. Nagy Károly megfogalmazása szerint „Az államszövetség az államoknak olyan laza kapcsolata, amelynél az egyesülés következtében nem jön létre új állam, a szövetségbe tömörülő államok csupán közös szerveket hoznak létre bizonyos közös ügyek intézésére. A tagállamok közötti viszonyt továbbra is a nemzetközi jog szabályozza, a szuverenitás nem az államszövetséget, hanem az egyes tagállamokat illeti.”¹⁷ Herczegh Géza megfogalmazása szerint: „Az államszövetség (konföderáció) az államkapcsolatoknak állandó jellegű, de laza formája, amelyben az egyes tagállamok megőrzik nemzetközi jogalanyiságukat és a nemzetközi kapcsolatokban nem az államszövetség, hanem maguk az államok szerepelnek. Az államszövetség esetében tehát nem jön létre új, a tagállamok fölött álló állam: az érdekelt államoknak csak közös szerveik vannak a közössé tett ügyeik intézésére, e közös tanácskozó szervek határozatai rendszerint csak a tagok egyhangú állásfoglalásai alapján jöhetnek létre.”¹⁸ Jelenleg a Nemzetközösség és a Független Államok Közössége az államszövetség legismertebb példái.

A Független Államok Közössége keretében a legjelentősebb döntéshozó szervek az Államfők Tanácsa, a Kormányfők Tanács és a Parlamenti Közgyűlés. A FÁK tagállamai gazdasági unióra lépnek egymással, amelyet vámegyütműködéssel és közös katonai parancsnoksággal vezetnek a szorosabb politikai unió felé. Úgy tűnik, hogy a FÁK struktúrája erősen inspirálódott az Európai Unió politikai-gazdasági céljaiból és szervezeti felépítéséből, azzal a nem alábecsülendő eltéréssel, hogy az előirányzott együttműködés a FÁK esetében a gyakorlatban csak elég csekély mértékben látszik megvalósulni. Tekintettel arra, hogy a FÁK-at a nemzetközi jogászok egyöntetűen államszövetségnek tekintik, nincs ok rá, hogy kétségbe vonjuk, hogy az Európai Unió keretében megvalósuló integráció foka legalábbis eléri, de feltehetőleg jelentősen meghaladj-e azokat a kritériumokat, amely alapján egy államok közötti állandósult együttműködés államszövetségnek tekinthető. Az államszövetségnek, mint jogi kategóriának csak csekély nemzetközi jogi relevanciája van, hiszen a nemzetközi jognak nem önálló alanya. Az igazi kérdés abban fogalmazható meg, hogy azáltal, hogy az Európai Unió deklarálta is nemzetközi jogalannyá vált, egyúttal szövetséges államnak is tekintendő-e, vagy az Európai Közösségekből kiindulva nemzetközi szervezetként kell-e kezelnünk. Szigorúan vett nemzetközi jogi értelemben ‘tertium non datur’, az erópajogászok által kedvelt „speciális szupranacionális struktúra” vagy a „nem-ortodox, előzmény nélküli, részben informális nemzetközi politikai aktor”¹⁹ megközelítés ugyanis nemzetközi terepen kezelhetetlen bizonytalanságot eredményez – nem tudhatnánk ugyanis, milyen jogok és kötelezettségek terhelnék és illetnék meg a nemzetközi jog alapján az ilyen ‘sui generis’ jogi képződményt.

A továbbiakban meg kell vizsgálnunk, hogy mely érvek és ellenérvek szólnak az Európai Unió szövetséges állam jellege mellett. Nagy Károly szerint „A szövetséges állam esetében a tagállamok új közös államszervezetet hoznak létre, amely az állami-

¹⁷ NAGY KÁROLY: *Nemzetközi jog*. Budapest: Püski, 1999. 103.

¹⁸ HERCZEGH GÉZA (szerk.): *Nemzetközi jog*. Budapest: Nemzeti Tankönyvkiadó, 78.

¹⁹ ROY H. GINSBERG: *The European Union in International Politics*. Rowman & Littlefield Publishers, Inc. 1999. 273.

ság minden ismervével rendelkezik anélkül, hogy ezáltal a tagállamok államisága megszűnne. A szövetséges állam viszonyát nem a nemzetközi jog, hanem az államjog szabályozza, a szövetségi alkotmány dönti el, hogy mely ügyek tartoznak a szövetséges köztársaság és melyek a tagállamok hatáskörébe. A szövetséges államok jellemzője, hogy területükön kettős államhatalom van, de ez egymással nem konkuráló, hanem kiegészítő és egymást feltételező intézményekben testesül meg. Ezen kívül jellemző a kettős állampolgárság is, hiszen a lakosok valamely tagállam és a szövetség állampolgárságával is rendelkeznek.²⁰

Parick Dallier és Allain Pellet szerint azonban a szövetségi állam legfőbb jellegzetessége, hogy a nemzetközi jognak elméletileg csak a szövetséges állam az alanya.²¹ A szerződéseket a szövetséges állam köti meg a valamennyi tagállam javára. A szövetséges állam egyik legfontosabb nemzetközi jogi sajátossága, hogy a tagállamok által elkövetett jogsértésekért a nemzetközi felelősséget a szövetségi államnak kell viselnie. A szerzők ugyanakkor elismerik, hogy szövetséges állam nemzetközi jogalanyiságát a szövetségi alkotmány határozza meg és annak változásaként a tagállamok visszanyerhetik nemzetközi jogalanyiságukat.

Valójában legtöbb szövetségi állam – legalább elviekben – lehetővé tesz tagállamai részére valamilyen korlátozott nemzetközi jogalanyiságot. Az 1977-es Szovjet Alkotmány 80-ik cikke szerint a szovjet tagköztársaságok önállóan is nemzetközi kapcsolatra léphettek külföldi államokkal, követeket küldhettek és fogadhattak, továbbá nemzetközi szerződéseket köthettek. Az 1949-es német alkotmány szerint a lander-ek a nemzetközi jog alanyai, tagállami hatáskörüknek megfelelő nemzetközi szerződéseket köthetnek, kivéve a politikai jellegűnek minősíthető megállapodásokat.

III. Föderatív jelleget erősítő aspektusok az Alkotmányszerződésben

Elmondhatjuk, hogy önmagában az a tény, hogy a tagállamok meg kívánják őrizni nemzetközi jogalanyiságukat, nem zárja ki, hogy az Európai Unióra, mint szövetségi államra tekintsünk. Érdemes azonban tisztázni, hogy mely aspektusok erősítik, és melyek gyengítik az Alkotmányos Szerződésben a föderatív állam koncepcióját.

1. Az Alkotmány elnevezés önmagában nem bizonyítaná, hogy szövetséges állam van születőben, hiszen egyes nemzetközi szervezetek alapító okmányai, mint például a Nemzetközi Munkaügyi Szervezeté vagy az Egyetemes Postaegyesületé szintén az 'alkotmány' elnevezést viselik.²² (Megjegyzendő, hogy az alapító szerződéseket és módosításait egyes szerzők együttesen már eddig is az Európai Unió 'Alkotmányának' nevezték.²³) Sokkal jelentősebb, hogy az Alkotmányos Szerződés legitimitációját – legalábbis deklaráció szintjén – Európa polgáraitól is

²⁰ NAGY i. m. 104.

²¹ NGUYEN QUOC DINH – PATRICK DAILLIER – ALAIN PELLET: *Droit International Public*. Paris: L.G.D.J., 1999⁶ 423.

²² FRANKLIN DEHOUSSE – WOUTER COUSSENS: *The Perils of a European Constitution. A Constitution for Europe – Motivations*. in <http://www.irri-kiib.be/papers/ConstitutionofEuropemotivation.pdf> 1.

²³ BARRY CARTER – PHILLIP TRIMBLE: *International Law*. Aspen Law & Business, 1999³ 557.

- nyeri.²⁴ Ha az Európai Unió nemzetközi szervezet lenne, nem volna szükséges, hogy az európai polgárok közössége, az „európai démosz” közvetlenül demokratikus ellenőrzése alá vonja működését, elegendő lenne, hogy az európai országokban törvényesen megválasztott kormányok a nemzetközi jog szabályai szerint együttműködjenek a szervezet felépítésében és működtetésében. Joseph Weiler szerint az Alkotmány fogalma az átlagembert is a jogállam koncepciójára és az Európai Unió kontextusában a demokráciáról szóló vitára emlékeztetik.²⁵
2. Az Alkotmányos Szerződés nem csak az uniós jogrend szupremáciáját deklarálja, de az egész dokumentum szövegezésének módja sok esetben azt sugallja, hogy az Európai Unió határozza meg a tagállamok mozgásterét, és nem fordítva: „Az Unió tiszteletben tartja a tagállamok Alkotmány előtti egyenlőségét, valamint nemzeti identitását, amely elválaszthatatlan része alapvető politikai és alkotmányos berendezkedésének”²⁶ továbbá „[az Európai Unió] nem érinti a tagállamok arra vonatkozó hatáskörét, hogy nemzetközi fórumokon tárgyalásokat folytassanak, vagy megállapodást kössenek”.²⁷ Nem találkozunk viszont az Európai Unió mozgásterét szűkítő imperatív szabályokkal, mint amelyek korlátozzák, mederbe szorítják például az ENSZ működését: „A jelen Alapokmány egyetlen rendelkezése sem jogosítja fel az Egyesült Nemzeteket arra, hogy olyan ügyekbe avatkozzanak, amelyek lényegileg valamely Állam belső joghatóságának körébe tartoznak”.²⁸ Érdemes azt is megfigyelni, hogy míg az ENSZ alapokmánya a tagok szuverén egyenlőségének elvéről²⁹ szól, addig az Alkotmányos Szerződés a tagállamok Alkotmány előtti egyenlőségét említi.
 3. Ismeretes, hogy a nemzetközi jogban a terület, a népesség és a főhatalom az államiság konstitutív elemei közé tartoznak. Az uniós polgárság intézménye olyan szoros kapcsolatot teremt az Európai Unió és tagállamainak polgárai között, amely messze túlmutat bármely nemzetközi szervezet és a egyén lehetséges kapcsolatrendszerén a nemzetközi jogban.
 4. Az Európai Unió területi dimenziókban meghatározott jogi fogalom, amely szintén elképzelhetetlen lenne nemzetközi szervezet esetében. Ez tetten érhető az Alkotmányos Szerződésben, amikor az az Unió külső határaitól szól, vagy abban a rendelkezésben, amely szerint meg kell védeni az Európai Unió biztonságát, függetlenségét és integritását.³⁰
 5. Ha következetesen végiggondoljuk az Európai Unió szövetségi állammá alakításának nemzetközi jogi következményeit, annak egyik legérdekesebb aspektusa az lenne, hogy a tagállami határok elveszthetnék nemzetközi jogi jellegüket, és így azok megváltoztatása nem az érintett tagállamok beleegyezésétől, hanem – elvileg – a

²⁴ Alkotmányos Szerződés, Preambulum

²⁵ J. H. H. WEILER – MARLENE WIND: *European Constitutionalism beyond the state*. Cambridge University Press, 2004. 2–3.

²⁶ Alkotmányos Szerződés I. rész 5. cikk 1. bekezdés

²⁷ Alkotmányos Szerződés III. rész 233. cikk

²⁸ ENSZ Alapokmány 1 fejezet 2. cikk 7. pont

²⁹ ENSZ Alapokmány 1 fejezet 2. cikk 1. pont

³⁰ Alkotmányos Szerződés III. rész 292. cikk 2. bekezdés a. pont

„szövetségi szervek” döntésétől függenek. A föderatív elképzelések erőteljesen jelen lehettek az Alkotmányos Szerződés megszövegezésénél, hiszen annak megfogalmazói az előbb vázolt eshetőségre is gondoltak, és tudatosan kizárták annak alkalmazhatóságát: „[a Szerződés] nem érinti a tagállamok arra vonatkozó hatáskörét, hogy a nemzetközi joggal összhangban maguk állapítsák meg földrajzi határaikat”.³¹

IV. A föderatív elemeket gyengítő aspektusok

1. Az uniós polgárság létrehozása politikai kompromisszum eredménye volt. Az Alkotmányos Szerződés is hangsúlyozza, hogy az „Az uniós polgárság kiegészíti, nem helyettesíti a nemzeti állampolgárságot”.³² Legfontosabb nemzetközi aspektusa abban áll, hogy az uniós polgárok „jogosultak bármely tagállam diplomáciai vagy konzuli hatóságainak védelmét igénybe venni olyan ország területén, ahol az állampolgárságuk szerinti tagállam nem rendelkezik képvisellel, ugyanolyan feltételekkel, mint az adott tagállam polgárai”.³³ Mindazonáltal az Európai Unió tagállamainak az Alkotmányos Szerződésben rögzített, erre irányuló megállapodása tipikus ‘res inter alios acta’, amelyből következően harmadik államok egyáltalán nem kötelesek elfogadni az uniós polgárságból fakadó diplomáciai vagy konzuli védelmi tevékenységet. Szeretném megjegyezni azt is, hogy az uniós polgárságból fakadó másik fontos jogosítvány, a szabad mozgás és a letelepedés szabadsága következtében az uniós polgár a saját nemzeti állampolgársága szerinti országgal is elvesztheti a kapcsolatát, olyan mértékben, hogy az már nem elégítené ki a hágai Nemzetközi Bíróságnak a Nottebohm ügygel kapcsolatos ítéletében³⁴ felállított kritériumát, amely alapján az állam és az állampolgár között fennálló szoros kötelék hiánya miatt elutasította Lichtensten igényét arra, hogy Nottebohm nevű állampolgárával kapcsolatban diplomáciai védelmet gyakoroljon Guatemalával szemben. Annál is érdekesebb, hogy az Európai Unió továbbra is az állampolgárságtól eltérő speciális jogviszonyt tekint az uniós polgárságot, hiszen egy szövetséges államban előfordulhatna kétszintű, azaz tagállami és szövetségi állampolgárság, amelynek következtében az Európai Unió lenne jogosult diplomáciai védelem gyakorlására azon tagállam mellett, amelynek a diplomáciai védelemre érdemes személy állampolgára.³⁵
2. A tagállamokat az Alkotmányos Szerződés kifejezetten feljogosítja, hogy önálló külpolitikát folytassanak kivéve, ha a Tanács vagy az Európai Tanács közös uniós megközelítést határoz meg.³⁶ Az Alkotmányos Szerződés szerint az ENSZ BT ál-

³¹ Alkotmányos Szerződés III. rész 265. cikk 3. bekezdés

³² Alkotmányos Szerződés I. rész 10. cikk 1. bekezdés

³³ Alkotmányos Szerződés I. rész 10. cikk 2. bekezdés c. pontja

³⁴ A hágai Nemzetközi Bíróság 1955. április 6-i Ítélete, *ICJ Reports*, 1955, 41 et seq.

³⁵ Alkotmányos Szerződés megfogalmazói tisztában voltak az uniós polgárság vonatkozásában lefektetett szabályozás ellentmondásos voltával, ezért iktatták be a Szerződés szövegébe, hogy „A tagállamok e védelem biztosításának érdekében megkezdik a szükséges nemzetközi tárgyalásokat” (Alkotmányos Szerződés III. rész 127. cikk 2. bekezdés).

³⁶ Alkotmányos Szerződés III. rész 301. cikk

landó tagok védelmezik az Unió álláspontját az ENSZ Alapokmánya alapján fennálló kötelezettségeik sérelme nélkül.³⁷ Sajnos ez a megfogalmazás éppen elég rugalmas ahhoz, hogy Nagy-Britannia vagy Franciaország arra hivatkozzanak, hogy az ENSZ-el kapcsolatos felelősségüket elsősorban annak Alapokmánya határozza meg, és így kibújjanak egy külpolitikai vagy biztonságpolitikai vonatkozású európai határozat biztonsági tanácsi képviselőjének kötelezettsége alól, ha nemzeti érdekeik inkább így kívánják meg. Mindez természetesen nagymértékben csökkenti annak az esélyét, hogy az Európai Unió hatékonyan képviselhesse álláspontját az ENSZ-ben és szöges ellentétben áll egy szövetségi állam nemzetközi fellépésének módjával.

3. A tagállamok önálló védelmi politikája: „Az Unió [...] politikája nem érinti az egyes tagállamok biztonság- és védelempolitikájának egyedi jellegét, tiszteletben tartja azoknak a tagállamoknak az Észak-atlanti Szerződés alapján vállalt kötelezettségeit, amelyek közös védelmüket az Észak-atlanti Szerződés Szervezetében látják megoldottnak”.³⁸ Nyilvánvaló, hogy közjogi értelemben elképzelhetetlen, hogy egy szövetségi állam tagállamai közül egyesek semlegesek, mások egy katonai szövetség tagjai legyenek.
4. Önálló nemzetbiztonság: „egy állam sem köteles olyan információt szolgáltatni, amelynek közlését ellentétesnek tartja alapvető biztonsági érdekeivel”.³⁹ Talán az Alkotmányos Szerződés összes rendelkezése közül leginkább ez ellentétes a föderatív elvekkel, hiszen a szövetséges államok biztonsága természetüknél fogva alapvetően oszthatatlan. A tagállamok elvileg nem feltételezhetnék, hogy a többi tagállam tevékenysége fenyegetheti a biztonságukat, sőt a szövetségi szerveknek haladéktalanul fel kellene lépnie ez ellen, ugyanakkor a szövetségi állam biztonságára veszélyes ügyekben kötelesek lennének a tagállamok a tudomásukra jutott információt megosztani.

V. A nemzetközi szervezetek és államok nemzetközi jogi hatáskörének elhatárolása

Az állam nemzetközi jogi alanyiségének legfőbb elemei a következők:

- a. Nemzetközi szerződéseket köthet;
- b. Aktív és passzív követségi joggal rendelkezik;
- c. Nemzetközi bíróságok és választóbíróságok előtt peres fél lehet;
- d. Jogi relevanciájú tényeiért nemzetközi felelősséget kell viselnie, jogai védelmében nemzetközi téren felléphet és követést támaszthat.

A nemzetközi szervezetek ehhez képest némileg kisebb súllyal vehetnek részt a nemzetközi kapcsolatokban:

- a. Nemzetközi szerződéseket csak a rájuk ruházott hatáskörben köthetnek;
- b. Általában csak passzív követségi jogot gyakorolnak;
- c. Peres félként a hágai Nemzetközi Bíróság előtt nem szerepelhetnek, egyéb választottbírói fórumok előtt fellépésük erre vonatkozó megállapodás esetén elvileg nem kizárt, de a nemzetközi gyakorlatban nem szokásos;

³⁷ Alkotmányos Szerződés III. rész 305. cikk

³⁸ Alkotmányos Szerződés I. rész I. cím 41. cikk 3. bekezdés

³⁹ Alkotmányos Szerződés III. rész 436. cikk

- d. Nemzetközi felelősségük elvileg fennáll, de ennek a jelenlegi nemzetközi jogban nem teljesen tisztázott a tartalma.

A Konvent által az Európai Unió jogi személyiségével kapcsolatosan felállított munkacsoport jelentése szerint az Európai Unió, mint a nemzetközi jog alanya, az alábbi jogosítványokkal kell, hogy rendelkezzen: szerződéseket köthet, követeket küldhet és fogadhat, követelést támaszthat nemzetközi bíró vagy bíróság előtt, nemzetközi szervezetek tagja és nemzetközi szerződésekben szerződő fél lehet, joga van arra, hogy mentességeket élvezzen. A felsorolásból kitűnik, hogy az Alkotmányos Szerződés megfogalmazói fel kívánták ruházni az Európai Uniót minden olyan nemzetközi jogkörrel is, amely általában csak az államokat illeti meg.⁴⁰

A nemzetközi jogban jelentős különbség van egy nemzetközi szervezet és egy állam mozgásterére között, ezért egyes szerzők úgy vélik, hogy a nemzetközi szervezetek jogalanyisága korlátozott.⁴¹ Az EK mint nemzetközi szervezet a nemzetközi jog általánosan elfogadott alanyává vált. Az Európai Uniót az Alkotmányos Szerződés jogi személyként határozta meg, amelyet a Szerződés értelmében területi entitásként kell felfogni az uniós polgárokból álló népességgel. A legitim erőszak monopóliumából semmit sem ruháztak az Európai Unióra a tagállamok, ezért alkotmányos értelemben nem tekinthetjük államnak, ugyanakkor szervezeti felépítésében és működésében az államiság számos elemét vonultatja fel. Mindezekből következik az a kérdés, hogy az EK-nak és a Maastrichti Szerződéssel életre hívott Európai Uniónak az Alkotmányos Szerződésben létrehozott Európai Unióba olvasztásával hogyan alakul ez utóbbinak a nemzetközi jogi értelemben vett mozgásterére? Tekinthejtük-e az Európai Uniót kvázi szövetséges államnak, amelynek a jogi helyzetét ettől kezdve a nemzetközi jogban csak az államokat megillető jogosítványok határozhatják meg? Ha nem, akkor mennyiben bővült az Európai Unió mozgásterére ahhoz képest, amellyel az EK rendelkezett?

Az Európai Unió nemzetközi szerződést köthet egy vagy több harmadik országgal vagy nemzetközi szervezettel, az Alkotmányban meghatározott célkitűzések elérése érdekében,⁴² diplomáciai képviselőket lehet hozzá akkreditálni, míg az Európai Uniót az Unió küldöttségei képviselik.⁴³ Ezzel a szerződéskötést és a követségi jogot illetően az Európai Unió lényegében átvette az EK jogosítványait. Az Európai Unió nemzetközi jogi státuszát illetően tehát az alapvető kérdés abban áll, hogy sikerült-e a felelősségi kérdések és a nemzetközi bírósági fórumok előtti mozgásterét bővíteni az EK helyzetéhez képest?

⁴⁰ Final report of Working Group III on Legal Personality, the European Convention, Brussels, 1 October 2002 (02.10.), CONV 305/02, http://europa.eu.int/constitution/futurum/documents/offtext/doc011002_en.pdf, 19. pont

⁴¹ KRONENBERGER i. m. 5.

⁴² Alkotmányos Szerződés III. rész 323. cikk

⁴³ Alkotmányos Szerződés III. rész 328. cikk

VI. Az Európai Unió és a nemzetközi jogi felelősség

Eredetileg az EK-t egyes tagállamokban úgy kezelték, mint a tagállamok által érdekeik képviseletére létrehozott agent-et,⁴⁴ amelynek nincsen önálló felelőssége, és amelynek tevékenységéért a szervezetet létrehozó államoknak kell felelnie. Talán ebből a történeti helyzetből következett, hogy nem rendezték sem az Európai Közösség, sem a Maastrichti Szerződéssel életre hívott Európai Unió nemzetközi jogi felelősségét (*responsibility*), csupán a természetes és jogi személyeknek okozott károkért viselt magánjogi felelősség (*liability*) kérdésével foglalkoztak. Nem jelent előrelépést ezen a területen az Alkotmányos Szerződés sem, amely szintén csak az Európai Unió magánjogi felelősségét rendezi: „Az Unió szerződéses felelősségét az adott szerződésre irányadó jog szabályozza. Szerződésen kívüli felelősség esetén az Unió a tagállamok jogában közös általános elveknek megfelelően megtéríti az intézményei vagy alkalmazottai által a feladataik teljesítése során okozott károkat.”⁴⁵

Az Európai Unió az Alkotmányos Szerződésben rendelkezései szerint jelentősen fokozza majd nemzetközi szerepvállalását, békefenntartó, sőt akár békekikényszerítő műveletekben kíván részt venni és ebben előrevetíti közös európai katonai erők részvételét is. Az Európai Unió jelentős politikai felelősséget vállal, ugyanakkor nem lehet pontosan tudni, hogy az ezekkel összefüggésben végrehajtott akcióiért milyen nemzetközi jogi felelősséget tud és akar vállalni. Ismert, hogy a katonai tevékenység körében a nemzetközi közjog az *ultra vires* felelősséget tartja követendőnek, azaz az állam akkor is felelős, ha a katonai hivatalos minőségében jár el, de kifejezetten megszegi az állama által megfogalmazott utasításokat. Ha az Európai Unió nevében eljáró katonai megszegi a magatartását szabályozó uniós normát, akkor vajon ezért a cselekedetért az állampolgársága szerinti tagállamnak kell-e viselnie a felelősséget? Álláspontom szerint ebben az esetben a bekövetkező jogsértés és az elkövető személy állampolgársága szerinti ország közötti kétszeres áttétel miatt ez igen nehezen elképzelhető. Itt érdemes megemlíteni a Bosznia-Hercegovinában sérülést szenvedett tisztségviselő esetét is, aki az Európai Unióval szemben indított a kárfelelősség megállapítására irányuló eljárást⁴⁶ – felmerülhet a kérdés, kihez, és kivel szemben, fordulhat jogai érvényesítése érdekében diplomáciai védelemért az uniós tagállam állampolgára, ha az Európai Unió cselekményei nemzetközi jogsértést valósítanak meg, nemzetközi felelősségi jogviszony alapjait teremtve meg ezáltal?

Feltételezhető, hogy egyes esetekben az Európai Uniónak közvetlenül kell nemzetközi jogi felelősséget vállalnia, és nem háríthatja azt a tagállamaira. Bár represszáliákat közvetlenül is alkalmazhatnak harmadik államok az Európai Unió ellen, azonban a hágai Nemzetközi Bíróság előtt az EU nem szerepelhetne félként még akkor sem, ha szándékában állna, mindaddig amíg saját maga és a nemzetközi közösség nem óhajtja a szövetséges államként való elismerését.

⁴⁴ HENRY G. SCHERMERS – TON HEUKELS – PHILIP MEAD (ed): *Non-contractual liability of the European Communities*. Martinus Nijhoff Publishers, 1998. 169.

⁴⁵ Alkotmányos Szerződés III. rész 431. cikk

⁴⁶ Final report of Working Group III on Legal Personality, the European Convention, Brussels, 1 October 2002 (02.10.), CONV 305/02, http://europa.eu.int/constitution/futurum/documents/offtext/doc011002_en.pdf. 13.

Érdemes ugyanakkor megemlíteni, hogy a nemzetközi felelősség kérdése az egyik legsúlyosabb akadály is egyben annak, hogy az Európai Unió a jövőben szövetségi állammá válhasson. A nemzetközi közjog szabályai szerint ugyanis a szövetségi állam felelősségét váltja ki valamennyi, a tagállamok által elkövetett jogsértés, sőt nemzetközi téren kizárólag a szövetséges állam, és nem annak tagállamai vonhatók felelősségre. A gyakorlatban ugyanakkor ez számtalan képtelen helyzetet teremthet: a közösségi halászati rendeletet végrehajtó hajó jelenleg nem lép ki a tagállami felelősségi körből,⁴⁷ és ez a jelenlegi megoldás a jövőben is kielégítő lehetne.

Különleges helyzetet teremt az a tény, hogy a nemzetközi felelősségi viszonyokban az Európai Uniót továbbra sem tekinthetjük majd szövetséges államnak, hiszen ezzel minden nemzetközi jogi felelősséget a tagállamok valamennyi jogellenes aktusáért vállalnia kellene, ugyanakkor a nemzetközi felelősség szabályai a nemzetközi szervezetek esetében nem kellően tisztázottak. ENSZ Nemzetközi Jogi Bizottsága 2000-ben kezdett foglalkozni a nemzetközi szervezetek felelősségével, és lényegében arra a konklúzióra jutott, hogy általános szabályok felállítása lényegében lehetetlen: „A tagság, a funkciók, a döntéshozatal módja és a rendelkezésre álló eszközök olyan nagy mértékben térnek el egymástól, hogy értelmetlennek tűnhet minden kormányközi szervezetre alkalmazható általános szabályok keresése, különös tekintettel arra a kérdésre, hogy a tagállamoknak milyen felelősséget kell viselniük annak a szervezetnek a tevékenységéért, amelynek tagjai.”⁴⁸ Ez a helyzet pedig nem jelent mást, mint hogy az Európai Unió nemzetközi területen jelentős feladatot vállal, ugyanakkor jogi téren lényegében „felelőtlen” maradhat.

VII. Az Európai Unió és az Emberi Jogok Európai Bírósága

Az Alkotmányos Szerződés deklarálja, hogy az Unió csatlakozik az Emberi jogok és alapvető szabadságjogok védelméről szóló európai egyezményhez.⁴⁹ Az Alkotmányos Szerződés szerint továbbá „Az alapvető jogok, ahogyan azokat az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény biztosítja, továbbá ahogyan azok a tagállamok közös alkotmányos hagyományából következnek, az uniós jogrend részét képezik, mint annak általános elvei.”⁵⁰ Az Alkotmányos Szerződés rendelkezéseiből következően tehát az emberi jogok az Európai Unión belül többszörösen is jogi védelmet élveznek majd, hiszen nem csak a tagállamok közös alkotmányos elveiből és az Emberi Jogok Európai Egyezménye elveiből következően, hanem az Alkotmányos Szerződés teljes második részét képező Alapjogi Charta biztosította jogokból eredően az Európai Unió polgárai jogosultak arra, hogy mind az Európai Unió intézményei, mind pedig az Európai Unió tagállamai tevékenységük során ezen jogokra való maximális tekintettel járjanak el. Álláspontom szerint ez önmagában is

⁴⁷ SCHERMERS – HEUKELS – MEAD i. m. 171.

⁴⁸ United Nations International Law Commission Report on the work of its fifty-fourth session (29 April – 7 June and 22 July – 16 August 2002) General Assembly Official Records Fifty-seventh Session Supplement No. 10 (A/57/10) www.un.org/law/ilc/reports/2002/english/chp8e.pdf 470. pont

⁴⁹ Alkotmányos Szerződés I. rész 9. cikk 2. bekezdés

⁵⁰ Alkotmányos Szerződés I. rész I. cím 9. cikk 3. bekezdés

megteremtette a minimálisan szükséges garanciát arra, hogy az Unió polgárai emberi jogi kérdésekben, az Unió jogrendjéből fakadóan, kellő védelemben részesülhessenek. Az Unió további kötelezettségvállalása, mely szerint az EU részese kíván lenni az Emberi Jogok Európai Egyezménynek⁵¹ olyan nehézségeket indukál, amelyek talán sem az európai jog, sem a nemzetközi jog szempontjából nem kívánatosak.

Bár az Emberi Jogok Európai Egyezménye a nemzetközi jog fejlődésének legjelentősebb mérföldkövei közé tartozik, nem elhanyagolható a Polgári és Politikai jogok, valamint a Gazdasági, Szociális és Kulturális jogok két 1966-os Nemzetközi Egyezségokmánya sem, és ezért sajnálatos, hogy az Alkotmányos Szerződés egyetlen rendelkezése sem utal arra, hogy az Európai Unió az Emberi Jogok Európai Egyezménye mellett további más, az ember jogok védelmével kapcsolatos nemzetközi egyezményeknek is részesévé kívánna válni. Bár a kisebbséghez tartozó személyek jogainak védelme az Alkotmányos Szerződésben is megjelenik, ugyanakkor ez az aspektus sajnálatosan elhanyagolható mind az Alapjogi Chartában, mind pedig az Emberi Jogok Európai Egyezménye esetében, míg a Polgári és Politikai jogok Nemzetközi Egyezségokmányában határozottan megjelenik a népek joga az önrendelkezésre (1.cikk), továbbá a nemzeti vallásjogi kisebbségek kollektív jogai és saját nyelvük használatához fűződő joga (27.cikk).⁵² Az Emberi Jogok Európai Egyezménye nem csak a kisebbségi jogokról, de gazdasági, szociális és kulturális jogokról is hallgat, és így bizonyos kérdésekben alacsonyabb jogi standardot képvisel, mint amelyet az Európai Unió, a keleti bővítési folyamattal összefüggésben, már megjelenített. Erre a hiányosságra a jogi irodalom is felhívja a figyelmet.⁵³

A két 1966-os egyezségokmányon túl a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartája, továbbá a Nemzeti Kisebbségek Védelmének Európai Keretegyezménye olyan további, az Európa Tanács égisze alatt kidolgozott nemzetközi egyezmények, amelyekben az Európai Unió részvétele különösen magyar szempontból kívánatosnak tűnhet. Ebben a vonatkozásban tehát azt mondhatjuk, hogy nem egyértelmű, miért került az Emberi Jogok Európai Egyezménye elkülönítésre a többi emberi jogi és kisebbségvédelmi dokumentumtól, holott ezen szabályok egésze képezi a nemzetközi közjogban az emberi jogok védelmének korpuszát. Az Európai Konvent külön munkacsoportot állított fel az Emberi Jogok Európai Egyezményhez való csatlakozás jogi kérdéseinek vizsgálatára, és ebből kiténik, hogy foglalkoztak a további nemzetközi egyezményekhez való csatlakozás kérdéseivel. A munkacsoport által közzétett dokumentumból kiténik, hogy a tagok úgy vélték, hogy a nemzetközi jogi személyiség megteremtésén túl bármilyen emberjogi egyezményhez való csatlakozáshoz az alkotmányos szerződésben külön hivatkozást kell teremteni. Feltételezhetjük ez alapján, hogy az Emberi Jogok Európai Egyezményére való hivatkozás egyben azt is je-

⁵¹ IAN BROWNLIE: *Basic documents in international law*. Oxford: Clarendon Press, 1983. 320-348.

⁵² A Polgári és Politikai Jogok Egyezségokmánya, 1. és 25. cikk in BRAGYOVA ANDRÁS – KOVÁCS PÉTER – LAMM VANDA (szerk.): *Nemzetközi szerződések válogatott gyűjteménye*. Miskolc: Bíbor Kiadó, 1996. 127. 136.

⁵³ STEVE PEERS – ANGELA WARD: *The European Union Charter of Fundamental Rights*. Oxford and Portland Oregon: Hart Publishing, 2004. 67. Felmerülhetnek még további kérdések, pl. a gyermekek jogainak határozottabb védelme: SZALAI ANDREA: *A szülő-gyermek kapcsolat jogi aspektusai*. Kézirat.

lenti, hogy az Európai Unió legalábbis fejlődésének az Alkotmányos Szerződésben megvalósuló keretei között nem kíván más nemzetközi emberi jogi egyezmény részesevé válni.⁵⁴

Ahhoz, hogy az Európai Unió csatlakozhasson az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez, szükséges lenne azt módosítani, jelenleg ugyanis részesei csak államok lehetnek. Bár teljesen biztosat ebből a szempontból sem lehet jelenleg állítani, de feltehető, hogy ez az akadály elhárítható.

Az előbb vázoltaknál jelentősebb probléma, hogy a csatlakozás az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez magával vonja a strasbourgi Emberi Jogok Európai Bírósága jogszolgáltatásának igénybe vételét, amely csökkentheti a luxemburgi Európai Bíróság tekintélyét, jogi autoritását. Előfordulhatnak olyan helyzetek, amelyekben az elsőfokú döntéshozatal során az Európai Bíróság kifejti álláspontját, a tagállami Legfelsőbb Bíróság ezzel összhangban meghozza a konkrét ügyben a végső döntést, majd az ügy ezt követően a strasbourgi bíróság elé kerül, melynek döntése megváltoztatja az Európai Bíróság és a tagállami bíróság ítéletét. A strasbourgi bíróság az emberi jogi kérdéseken túl olyan kérdéseket is vizsgálhat majd, amelyek a közösségi aktusok arányosságát, az Európai Unió és a tagállamok közötti kompetenciák megosztását vagy a helyi jogorvoslati lehetőségek kimerítését érintik, tipikusan olyan problémákat tehát, amelyek eddig a luxemburgi bíróság hatáskörébe tartoztak. Nem tekinthetjük tehát semmiképpen indokolatlannak azt a veszélyt, amely az Európai Bíróság tekintélyének csorbításásával kapcsolatos és mindenképpen problematikus, hogy az emberi jogokkal összefüggő ügyekben az európai jog értelmezésével és alkalmazásával kapcsolatos kérdések elbírálása több nemzetek feletti bíróság kompetenciájába is tartozik, különös tekintettel arra, hogy ezekben a kérdésekben a végső szó nem is az Európai Bíróságé, hanem az Emberi Jogok Európai Bíróságé.

Az Emberi Jogok Európai Egyezményhez való csatlakozás kérdéseivel foglalkozó munkacsoport kívánatosabbnak tartotta volna, ha az Emberi Jogok Európai Bírósága inkább az Európai Bíróság részére továbbított tanácsadó vélemény formájában közölte volna álláspontját, amelyet aztán a luxemburgi bíróság beépített volna ítéletébe, esetlegesen pedig az emberi jogi kérdésekben a két bíróság közös panelekben tárgyalta volna az ügyeket.⁵⁵ Végül azonban ezekre a megfontolásokra az Alkotmányos Szerződés nem reflektált.

További érdekesség, hogy az Európai Unió csatlakozása esetén az Európai Unió bármelyik tagállama beperelhetné az Európai Uniót a közösségi jog megsértéséért, amennyiben az Emberi Jogok Európai Egyezményével lenne kapcsolatos, amely jogi lépés teljes egészében ellene mondana a jelenleg hatályos EKSz. 292. cikkének. Az

⁵⁴ Modalities and consequences of incorporation into the Treaties of the Charter of Fundamental Rights and accession of the Community/Union to The ECHR, The European Convention – The Secretariat, Brussels, 18 June 2002 (20.06), CONV 116/02.

<http://register.consilium.eu.int/pdf/en/02/cv00/00116en2.pdf>, 19.

⁵⁵ Modalities and consequences of incorporation into the Treaties of the Charter of Fundamental Rights and accession of the Community/Union to The ECHR, The European Convention – The Secretariat, Brussels, 18 June 2002 (20.06), CONV 116/02.

<http://register.consilium.eu.int/pdf/en/02/cv00/00116en2.pdf>, 23–25.

Alkotmányos Szerződés nem irányoz elő erre a különleges helyzetre sem megoldást, amely során esetlegesen az Európai Unió tagállama és az Európai Unió közötti, az európai uniós jogból fakadó jogvitát elvileg az Emberi Jogok Európai Bíróságának esetleg nem európai uniós állampolgárokból álló panelje is eldönthetné.

Álláspontom szerint az Európai Unió csatlakozása az Emberi Jogok Európai Egyezményhez számos ponton áttöri az Európai Unió jogának, mint a nemzetközi jog speciális alrendszerének belső autonómiáját és ezért veszélyeket hordoz magában. Bár az Európai Bíróság késznek mutatkozott, hogy az európai közösségi jogot a nemzetközi közjog fényében értelmezze, mint például a Van Duyn esetben,⁵⁶ az Európai Bíróság helyesen izolálta az európai jogot a nemzetközi jog rendszerétől azokban a kérdésekben, amelyek a közösségi érdekeket a legkényesebben érintették, tagadva például a GATT és a WTO jogának közvetlen hatályát. Az Európai Bíróság elsőbbséget biztosított az európai jog teremtette új jogrendnek, világosan elkülönítve azt a nemzetközi jogtól, korlátozva az utóbbi hatásait az európai jogra.⁵⁷ A nemzetközi jogászok sem tekintettek úgy az Európai Bíróságra, mint amelynek ítélkezési gyakorlata a nemzetközi jogot gazdagíthatja.⁵⁸ Másrészt, az európai jog születését a nemzetközi jognak köszönheti, ezért nem zárhatja és zárhatta ki fogadókészségét a nemzetközi jog egyes aspektusainak befogadására.⁵⁹ Ezt az érzékeny egyensúlyt veszélyeztetheti, ha az Európai Unió szervezeti struktúráján kívül eső Bíróság kap lehetőséget az európai jog és a nemzetközi jog bonyolult összefüggésrendszerének értelmezésére.

Mindazonáltal úgy tűnik, hogy valamilyen jogi rendezésre szükség van, mert az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlatában előfordult már olyan ítélet, amely során a tagállamot vonták felelősségre⁶⁰ az Európai Közösségi rendeletet szó szerint átültető nemzeti szabálynak az Emberi Jogok Európai Egyezménybe ütközése miatt. A tagállamok valószínűleg úgy látták, hogy szükséges, hogy lehetőséget adjanak az Európai Uniónak, hogy közvetlenül megvédhesse magát az Emberi Jogok Európai Bíróság előtt, és ne háríthassa a tagállamokra a jogi felelősséget olyan ügyben, amelyben a tagállam esetleg nem is értett egyet a nemzetközi jogot sértő közösségi jogi szabállyal, azonban az európai jogból fakadó kötelessége volt annak implementálása.

VII. Az Európai Unió nemzetközi fellépésének egyéb jogi problémái

Jelenleg a közös kül- és biztonságpolitika keretében elfogadott közös fellépések és közös álláspontok nem teremtenek az európai jog szerint olyan kötelezettséget, amelynek alapján az azt megsértő tagállamot a többiek az Európai Bíróság elé idézhetnék. A nemzetközi jog azonban sok esetben az ilyen formálisan nem nemzetközi szerződésként megkötött megállapodásoknak is jogi relevanciát tulajdonít és az ebből faka-

⁵⁶ 41/74. sz. ügy, *Van Duyn v. Home Office* [1974] ECR 1337, para 22.

⁵⁷ PIET ECKHOUT: *External relations of the European Union. Legal and Constitutional Foundations*. Oxford University Press, 2004. 343.

⁵⁸ CLIVE PARRY: *The sources and evidences of international law*. Manchester University Press, 1965. 26.

⁵⁹ ECKHOUT i. m. 344.

⁶⁰ Az Európai Emberjogi Bíróság 1999. február 18-i ítélete, *Matthew v. United Kingdom*, application 24833/94. Concerning the 1976 Act on elections to the European Parliament.

dó jogok és kötelezettségek már a nemzetközi bíróság előtt is több ízben peresíthetők voltak. Mindazonáltal az európai jogban a represszáliák alkalmazása tilos, és annak megsértése esetén a tagállamok az ügyet nem vihetik a nemzetközi bíróság elé.

Az Európai Unió kül- és biztonságpolitikája az Alkotmányos Szerződés elfogadását követően átalakul. A közös kül- és biztonságpolitikára vonatkozó kérdésekben a Tanács és az Európai Tanács európai határozattal jogi erővel kötelezi az Európai Unió tagállamait az egységes fellépésre és cselekvésre, természetesen csak akkor, ha a tagállamok közös akaratából a döntés megszülethet. Az Alkotmányos Szerződés alapján a tagállamok között a terrorista fenyegetés megelőzésében, továbbá a természeti és ember okozta katasztrófák esetén érvényesül a szolidaritás követelménye, amely alapján a tagállamok minden rendelkezésre álló eszközzel, beleértve a katonaiakat is, segítséget nyújtanak egymásnak.⁶¹

Nagyon fontos előrelépés a nemzetközi jog egészét tekintve, hogy a humanitárius intervenció, amely a nemzetközi közjog „szürke zónájában” helyezkedett el mindeddig, az Alkotmányos Szerződéssel nemzetközi szerződéses háttérrel, és így fokozottabb nemzetközi jogi elismertséget nyerhet. Az Alkotmányos Szerződés szerint humanitárius segítségnyújtásnak nevezett jogintézmény célja, hogy „a harmadik országok lakosainak, akik természeti vagy ember okozta katasztrófák áldozataivá váltak, eseti támogatást, segítséget és védelmet nyújtsanak a rendkívüli helyzetből eredő emberi szükségleteik kielégítésében [...] a humanitárius segítségnyújtási intézkedések során tiszteletben kell tartani a nemzetközi jog elveit, a pártatlanság és a semlegesség követelményét, valamint a megkülönböztetés tilalmának elvét.”⁶² A nemzetközi jogban a humanitárius beavatkozás tipikus esetének kell tekintenünk az Egyesült Államok fellépését a szómáliai éhínség idején. Ez a lépés az Egyesült Államok jogi megközelítésével összhangban az ENSZ Biztonsági Tanácsának a felhatalmazása alapján történehetett csak meg. Feltételezhető, hogy az Alkotmányos Szerződés megfogalmazásában a nemzetközi jogra történő hivatkozáson inkább a nemzetközi jog általános elveinek a figyelembe vételét kell értenünk, és sokkal kevésbé az ENSZ Biztonsági Tanácsának felhatalmazását. Éppen ellenkezőleg, a szövegből arra következtethetünk, hogy az Európai Unió az Alkotmányos Szerződés által kíván általános felhatalmazást teremteni a maga számára az ilyen típusú akciók végrehajtása érdekében.

Az Alkotmányos Szerződés szerint európai határozat egy vagy több harmadik országgal fennálló kapcsolat részbeni vagy teljes megszakítását vagy korlátozását írhatja elő a tagállamok részére, ahogyan azt a Biztonsági Tanács, az ENSZ Alapokmányának 41. cikke alapján tagállamait kötelezve elrendelheti.⁶³ Az Európai Tanács katonai eszközök alkalmazását is elrendelheti és megbízhatja a szükséges képességekkel rendelkező tagállamok egy csoportját is a katonai feladatok végrehajtásával.⁶⁴

Úgy tűnik tehát, hogy az Európai Unió ambíciói szerint a béke és biztonság megővéseért felelős regionális entitásként kíván fellépni, bár működését nem korlátozza e célok megvalósítása tekintetében az európai kontinensre. Problematikusnak tűnhet,

⁶¹ Alkotmányos Szerződés, 1. rész, 46. cikk.

⁶² Alkotmányos Szerződés, 3. rész, 321. cikk, 1. és 2. bekezdés.

⁶³ Alkotmányos Szerződés, 3. rész, 322. cikk.

⁶⁴ Alkotmányos Szerződés, 3. rész, 309. cikk.

hogy az Európai Unió nemzetközi státusza nem hasonlítható össze a béke és biztonság érdekében viselt politikai felelősség tekintetében az ENSZ-ével. Amennyiben az Európai Tanács vagy a Tanács európai határozattal elrendeli, hogy tagállamai és valamely harmadik állam között fennálló és érvényes gazdasági megállapodást nem lehet teljesíteni, mert az Európai Unió által a közös kül- és biztonságpolitikája végrehajtása érdekében elrendelt tilalomba ütközik, olyan nemzetközi jogi helyzetet teremt, amelyben az Európai Unió álláspontja nehezen védhető. Bár 1982 óta az Európai Közösség a közös kereskedelempolitikából adódó, és több állam által megkérdőjelezett kompetenciája alapján már több ízben elrendelte gazdasági szankciók alkalmazását,⁶⁵ a nemzetközi jogi helyzet az EK, de még az EU vonatkozásában sem egyértelmű. Az Európai Uniónak ugyanis a nemzetközi jogban nincsen olyan legitimitációja, amely alapján a béke és biztonság megóvása érdekében szankciókat rendelhetne el és éppen ezért az így elrendelt korlátozások a nemzetközi békét és biztonságot sértő harmadik állam szempontjából nézve ‘res inter alios acta’-nak lennének tekinthetők, és így joggal követelhetné, hogy az Európai Tanácsi határozat ellenére az európai uniós tagállam teljesítse a vele szemben fennálló gazdasági szerződésből következő kötelezettségeit vagy legalábbis adjon azok elmaradásáért ezen harmadik ország számára teljes körű kompenzációt.⁶⁶ Ezzel azonban természetesen az európai határozat tervezet célja megghiúsulna.

Összegzés

A tanulmányban kísérletet tettünk arra, hogy felvázoljuk, hogy az Alkotmányos Szerződés alapján az Európai Unió milyen új nemzetközi kihívásoknak szeretne megfelelni és elemeztük, hogy a Szerződésben megjelenített jogi eszközök felruházzák-e az Uniót az ehhez szükséges jogi eszközökkel.

Az Európai Unió az Alkotmányos Szerződéssel összhangban jelentős nemzetközi célokat tűzött maga elé: a nemzetközi béke és biztonság fenntartásának – sőt olykor megteremtésének – fontos szereplőjévé kíván válni. (Itt érdemes megjegyezni, hogy egyes jogtudósok szerint a „nemzetközi jog létezésének egyetlen oka, hogy megakadályozza a háborúk kitörését”⁶⁷ – helyes, hogy amikor az Európai Unió kitágított horizontú célkitűzései szerint kilép a nemzetközi szintére, a nemzetközi jogot és annak legfőbb elvi alapját is tovább kívánja erősíteni.) A tagállamok a jelentős nemzetközi szerepvállalás mellett fokozzák szolidaritásukat egymás iránt, és késznek mutatkoztak feltétlen kölcsönös védelmi garanciát vállalni egymással szemben. Az Európai Unió a nemzetközi jog fejlesztéséhez is hozzá kíván járulni, különösen környezetvédelem területén. Megállapítható tehát, hogy a célok kitűzése tekintetében az Európai Unió az Alkotmányos Szerződés megfogalmazásával jelentős fejlődésen ment keresztül, és éppen ezért volt különlegesen lényeges vizsgálni, hogy a Szerződés rendelkezései milyen módon és mértékben tágították az Unió jogi értelemben vett mozgásterét a kitűzött célok és feladatok megvalósítására.

⁶⁵ ROLAND BIEBER (ed): *Constitutional law of the European Communities*. Baden Baden: Nomos, 1996. 669.

⁶⁶ MARTTI KOSKENNIEMI (ed): *International law aspects of the European Union*. Kluwer Law International, 1998. 40.

⁶⁷ ERNST BARKER: *The foundations and the future of international law*. Cambridge University Press, 1942. 12.

Az Európai Unió jogi személyiséget nyert és ezáltal kétségkívül a nemzetközi közjog önálló szereplőjévé válhat. A jelen tanulmányban megvizsgáltuk, hogy az a jogképesség, amellyel az Európai Unió rendelkezik, mennyiben más, mint az Európai Közösségé. Az Európai Közösség a nemzetközi porondon mint nemzetközi szervezet jelent meg, jogai és kötelezettségei összhangban álltak a nemzetközi szervezetek vonatkozó jogosítványaival. Ennek értelmében saját ügykörében szerződéskötési képessége teljes volt, a diplomáciai kapcsolatok vonatkozásában követeket fogadott és diplomáciai rangú delegációkat küldhetett, az Európai Közösségek aktusaiért azonban nemzetközi felelősséget a tagállamoknak kellett viselniük, összhangban a kormányközi jellegű nemzetközi szervezetekre vonatkozó szabályokkal. Az Európai Közösség nemzetközi bíróság vagy választottbíróság előtt félként nem léphetett fel, amely alól azonban speciális kivételt képezett a GATT és a WTO vitarendezési fóruma.

Az Európai Unió akkor igényelhetne az Európai Közösségnél erőteljesebb nemzetközi jogi státuszt, ha a nemzetközi közösség tagjai legalábbis hallgatólagosan egyfajta speciális államszerű képződményként ismernék el, amelyet talán Alain Pellet és Patrick Daillier szak kifejezésével élve prefederációként⁶⁸ nevezhetnénk. A kvázi államiságból lényegében nem fakad többlet jogosítvány a szerződéskötés és a követek küldésének és fogadásának jogával kapcsolatban, annál inkább megváltoztatja a helyzetet a felelősségi, valamint a nemzetközi bírósági fórumokon való megjelenéssel összefüggő kérdésekben.

Az Európai Unió ambiciózus politikai célokat követ, ugyanakkor nemzetközi jogi felelősségének kérdése bizonytalan. Ha nemzetközi szervezetnek tekintenénk, aktusaiért a felelősséget a jövőben is a tagállamoknak kellene vállalnia, amely igen problematikus lenne békefenntartó, béketeremtő műveletek esetében, különös tekintettel arra az esetre, ha az Európai Unió a saját nevében és zászlaja alatt óhajtana katonai alakulatokat küldeni egy válságzónába. A kérdést azzal sem lehetne teljesen megnyugtatóan rendezni, ha az Európai Uniót szövetségi államnak tekintenénk, hiszen ebben az esetben a tagállamok valamennyi jogszerűtlen nemzetközi jogi cselekedeteiért az Európai Uniónak kellene felelősséget vállalnia.

Az Európai Unió kvázi államiságának nemzetközi elismeréséből fakadó többlet jogosítvány a nemzetközi bírói és választottbírói fórumok előtt történő fellépés lehetősége. Az Alkotmányos Szerződés lehetőséget teremtett a csatlakozásra az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez, és ezáltal az Európai Uniónak az Emberi Jogok Európai Bírósága előtt történő fellépésére peres félként. Megállapítható, hogy veszélyeket is magában hordozhat az európaijognak, mint a nemzetközi jog sajátos szabályokkal rendelkező önálló alrendszerének az általános nemzetközi joggal történő túlzott összekapcsolása. Megváltoztathatja ugyanis az európai jog alkalmazását és érvényesülését, ha egy attól független nemzetközi jogi fórum elé kerülhet az európai jog belső összefüggéseiből fakadó kérdések elbírálása.

Az Alkotmányos Szerződés nyitva hagyott néhány további nemzetközi jog problémát is. Ezek közül az egyik a diplomáciai és konzuli védelem megoldatlansága az uniós polgárok részére, egy olyan tagállam által, amelynek az uniós polgár nem ál-

⁶⁸ QUOC DINH – DAILLIER – PELLET i. m. 422.

lampolgára. Erre a jelenleg hatályos nemzetközi jogrendben csak a három érintett állam kifejezett egyetértése esetén van lehetőség. Az Európai Unió kvázi föderatív államiságának explicit megjelenítése az Alkotmányos Szerződésben feljogosíthatna volna magát az Európai Uniót a diplomáciai és konzuli védelem gyakorlására. Szintén a kvázi szövetséges állami lét teremtette volna meg a kellő jogi alapot arra, hogy az Európai Unió európai határozattal kötelezze a tagállamait kereskedelmi-gazdasági szankciók elfogadására a nemzetközi jogot sértő harmadik államok esetében. A jelenlegi helyzetben ugyanis kétséges, hogy nem tekinthető-e a harmadik állam szempontjából az Európai Unió gazdasági szankciókat elrendelő határozata 'res inter alios acta'-nak. Más kérdésekben azonban, mint például a szövetséges állam teljes felelőssége a tagállamok jogsértéseiért, egyértelművé teszi, hogy a szövetséges állami struktúra teljes megvalósítása valószínűleg az Európai Unió esetében nem lehetséges.

Összegzésül elmondhatjuk, hogy az Európai Alkotmányos Szerződés hatalmas mérföldkő az európai integrációs folyamatban, és a benne lefektetett politikai együttműködési szándék abban az esetben is meg kell, hogy valósuljon, ha az Alkotmányos Szerződés jelen formájában nem kerülne elfogadásra. Az Alkotmányos Szerződés felhívta a figyelmet olyan fontos jogi problémákra, amelynek a precíz jogdogmatikai feloldása erősíteni fogja az Európai Unió további integrációját a nemzetközi közösségbe, és ezáltal lehetővé fogja tenni, hogy az Európai Unió érvényesíteni tudja a nemzetek közössége felé vállalt nemes célkitűzéseit.