

PÁZMÁNY PÉTER KATOLIKUS EGYETEM
JOG- ÉS ÁLLAMTUDOMÁNYI KAR
JOG- ÉS ÁLLAMTUDOMÁNYI DOKTORI ISKOLA

AZ EMBERI JOGOK AZ EURÓPAI UNIÓ
KÜLPOLITIKÁJÁBAN

DR. KÁSLER ANDRÁS

(DOKTORI DOLGOZAT)

A doktori iskola vezetője: Prof. Dr. Bándi Gyula egyetemi tanár

Tudományos vezető: Dr. Szabó Marcel, egyetemi docens

BUDAPEST, 2017

Tartalom

I. Bevezetés	4
II. Az emberi jogok és a külpolitika szabályozásának fejlődése az Európai Unió integrációja során	8
2.1. Egységes Európa kialakulása	8
2.2. Maastrichti Szerződés	10
2.2.1. Az uniós polgárság és az emberi jogok	11
2.2.2. Az Európai Unió közös- kül és biztonságpolitikájának megszületése	12
2.3. Amszterdam és Nizza	13
2.4. Az Alkotmányszerződés és az Európa jövője problematika	16
2.3.1. Az Alkotmányszerződés	16
2.3.2. Az Európai Unió jövője	18
2.5. A lisszaboni reformszerződés	18
2.5.1. A közös kül- és biztonságpolitika előrelépése	19
2.5.2. A Külügyi és Biztonságpolitikai Főképviseelő	21
2.6. Az uniós polgárság helyzete Lisszabon után	22
III. Az emberi jogok védelmének fejlődése az Európai Unió integrációjában	30
3.1. Alapjogvédelem a kezdetektől Alapjogi Charta szerződésbe foglalásáig	30
3.1.1. Kezdetektől a Lisszaboni Szerződésig	30
3.1.2. A „lisszaboni fordulat”	33
3.2. A fejlődő alapjogvédelem: az Európai Unió Bírósága „jogalkotása”, az Emberi Jogok Európai Bírósága és az intézményes alapjogvédelem	34
3.2.1. Az Európai Unió Bíróságának hatásköre	34
3.2.2. Az uniós bírászkodás szerepe az Európai Unió alapjogvédelmének fejlődésében.	35
3.2.3. Az Emberi Jogok Európai Bírósága és az Európai Unió	39
3.3. Az Alapjogi Charta	41
3.3.1. A Charta elfogadása	41
3.3.2. A Charta tartalma	43
3.3.3. A Charta szabályozása	43
3.3.4. A Charta értelmezése és alkalmazhatósága	45
3.3.5. Az alkalmazhatóság határai	47
3.3.6. Hatály és Európai Unió Bíróságának alkalmazhatóságra gyakorolt hatása	47
3.4. Az Európai Unió és az Emberi Jogok Európai Egyezménye	50
3.4.1. Az Európai Unió csatlakozásának szükségessége az Emberi Jogok Európai	

Egyezményéhez	54
3.4.2. A csatlakozás útján	55
3.4.3. Csatlakozás előnyei	56
3.4.4. Csatlakozás hátrányai	57
3.4.5. Az Emberi Jogok Európai Bíróságának viszonya az uniós joghoz	58
3.4.6. Összeegyeztethető-e az Európai Unió csatlakozási szándéka az uniós joggal	60
3.5. Az Európai Unió emberi jogokra és a demokráciára vonatkozó politikája	65
3.5.1 Az Európai Unió emberi jogokra és a demokráciára vonatkozó 2012-ben elfogadott stratégiai kerete	66
3.5.2 Az emberi jogok központi szerepének megőrzése az uniós menetrendben	68
IV. A Közös Kül- és Biztonságpolitika felépítése, működése	71
4.1. Az Európai Unió jogi személyisége	72
4.2. A tagállami szuverenitás kérdése a külpolitika tükrében	73
4.3. Az EU külpolitikai fellépését alkotó alapelvek és célok	74
4.4. Az Európai Unió közös kül- és biztonságpolitikájának intézményrendszere	77
4.4.1. Az Európai Tanács	77
4.4.2. Az Európai Unió Tanácsa	78
4.4.3. Az Európai Bizottság	80
4.4.4. Az Európai Parlament	84
4.4.5. Az Európai Bíróság	86
4.4.6. Az Európai Unió Külügyi- és biztonságpolitikai főképviselője	86
4.4.7. A Külügyi Szolgálat	89
4.5. A döntéshozatal és az együttműködés a KKBP területén.	90
4.5.1 A döntéshozatal „egyhangúsága”	90
4.5.2 Az együttműködés tartalma és formái	93
4.6. Az emberi jogok és egyes intézményi fellépések	93
V. Az Európai Unió a félkarú óriás, a Közös Kül- és Védelempolitika	98
5.1. A közös védelempolitika kialakulása	99
5.1.1 A Brüsszeli Szerződés és a NATO megalakulása	99
5.1.2. Az egységes európai hadsereg víziója, az Európai Védelmi Közösség bukása	101
5.1.3. Az NSZK integrálása, a Nyugat-európai Unió létrejötte	102
5.1.4. Út Lisszabonig	104
5.2. Védelempolitika Lisszabon után	106
5.2.1. Alapvető rendelkezések	106

5.2.2. Szervezeti keretek áttekintése	108
5.2.3. Az Európai Védelmi Ügynökség (EVÜ)	111
5.2.4. A védelempolitika területén elfogadott aktusok	114
5.3. Az európai biztonsági stratégia	116
5.4. Az Európai Unió részvétele a különböző nemzetközi missziókban	120
5.4.1. Az Európai Unió által Befejezett műveletek	120
5.4.2. Az Európai Unió néhány jelentősebb művelete	125
5.5. Összegzés	130
VI. Az Európai Unió külkapcsolatai, kapcsolata nemzetközi szervezetekkel és harmadik országokkal	132
6.1. Az Európai Unió és a nemzetközi szervezetek	135
6.1.1. A nemzetközi szervezetekben való részvétel lehetősége	135
6.1.2. Az Unió részvételi formái a nemzetközi szervezetekben	137
6.1.3. Az Unió szerepvállalása az Egyesült Nemzetek Szervezetében	138
6.1.4. Az Unió és az Észak-atlanti Szerződés Szervezetének együttműködése	147
6.2. Az Unió kapcsolata harmadik országokkal	149
6.2.1. Az Európai Unió és Ázsia kapcsolata	150
6.3. Az Európai Unió és az Egyesült Államok, illetve Oroszország viszonya	153
6.3.1. USA	153
6.3.2. Oroszország	155
6.4. Az Unió és a fejlődő világ	155
6.5. Európa kiterjesztése, a szomszédságpolitika és csatlakozás napjainkban	158
6.5.1. A szomszédságpolitika dimenziói	158
6.5.2. Az emberi jogok tiszteletben tartása, mint partnerségi és csatlakozási generálklauzula	160
6.6. Az emberi jogok térnyerése a közös kereskedelempolitika és fejlesztéspolitika területén	163
6.6.1. Közös kereskedelempolitika	164
6.6.2. Fejlesztéspolitika	169
6.6.3. Embargó, mint legcélravezetőbb szankció	177
6.6.4. Összefoglalás	182
6.7. Összegzés	183
VII. Az Európai Unió válságkezelési tevékenysége	183
7.1. Az Unió válságkezelése	185

7.1.1 A válságkezelés alapjai	185
7.1.2. Az Unió katonai válságkezelési képességének alakulása	187
7.1.3 Az Unió civil válságkezelése	189
7.2. Az Európai Unió a Balkánon	191
7.2.1. A Nyugat-Balkán helyzete	191
7.2.2. Válságkezelés a Nyugat-Balkánon	193
7.2.3. A stabilizálás politikai vetülete	196
7.3. Az Unió és szír válság	198
7.3.1. Az arab tavasz és Szíria	198
7.3.2. A humanitárius segítségnyújtás	200
7.3.3. Migrációs válság kontra emberi jogok	201
7.4. Összegzés	209
VIII. Végkövetkeztetés	209
Bibliográfia	217

I. Bevezetés

Az Európai Unió több mint ötven éves integrációs fejlődése során a kezdeti gazdasági integrációs kezdeményezésből, napjainkra globális hatalommá vált, nem csak gazdaságilag, hanem politikailag is befolyásoló tényezője a nemzetközi életnek. Az Európai Unió meghaladta a kezdeti elképzeléseket és a gazdasági integrációból egy, a nemzetközi szinten is meghatározó politikai tényezővé is vált. Az általa képviselt gazdasági-, politikai- és emberi jogi értékeket már nem csak határain belül kívánja érvényre juttatni, hanem a súlyának megfelelően nemzetközi viszonylatban is elő kívánja mozdítani a képviselt „európai értékeket”.

Az Európai Unió meghatározott elvek mentén felépülő és működő nemzetközi szervezet, mely elkötelezését fejezi ki a szabadság, a demokrácia, az emberi jogok és alapvető szabadságok tiszteletben tartása és a jogállamiság elvei mellett. Ezen elveket az Európai Unió nem kizárólag tagállamival szemben és határain belül kívánja érvényre juttatni, hanem külkapcsolatai során a vele kapcsolatban álló államokkal szemben is. Figyelemmel gazdasági és politikai befolyására, illetve a nemzetközi kapcsolatokban betöltött szerepére, az általa képviselt elvek mértékadók. Az Európai Uniót gazdasági befolyása, politikai ereje és földrajzi nagysága predesztinálja arra,

hogy az emberi jogok, a béke- és biztonság elősegítésének élharcosa legyen, a kérdés azonban az, hogy megvan-e benne a potenciál, hogy érvényre is juttassa ezeket, melynek egyik megfelelő eszköze a jól működő külpolitika.

Az „Egységes Európa” gondolata már a középkor óta vissza-visszatérő elem az európai gondolkodók körében, annak megalakulása azonban egészen a XX. század közepéig váratott magára. Az Európa Unió kezdeti lépéseit a II. világháború okozta félelmek indukálták, melynek során a vesztes Németország ellehetetlenítése helyett egy gazdasági együttműködés alapjait fektették le, mellyel a háborúban megrogyott országok gazdasága fellendülhetett és kapcsolatukkal az esetlegesen kialakuló konfliktusok megelőzhetőek. A Franciaország, NSZK, Olaszország és a Benelux államok által 1951-ben megalakított Montánunió gazdasági alapokon szerveződő nemzetközi szervezetnek indult, melynek célja a szén- és acélipar közös működtetése és a tagállamok közötti gazdasági együttműködés fejlesztése, szorosabbá fűzése. Az 1958-as római szerződésekkel létrehozott Európai Gazdasági Közösség és EURATOM már tágítani kezdte az együttműködés határait, de hosszú éveknek kellett eltelnie, hogy a gazdasági irány politikai színezetet kapjon, azonban annak felbukkanása és erősödése elkerülhetetlen volt.

A bővülő szervezet újabb és újabb akadályokba ütközött, melyek az integrációt folyamatos fejlődésre sarkallta, ezzel az Európai Unió és intézkedései mind a tagállamok, mind annak polgárai életében egyre gyakrabban jelentek meg. Az integráció nagy utat tett meg megalakulása óta, mind gazdasági, mind politikai területen. A belső piac megteremtésével és a négy alapszabadság biztosításával – az áruk és szolgáltatások-, a munkaerő- és a tőke szabad áramlása – olyan gazdasági lehetőségeket teremtett meg a tagállamok számára, mely felfelé ívelő pályára állította azok gazdaságát. Egyértelművé vált azonban, hogy a belső piac működtetése és ezzel a hatékony gazdasági tér, a politikai integráció megkerülésével nem működhet, így a tagállamok szorosabbá fűzték együttműködésüket és közös politikai irányvonalakat alakítottak ki. Az Európai Unió ezzel már nem csak egy gazdasági alapokon szerveződő nemzetközi szervezet lett, hanem közös értékrendek mentén alakuló összefogás. Az Unió jogi személyiségének kimondásával pedig lehetősége nyílt arra, hogy hatékonyabban és erőteljesebben léphessen fel a nemzetközi porondon, meghatározó gazdasági és véleményeket befolyásoló politikai erő legyen.

A dolgozat célja, hogy bemutassa, hogy az Európai Unió miként kíván eleget tenni alapító szerződéseinek preambulumaiban foglalt emberi jogi alapvetéseknek külpolitikája során. Rendelkezik-e a kellő alappal ahhoz, hogy az alapvető jogok elkötelezett védelmezője lehessen,

megvan-e a képessége az általa vállalt feladatok véghezvitelére, a kitűzött, deklarált célok eléréséhez.

Az Európai Unió alapjogi védelmének kialakulásának és fejlődésének vizsgálata során ki kell térni az alapszerződések vonatkozó részeire, miként alakult ki az Európai Unión belül az alapjogvédelem, milyen kihívásoknak kellett megfelelni, mi volt az a pont, amikor a gazdasági integráció politikai irányt vett, és ennek keretében egységes uniós alapjogvédelem fejlődésnek indult, illetve milyen lehetőség kínálkozik egy egységes európai alapjogvédelem kialakítására. E témában megkerülhetetlen az Európai Unió Bíróságának (EuB vagy Bíróság) jogvédő és jogfejlesztő gyakorlata, a Lisszaboni Szerződés által bevezetett változások előrettekintő rendelkezései, és annak kérdése miként csatlakozhatna, illetve milyen előnyökkel járna az Unió csatlakozása az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez, továbbá összeegyeztethető-e az uniós jog ezen egyezménnyel.

A Lisszaboni Szerződés rendelkezései az európai értékeket, így a demokráciát, az emberi jogokat már nem csak követendő célnak, hanem elvárt magatartásnak is tekinti, mely értékek elősegítése nem csak az Unió területén prioritás, hanem a közös külpolitika területén is elsődleges irányvonal.

Az értekezés célja, hogy megvizsgálja az Unió külpolitikájának meghatározott szegmenseit, hogy adott terület vonatkozásában bemutassa, az Unió miként kíván eleget tenni a vállalt kötelezettségeinek, vajon minden területen maradéktalanul képviseli-e az emberi jogok előmozdítását. Kimondható-e az, hogy az Európai Unió végrehajtja az általa vállalt feladatokat, amennyiben nem, milyen módon tehetné ezt meg.

A közös kül- és biztonságpolitika az integráció történetében önmagában meglehetősen fiatal, azonban annál fontosabb területté nőtte ki magát, hiszen a szervezet jogi személyiségével és a megnövekedett gazdasági, politikai és ezzel együtt katonai potenciállal nem csak jogok illetik meg, hanem kötelezettségek is terhelik az Európai Uniót. Tekintettel arra, hogy az Európai Unió az általa képviselt és védendő értékeket a vele kapcsolatban álló országokkal szemben kizárólag külpolitikai eszközökkel képes előmozdítani, az uniós külkapcsolati, illetve külpolitikai rendszer – melynek központjában a közös kül- és biztonságpolitika szerepel – a legfontosabb szerepet tölti be jelenleg.

Az Európai Unió nemzetközi szerepvállalása, magában foglalja többek között a nemzetközi szervezetekkel és harmadik országokkal történő kapcsolattartást. E körben meg kell vizsgálni,

hogy a nemzetközi tevékenységek során miként igyekszik elérni az alapjogok érvényre jutását, azok biztosítása érdekében milyen feladatokat végez. Milyen lehetőségei vannak egy államokra épülő nemzetközi szervezetben, illetve a tagállamok milyen mértékben hajlandóak az uniós közös értékek, így többek között a demokrácia, az emberi jogok védelme, illetve a velük kapcsolatos uniós – gazdasági, humán és egyéb jogi – érdekek felé fordulni saját igényeik, nemzeti érdekeik, szükségleteik kielégítése mellett.

Az Európai Unió globális tényezővé vált. Azzal, hogy már jogi személyiséggel felruházott, további előrelépések érhetőek el mind gazdasági, mind politikai téren. De látni kell, hogy annak elérése érdekében, hogy az Európai Unió politikai színen is előre mozduljon, számos elmaradását kell pótolnia, és felmerül a kérdés, hogy sikerülhet-e ez a tagállamok hathatós közreműködése nélkül. Az Unió nemzetközi szerepvállalásának számos buktatója van, ezzel kapcsolatban ki kell térni arra, hogy miként juthat szóhoz nemzetközi szervezetekben, miként ápolja kapcsolatait harmadik országokkal, illetve milyen lehetőségei vannak érdekeinek képviselésére a ráruházott keretek között.

Azzal, hogy az Európai Unió meghatározó nemzetközi tényezővé lépett elő, fontos szerep hárul rá globális problémák kezelése során, legyen az gazdasági vagy humanitárius krízis. Az uniós tevékenységek leginkább konkrét cselekmények, beavatkozások vizsgálatával kaphatunk teljes képet arról, miként próbál az Európai Unió érvényt szerezni az emberi jogoknak és értékeknek a határain belül és nemzetközi szinten, ennek során elemezhető ki az, hogy az Európai Unió rendelkezik-e azokkal a képességekkel, intézményi háttérrel, jogi kerettel melyek megalapozhatják azt, hogy e szervezetet az emberi jogok egyik élharcosának nevezhessük.

A dolgozat bemutatja, hogy az Európai Unió nemzetközi szintű fellépése azon elvekre épül, amelyek létrehozását, fejlődését és bővítését vezérelték, és arra irányul, hogy ezek érvényesülését a világ többi részén is előbbre vigye, de kérdésként merül fel, hogy rendelkezik-e kellő háttérrel ahhoz, hogy az emberi jogok megalapozott védnöke lehessen, meg van-e a kellő strukturális háttére az emberi jogok védelméhez.

Ahhoz, hogy az Európai Unió az emberi jogok a demokrácia és az alapvető szabadságok globális védelmezője és érvényesülésük előmozdítója lehessen, megfelelő alapokkal kell rendelkeznie, olyan összetett és megbízható jogvédelemi rendszert kell, hogy kialakítson, mely minden esetben képes az alapjogokat érvényre juttatni.

Az integráció vizsgálata azonban rámutat, hogy az Európai Unió alapjogvédelmi rendszere meglehetősen későn alakult ki, és szignifikáns hiányosságok fedezhetőek fel benne, melyek alapjaiban teszik hiteltelenné a célkitűzéseket. Adódik tehát a kérdés, hogy rendelkezik-e az Európai Unió megfelelő védelemi rendszerrel és elhivatottsággal ahhoz, hogy ténylegesen védelmet nyújthasson, illetve nyújtson?

A dolgozat keresi a választ arra, hogy az Európai Unió képes-e önálló entitásként a nemzetközi szinten érvényt szerezni az emberi jogok körében deklarált célkitűzéseinek, az elérni kívánt cél mennyiben feleltethető meg a gazdasági érdekeknek, és képes-e egy gazdasági együttműködés túlnőni a haszon és a költséghatékonyság falán annak érdekében, hogy egy gazdaságilag nem motivált területet, az emberi jogok védelmét előmozdítsa.

II. Az emberi jogok és a külpolitika szabályozásának fejlődése az Európai Unió integrációja során

„Európa nem fog egy csapásra, egyszeri építés során létrejönni. Azon kézzelfogható eredmények révén születik meg, amelyek előbb tényleges szolidaritást teremtenek.”¹

A Jean Monnet által kidolgozott európai Montánunió terve előtt is megfogalmazódtak ugyan gondolatok az egységes Európáról, de Robert Schuman 1950. május 9-én felolvasott nyilatkozata indította el az európai integrációt azon az úton, mely során a kezdeti gazdasági közösség nemzetközileg is meghatározó gazdasági és politikai szereplővé lépett elő.

2.1. Egységes Európa kialakulása

Az egységes Európa gondolata a II. világháborút követően vált egyre égetőbb kérdéssé, a mai integrációs szervezetek előzményei közvetlenül a háború lezárása után alakultak meg. Winston Churchill 1946. szeptember 19-én zürichi beszédében az Amerikai Egyesült Államok mintájára létrehozandó Európai Egyesült Államok létrehozására szólított fel. Az Amerikai Egyesült Államok 1947-ben bejelentette a Marshall-tervet, mely a háború sújtotta Európa gazdasági-pénzügyi támogatását tűzte ki célul, viszont követelményként állította fel egy olyan szervezet

¹ Részlet a Schuman Deklarációból. Pascal Fontaine: A new idea for Europe, The Schuman declaration – 1950-2000. European Communities, 2000, fordításban megjelent Robert Schuman: Európáért. Pécs, 1991. 159. o.

létrehozását, mely megfelelő keretek között képes lebonyolítani a nemzetközi együttműködésben foglaltakat. Ennek a megállapodásnak keretében hozták létre az Európai Gazdasági Együttműködési Szervezetet,² melynek mai napig működő utódszervezete a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet.³ A gazdasági együttműködés terén meg kell továbbá említeni a Belgium, Hollandia és Luxemburg által 1947-ben létrehozott Benelux vámuniót, illetve szintén 1947-ben megkötött Általános Vám- és Kereskedelmi Egyezményt,⁴ mely a világkereskedelem liberalizálását tűzte ki célul.⁵ Az említett szervezetek létrehozására válaszként 1949-ben a szocialista országok a Szovjetunió vezérletével létrehozták a Kölcsönös Gazdasági Segítség Tanácsát, melynek célja a tagok gazdasági együttműködésének szervezése volt.⁶

Az együttműködési szerződések azonban nem csak gazdasági érdekek területén kötöttek, katonai téren is születtek megállapodások, melyek közül kiemelkedő jelentőséggel bír az Észak-atlanti Szerződés Szervezete, melynek alapító tagjai között kizárólag az Amerikai Egyesült Államokat találjuk Európán kívülről.⁷ E szervezet megalakulása óta kiemelkedő szerepet tölt be mindennapjainkban.

Az Európai Unió⁸ integrációja az Európai Szén és Acélközösség (ESZAK) megalakulásával kezdődik, mely Robert Schuman 1950. május 9-én tartott beszédét követően 1951-ben Franciaország, Németország, Olaszország és a Benelux államok közötti Párizsi szerződés megkötésével 1952-ben alakult meg⁹. Schuman – Jean Monnet-val elkészített – tervének alapja, egy francia-német tengely köré szerveződő európai föderáció megteremtése volt. Az európai integráció bázisának egy olyan területet választottak, amely a térség békéjének, stabilitásának szempontjából kulcsfontosságú, a szén és acélipar központi ellenőrzése révén ellehetetlenül az esetleges önálló háborús készülődés, és a német szén és a francia vasérc közös piacának megteremtésével számos gazdasági előnyre is szert tehetnek.¹⁰

² The Organisation for European Economic Co-operation (OEEC)

³ Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) forrás: <http://www.oecd.org/>

⁴ GATT – General Agreement on Tariffs and Trade

⁵ Várnay Ernő–Papp Mónika: Az Európai Unió joga, Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft., Budapest 2006., 39. o.

⁶ ibid 39. o.

⁷ forrás: <http://www.nato.int/nato-welcome/index.html>

⁸ Továbbiakban az egyszerűség kedvéért Unió elnevezéssel szerepeltetem a folyószövegben.

⁹ Blutman László: Az Európai Unió joga a gyakorlatban, második átdolgozott kiadás, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest 2013, 31. o.

¹⁰ Dr. Medina Viktor: EU ismeretek, Szent István Egyetem - 2011, 8. o.

Az ESZAK alapvető célkitűzése, közös nemzetközi felügyelet alatt a szén- és acélipar közös piacának megteremtése volt, e termékek kereskedelmének megkönnyítésére a fennálló akadályok eltörlése, és a szénbányászatban, illetve acéliparban dolgozók életkörülményeinek javítása.¹¹ Az ESZAK eredményei előtérbe helyezték egy általános gazdasági integráció ügyét, mely kezdeményezés a Benelux államok már meglévő gazdasági együttműködésének alapjaiból táplálkozott. Az egyeztetés végén a hat állam 1957. március 25-én aláírta a Római Szerződéseket, melyek 1958. január elsejével megalakították az Európai Gazdasági Közösséget (EGK), illetve a meghatározott területen működő Európai Atomenergia Közösséget (EURATOM). Az EGK fő célkitűzése a vámunió, illetve egy közös piac létrehozása a Közösségen belül, melyben az árukereskedelem akadályait felszámolják, biztosítják a munkaerő, a szolgáltatások és a tőke szabad mozgását, továbbá közös politikák¹² kialakítása, illetve a tagállamok jogszabályainak közelítése. A három szervezetet az 1965-ben aláírt és 1967. július 1-jén hatályba lépett Egyesülési Szerződéssel (Merger Treaty) egyesítették, a közös külső vámhatár 1968. július 1-jén felállt, a tagállamok az egymás közötti vámokat eltörölték.¹³

Látható tehát, hogy a kezdeti együttműködések, az európai-, illetve nemzetközi integrációk főleg gazdasági és katonai érdekeket szolgáltak ki. E korai időszak azért érdemelt említést és igényel fontos kiemelés, mert érzékelteti, hogy a politikai célkitűzések, így az emberi jogok, a demokrácia a kezdetek során nem élveztek prioritást, de a gazdasági fejlődés indukálta a fejlődést e téren is.

2.2. Maastrichti Szerződés

Az Unió integrációjának talán egyik legfontosabb állomása a Maastrichti Szerződés megkötése volt, mely számos szerkezeti változást vezetett be, és melynek egyik legjelentősebb újítása a pillér-rendszer bevezetése volt, összesen három pillérrel. A szerződés értelmében az Unió az Európai Közösségeken alapult, melyeket a létrehozott politikák és együttműködési formák egészítenek ki.¹⁴ A három pillért az eddigi Európai Közösség, illetve a hagyományos államközi

¹¹ Várnay Ernő- Papp Mónika (2006) 42. o.

¹² Az Európai Gazdasági Közösség létrehozásáról szóló Római Szerződés - Közös politika az EGK szerződés alapján, közös agrárpolitika (38–47. cikk), a közös kereskedelempolitika (110–116. cikk) és a szállítási politika (74–84. cikk).

¹³ Blutman (2013) 32. o.

¹⁴ Az Európai Unióról szóló szerződés (EUSZ) 1. cikk (3) bek.

együttműködés formájában¹⁵ megalakult közös kül- és biztonságpolitika, valamint bel- és igazságügyi együttműködés alkotta.

A Maastrichti Szerződés az alapító Római Szerződéseket jelentősen módosította, nőtt az Európai Közösség hatásköre, a szerződés megalapozta a gazdasági és pénzügyi uniót a közös valuta és egy európai központi jegybank tervével, illetve bevezette az ún. együttdöntési eljárást.¹⁶ Maastrichti Szerződéssel a Közösség túllépett kezdeti gazdasági célkitűzésén, ezzel együtt előtérbe kerültek politikai szándékai. A politikai unió kidolgozásának és fejlesztésének keretében a szerződés öt alapvető célkitűzést fogalmazott meg, így az intézmények demokratikus legitimitásának megerősítését, az intézmények hatékony működésének javítását, a gazdasági és monetáris unió létrehozását, a Közösség szociális dimenziójának továbbfejlesztését, illetve egy közös kül- és biztonságpolitika kidolgozását.¹⁷

A dolgozat vonatkozásában a két legfontosabb újítás az uniós polgárság intézményének deklarálása és a második pillér megalakítása volt, mely mérföldköve az uniós külpolitika fejlődésének.

2.2.1. Az uniós polgárság és az emberi jogok

A Maastrichti Szerződés egyik legjelentősebb újítása az európai polgárság intézményének lefektetése volt, mikor kimondja, hogy Uniós polgár mindenki, aki valamely tagállam állampolgára. Az uniós polgárság speciális intézmény, hiszen kiegészíti, és nem helyettesíti a nemzeti állampolgárságot.¹⁸ Az uniós polgárságra vonatkozó maastrichti szabályokat az EK Szerződés 17-22. cikkei tartalmazzák, illetve további vonatkozó rendelkezések találhatóak egyéb helyeken, melyek kiegészítik az EKSz Uniós Polgárság című II. fejezetét.

Az uniós polgárság szabályozásával a Közösség területén a polgárok szabadon mozoghatnak és tartózkodhatnak, a polgárok az európai választásokon, valamint a lakóhelyük szerinti tagállam helyhatósági választásain választójoggal rendelkeznek és választhatók. Az uniós polgár olyan harmadik ország területén, ahol a származás szerinti tagállam nem rendelkezik képvisellel, az uniós polgárok jogosultak az utóbbi tagállam kivételével bármely tagállam diplomáciai vagy

¹⁵ Dezső Márta–Vincze Attila: Magyar alkotmányosság az európai integrációban, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft 2014, 57. o.

¹⁶ Blutman (2013) 35. o.

¹⁷ Gazdag Ferenc: Európai integráció és külpolitika, Osiris Kiadó 2005, 236. o.

¹⁸ EKSz 17. cikk (1) bek.

konzuli védelmét igénybe venni, továbbá joguk van petíciót benyújtani az Európai Parlamenthez, és panasszal az európai ombudsmanhoz fordulni.¹⁹

Az EUSZ rendelkezései kitérnek az emberi jogok elismerésére is, mikor kimondják, hogy az Unió a szabadság, a demokrácia, az emberi jogok és az alapvető szabadságok tiszteletben tartása és a jogállamiság elvein alapul, amely alapelvek közösek a tagállamokban.²⁰ Az EUSZ nem részletezi, mely jogokat ismeri el és milyen tartalommal teszi ezt, hivatkozik azonban az 1950. november 4-én Rómában aláírt európai egyezmény által elismert, illetve a tagállamok közös alkotmányos hagyományáiból eredő jogokra, és azok értelmezésére.²¹ Tehát az Unió meglehetősen széles körben ismerte el az alapjogokat, viszont azok tartalmi meghatározását az egyezmény és a tagállamok gyakorlatából eredezteti, melyek megállapítására – uniós alapjogi szabályok hiányában – az EuB gyakorlata adhat választ.

2.2.2. Az Európai Unió közös- kül és biztonságpolitikájának megszületése

A Közös Kül- és Biztonságpolitika (KKBP) létrehozásával megnyílt a lehetőség egy egységes véleményformálás és közös fellépés elérésére, viszont ez az együttműködés egyelőre kifejezetten kormányközi jellegű volt, hiszen a tagállamok nem adták fel önálló döntési autonómiájukat,²² ami azonban e terület fejlődését is nagyban gátolta.

Az EUSZ rendelkezései alapján a KKBP célkitűzései: az Unió közös értékeinek, alapvető érdekeinek, függetlenségének és integritásának védelme az Egyesült Nemzetek (ENSZ) Alapokmányának alapelveivel összhangban, illetve az Unió biztonságának megerősítése minden formában, a béke megőrzése és a nemzetközi biztonság megerősítése az ENSZ Alapokmányának alapelveivel, valamint a Helsinkai Záróokmány elveivel és a Párizsi Charta célkitűzéseivel összhangban, beleértve a külső határok megerősítését is. Továbbá a nemzetközi együttműködés előmozdítása, a demokrácia és a jogállamiság fejlesztése és megerősítése, valamint az emberi jogok és alapvető szabadságok tiszteletben tartása.²³ E célokat a tagállamok a lojalitás és a kölcsönös szolidaritás jegyében tevékenyen és fenntartások nélkül támogatják.²⁴

¹⁹ EKSz 18. cikk-21. cikk

²⁰ EUSZ. 6 cikk (1) bek.

²¹ EUSZ 6. cikk (2) bek.

²² Várnay Ernő–Papp Mónika (2006) 65. o.

²³ EUSZ 11. cikk (1) bek

²⁴ EUSZ 11. cikk (2) bek

A közös célok elérése érdekében az Unió meghatározza közös kül- és biztonságpolitika elveit és a vonatkozó általános iránymutatásokat, a közös stratégiákra vonatkozó határozatokat hoz, elfogadja az együttes fellépéseket, illetve közös álláspontokat fogad el, továbbá a rendszeres együttműködést erősíti.²⁵

A KKBP megfelelő működése érdekében létrehozott Politikai Bizottság figyelemmel kíséri a nemzetközi helyzet alakulását a KKBP alá tartozó területeken, és hozzájárul a politikák meghatározásához. A Tanács kérelmére vagy saját kezdeményezésére véleményeket terjeszt a Tanács elé.²⁶ A KKBP végrehajtását azonban egy már működő szervezetre, a Nyugat-európai Unióra bízták, melynek feladata többek között a megfelelő biztonsági feladatok kidolgozása volt.²⁷

A Maastrichti Szerződés lefektette ugyan a KKBP alapját, azonban ez csak a kezdeti lépéseket jelentette a fejlődésében, megfelelő megoldásként nehéz lenne értékelni azt.

2.3. Amszterdam és Nizza

A Maastrichti Szerződés nehézkes ratifikációja a második és harmadik pillér nem megfelelő működése, valamint az Európai Unió megnövekedett létszáma szükségessé tette a szerződések felülvizsgálatát.²⁸

Az Unió integrációja során a közös kül- és biztonságpolitika kérdése egyre fontosabb területté lépett elő, azonban az eddig létrehozott szervezeti rendszer sem tervezésben, sem döntéseiben nem működött hatékonyan, a külvilág felé való képviselő elmaradt az elvárttól.²⁹ A közös kül- és biztonságpolitika továbbra is kormányközi szinten maradt, annak fő irányvonalait, célkitűzéseit, a közös külpolitikai stratégiát továbbra is az Európai Tanács határozta meg. A szerződés bevezette a közös kül- és biztonságpolitikai képviselői posztot, mely a tagállamok

²⁵ EUSZ 12. cikk

²⁶ EUSZ. 25. cikk

²⁷ EUSZ 17. cikk

²⁸ Meg kell jegyezni azonban, hogy Az Európai Unió működésének felülvizsgálatát nem csak az eredmények alakulása és bővülés indokolta. A Maastrichti Szerződés „N” cikkelyének második bekezdése előírta 1996. évre egy kormányközi konferencia összehívását, melynek célja az Európai Unióról szóló Szerződés felülvizsgálata. A Torinóban megkezdett, de végül Amszterdamban lezárt tárgyalások végén kidolgozták és 1997. október 2-án aláírták az Unió alapszerződéseit módosító Amszterdami Szerződést, mely már aláírásakor is egy átmeneti rendezésnek volt tekinthető, hiszen számos témában nem sikerült megegyeznie a tagállamoknak. A szerződés rendelkezései alapvető változásokat nem eredményeztek, a „pillér rendszert” módosításokkal ugyan, de fenntartotta. Meg kell azonban említeni, hogy a Közös kül- és biztonságpolitika területén, illetve az emberi jogok területén előrelépés volt megfigyelhető.

²⁹ Vida Krisztina: Az EU intézményei Amszterdam után, Európai Tükör 1997. évi 4. szám 89. o.

közös külpolitikai képviselőjeként, egységesen tudja képviselni az Unió álláspontját.³⁰ A Tanács főtítkárságán belül létrejött az ún. Politikai-tervező és korai Figyelmeztető Egység, amely egy olyan tervező, elemző egység, melynek feladata a nemzetközi események, fejlemények figyelemmel kísérése elemzése, értékelése. Az Egység munkája során együttműködik az Európai Bizottsággal, ajánlásokat dolgoz ki politikai lépésekre, illetve stratégiákra vonatkozólag.³¹

A Tanácson belül az egyhangú döntéshozatal maradt ugyan, de az ebből fakadó cselekvőképtelenséget kiküszöbölve bevezették a pozitív tartózkodás intézményét, ennek okán egyes tagállamok tartózkodása esetén is születhet döntés adott ügyben.³² A minősített többséggel meghozható döntések³³ esetében a tagállamok számára lehetőség van megghiúsítani a szavazást, amennyiben kinyilvánítják, hogy fontos nemzeti politikai érdeke miatt ellenzik a tervezett döntést. Lehetőség van azonban arra, hogy szavazás útján az adott kérdést az Európai Tanács elé bocsássák, amely egyhangú döntéshozatal útján az intézkedést meghozhatja.³⁴

Az Amszterdami Szerződés jelentős változásokat hozott emberi jogok vonatkozásában, mikor az Európai Unió hatáskörét kiterjesztette polgári szabadságjogok védelmének területére. A szerződés 6. cikke alapján az Európai Unió a szabadság, a demokrácia és a jogállamiság elvén alapszik. Tiszteletben tartja továbbá az Emberi Jogok Európai Egyezményében, illetve a tagállami alkotmányokban foglalt emberi jogokat.

A 7. cikk értelmében, amennyiben egy tagállam a 6. cikkben megjelölt alapelveket súlyosan és tartósan megsérti, az Európai Tanács egyhangú döntéshozatali eljárás keretében hozott döntésével,³⁵ a tagállamot megillető jogok felfüggesztését rendelheti el, beleértve ebbe a Tanácsban való szavazati jog megvonását is. Az elmarasztalt tagállamot azonban a szerződésből eredő kötelezettségei – a szankció ideje alatt is – továbbra is terhelik.

³⁰ A pillért érintő politikák végrehajtása érdekében nemzetközi szerződéseket köthet.

³¹ Kecskés László EU-JOG és jogharmonizáció, bővített harmadik kiadás, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft. Budapest (2009), 13. o.

³² Meg kell jegyezni, hogy a döntés kizárólag tartózkodás esetén fogadható el, kifejezett ellenzés esetében döntés továbbra sem hozható.

³³ Ilyen esetkör, amikor végrehajtható jellegű közös fellépésről, közös álláspontról, már elfogadott közös stratégia végrehajtásáról szolgáló döntésről van szó.

³⁴ Várnay Ernő-Papp Mónika (2006). 69. o.

³⁵ Az eljárás a tagállamok egyharmada vagy a Bizottság által benyújtott javaslat alapján indulhat, mely során a Tanácsnak ki kell kérnie az Európai Parlament hozzájárulását, illetve lehetőséget kell biztosítania a vizsgált tagállamnak, hogy észrevételt tehessen az ellene felhozott vádak ügyében.

A Nizzai Szerződéssel kapcsolatban az egyik legfontosabb elvárás az ún. amszterdami maradékok megoldása lett volna. 2001. február 26-án, a Nizzai Európai Tanács három dokumentumot fogadott el, egyrészt az EUSZ és EK szerződések módosításáról szóló Nizzai Szerződést, az Európai Unió Alapjogi Chartáját és az Európai Unió jövőjéről szóló nyilatkozatot.³⁶

A Nizzai Szerződés azokat az intézményi kérdéseket akarta megválaszolni, melyekre az Amszterdami szerződés nem adott kielégítő választ, melyek egyik legfontosabb mozgatórugója az Unió bővítése volt. Több fő szempont volt, melyeket mindenképpen tisztázni kellett, hogy minél hatékonyabbá és legitimebbé tegyék az uniós intézményeket, azon cél elérése érdekében, hogy a döntéshozatal akkor is gyorsan működjön, ha a 2004. évi keleti bővítéssel az Unió létszáma megnő.³⁷

A Nizzai Csúcson elfogadott dokumentumok együttesen sem rendezték megnyugtatóan azonban a keleti bővítéssel várhatóan jelentkező működési zavarokat, nem sikerült előrelépni a demokratikus deficit csökkentésében, és az emberi jogok tekintetében is több kérdés maradt megválaszolatlanul, nem véletlen tehát, hogy az Európai Tanács tagjai már akkor döntöttek egy újabb kormányközi konferencia összehívásáról.³⁸

A Nizzai Szerződés érdemleges előrelépést ugyan nem hozott az emberi jogok vonatkozásában, viszont rendelkezései értelmében a Tanács négyötödös többséggel a tagállamok egyharmada, a Bizottság és a Parlament kezdeményezésére – a Parlament jóváhagyása mellett – az adott tagállam meghallgatását követően kinyilváníthatja, hogy az adott országban az emberi jogok megsértésének veszélye áll fenn. Amennyiben valóban megállapítást nyer, hogy az emberi jogok megsértése fennáll, a Tanács ajánlást fogalmaz meg a tagállam részére, mely nem teljesítése esetén szankcióval is sújtható.³⁹

Habár maga a szerződés nem tekinthető előrelépésnek az emberi jogok vonatkozásában, a Nizzai Csúcson elfogadott Európai Unió Alapjogi Chartája fontos mérföldkőnek tekinthető az Unió emberi jogi fejlődésében. Ennek tárgyalására és kifejtésére azonban a dolgozat későbbi részében kerül sor.

³⁶ Várnay Ernő–Papp Mónika (2006) 72. o.

³⁷ Katz, Peter: The Treaty of Nice and European Union Enlargement: The Political, Economic, and Social Consequences of Ratifying the Treaty of Nice, 24, University of Pennsylvania Journal of International Law, Spring 2003, 225-226. o.

³⁸ Várnay Ernő – Papp Mónika (2006) 77. o.

³⁹ EUSZ 7. cikk

A Nizzai Szerződés számos változtatást eszközölt a KKBP vonatkozásában a korábbiakhoz képest. Az eddig működő Politikai Bizottságot a Politikai és Biztonsági Bizottság váltotta, mely feladatként kapta a válságkezelési műveletek politikai ellenőrzését, illetve stratégiai irányítását. További intézményi előrelépés, hogy létrehozta az Európai Unió Katonai Bizottságát, valamint az Európai Unió Katonai Törzsét.

A szerződés egyik fontos előremutató lépése a megerősített együttműködés kiterjesztése a II. pillérré, mely azonban kizárólag közös akciók és állásfoglalások vonatkozásában alkalmazható. A szerződés tartalmazott ugyanakkor egy féket e tekintetben, mikor vétőjogot biztosított a tagállamok részére, mellyel megakadályozhatják a megerősített együttműködés megindulását a KKBP területén. További előrelépést mutat KKBP a tekintetében, hogy hatásköre az Unió biztonságát érintő összes kérdésre kiterjed, illetve határoz a Közös Kül- és Védelempolitika (KKVP) létrehozásáról is, melynek feladatát válságkezelésben és békefenntartásban határozza meg.

Megállapítható tehát, hogy a Nizzai Szerződés komoly fordulatot sem a KKBP, sem az emberi jogok vonatkozásában nem hozott, viszont olyan előremutató rendelkezéseket fogadott el, mely alapja lesz a mai Európai Unió életének.

2.4. Az Alkotmányszerződés és az Európa jövője problematika

2001. december 15-én a 15 tagállam állam- és kormányfői Laekenben elhatározták, hogy megalakítják az Európai Konventet. Célja, hogy megoldást találjon az Unió alapszerződéseinek hiányosságaira, a felmerült új kihívásokra, hiszen az integráció előrehaladtával a gazdasági integrációnak induló szervezet újabb és újabb feladatok megoldásának szükségességével találta szembe magát. A Konvent 2002. február 28-án kezdte meg munkáját Valéry Giscard d'Estaing vezetésével, három átfogó kérdéskörrel foglalkozott, az Európai Unió hatáskörének pontosabb körülhatárolásával, az Unió jogszabályainak egyszerűsítésével, illetve a demokratikusabb, áttekinthetőbb, hatékonyabb Unió kialakításával.⁴⁰

2.3.1. Az Alkotmányszerződés

Az Alkotmányos Szerződés – habár nem lépett érvénybe, több szempontból is előremutató – legfontosabb eredményei között meg kell említeni, hogy eltörölte a pillér-rendszert és az eddigi

⁴⁰ Jeney Petra: Összefoglaló az Európai Konvent tevékenységéről. Európai Jog, 2002. évi 6. szám 37. o.

szerveződések helyett egyetlen dokumentumban foglalta össze a legfontosabb rendelkezéseket. Az Uniót jogi személyiséggel ruházta fel, tisztázta az Unió hatásköreit és egyszerűsítette a törvényhozási eljárást. Az Alapvető jogok Chartáját integrálta az alkotmányba, ezzel kötelező erővel ruházta fel. Előrelépést tett a szabadság, biztonság és igazságosság térségének megeremtésében, növelte az Unió nemzetközi szerepét azáltal, hogy új szabályokat vezetett be a közös kül- és biztonságpolitika terén, és létrehozta az Unió külügyminiszteri posztját.⁴¹

„Az Unió közös kül- és biztonságpolitikára vonatkozó hatásköre a külpolitika minden területére és az Unió biztonságát érintő valamennyi kérdésre kiterjed, ideértve egy közös védelempolitika fokozatos kialakítását, amely közös védelemhez vezethet.”⁴²

Jelentős változásként kell megemlíteni, hogy a szerződés megszünteti az Általános Ügyek és Külkapcsolatok Tanácsát. Az így létrejövő Külügyek Tanácsa az Európa Tanács által meghatározott stratégiai iránymutatások alapján kialakítja az Unió külső tevékenységét, és gondoskodik annak összhangjáról.

A szerződés további fontos rendelkezése az Unió működéséről szóló rész III. fejezetében részletesen kifejtett, megerősített együttműködés intézménye. Ennek keretében egyes tagállamok bizonyos politikai területen vagy bizonyos kérdések vonatkozásában szorosabb együttműködésre léphetnek. Három formáját különböztethetjük meg, egyik a kül- és biztonságpolitika, a másik a védelempolitika és végül minden más esetben is mód van rá. A közös kül- és biztonságpolitika területén létrejövő együttműködés esetén a tagállamoknak kérelmüket a Tanácshoz kell benyújtaniuk, a kérelmet meg kell küldeni az Unió külügyminiszteréhez, illetve a Bizottsághoz, akik véleményt nyilvánítanak abban a kérdésben, hogy az együttműködés összhangban van-e az uniós szabályozással és politikákkal. A kérelmet tájékoztatásul az eljárás során az Európai Parlamentnek (EP) is meg kell küldeni.

A szerződés kitér arra is, hogy egyes nemzetközi szervezetek előtt, illetve nemzetközi fórumokon a tagállamok összehangolják tevékenységüket és képviselik az Unió álláspontját, és az esetlegesen részt nem vevő tagállamokat és az Unió külügyminiszterét tájékoztatják.⁴³

A szerződés létrehozta az Unió külügyminiszteri posztját, mely egyesíti a külpolitikai főmegbízotti és a külkapcsolatokért felelős biztosi posztot, a mandátumát a Kül- és

⁴¹ Csejtei István: Az Európai Konvent Alkotmánytervezetének külpolitikai és védelmi vonatkozásai. Európai Tükör, 2003. 4-5. 60. o.

⁴² Az Alkotmányszerződés Unió hatáskörét meghatározó harmadik cím I-16. cikk

⁴³ Csejtei (2003) 54-59. o.

Biztonságpolitikai Tanácstól kapja, tagja az Európai Bizottságnak és betölti a Külkapcsolatok Tanácsának elnöki tisztét is. Fő feladata koordinálni az Unió közös kül- és biztonságpolitikáját, illetve biztonság- és védelempolitikáját. Javaslatokat fogalmaz meg feladatkörébe tartozó politikák kialakításához és a Tanácstól kapott felhatalmazást követően végrehajtja, továbbá biztosítja a külügyi tevékenység összhangját.

Az Unió külügyminiszterét segítő szerv az Európai Külügyi Szolgálat,⁴⁴ mely a tagállamok diplomáciai szolgálataival együttműködésen dolgozik. Szervezetét és működését a Tanács határozatban állapítja meg az Unió külügyminiszterének javaslata alapján az EP-vel folytatott konzultáció után, a Bizottság egyetértésével.

2.3.2. Az Európai Unió jövője

A tagállamok joggal bíztak abban, hogy az Alkotmányos Szerződés aláírásával és a ratifikáció végeztével, annak hatályba lépésével, egy magasabb szintre lép az Unió az integrációs folyamatban. Viszont a 2004 novemberében megindult ratifikációs folyamat a francia és holland népszavazáson született elutasító döntésekkel megszakadt. Az Európai Tanács 2005. június 16-17-i ülésén egy nyilatkozatot fogadott el az Alkotmány ratifikációjáról, melyben kijelenti, hogy egy „reflexiós periódust”, egy gondolkodási időszakot kell elindítani. A „reflexiós periódus” célja, hogy egy széles körű, európai méretű vita keretében, melyen nem csak a politikai vezetők vesznek részt, hanem az állampolgárok, civil szervezetek, politikai pártok és a nemzeti parlamentek is lehetőséget kapnak arra, hogy véleményüket kifejtthessék. A nyilatkozatban a tagállamok állam- és kormányfői kijelentik, hogy meggyőződésük, hogy az Alkotmányos Szerződés értékes és hasznos dokumentum.⁴⁵

Az Alkotmányszerződés ratifikációja teljes kudarcba fulladt, azonban felvetődött egy Reformszerződés kidolgozásának ötlete, mint lehetséges megoldás az Európai Unió jövőjére.

2.5. A lisszaboni reformszerződés

A német elnökséget lezáró 2007. június 21-22-ei Európai Tanácsülés elhatározta, hogy a következő félévben a portugál elnökség alatt, egy kormányközi konferencia összehívására sort kell keríteni, melynek célja az Alkotmányszerződés helyett egy Reformszerződés kidolgozása. 2007. július 23-án Brüsszelben a kormányközi konferencia ünnepélyes megnyitását követően a

⁴⁴ Alkotmányszerződés III-296. cikk

⁴⁵ Gyökös Péter: Az Alkotmányszerződés jövője Európa jövője? Európai Tükör 2006/3 27. o.

leköszönő portugál elnökség átadta a következő negyedév munkájához kiinduló alapot jelentő jogi szövegtervezetet. Az Európai Unió Reformszerződéséről szóló egyezség 2007. október 19-én a lisszaboni EU-csúcson megszületett.⁴⁶

A 2009. január 1-jén hatályba lépő Lisszaboni Szerződés módosította a hatályos EU- és EK-Szerződést, de nem lépett azok helyébe. Jogi személyiséggel ruházta fel az Uniót, amely az Európai Közösségek helyébe lép és annak jogutódja lett.⁴⁷ A Reformszerződés mindamelllett, hogy eltörölte a pillér-rendszert számos ponton változásokat hozott az Unió szervezetében, működésében. A szerződés fontosabb rendelkezései közé tartozik többek között, az Európai Parlament társdöntéshozó szerepének kimondása,⁴⁸ az együttdöntési eljárás kiszélesítésével, a közösségi és tagállami hatáskörök elkülönítése.⁴⁹

Az Alkotmányszerződés az Európai Unió Alapjogi Chartáját integrálta a szövegébe, a Reformszerződés azonban csak utalást tesz rá, ugyanolyan jogi kötőerővel ruházta fel, mint a Szerződéseket,⁵⁰ illetve a Charta értelmezésére is iránymutatást ad.⁵¹

2.5.1. A közös kül- és biztonságpolitika előrelépése

A Reformszerződés az Uniót önálló jogi személyiséggel ruházta fel, mely alapján az Unió nemzetközi megállapodásokat köthet, nemzetközi szervezetekhez csatlakozhat. Ennek okán az Unió egységesen tud megnyilatkozni és fellépni a nemzetközi szinten. A szerződés meghatározza az Unió szerepét a világban, és kitér a közös biztonság- és védelempolitika kérdésére is, melyet a közös kül- és biztonságpolitika részeként határoz meg.⁵²

Az EUSZ 6. cikk (2) bekezdése feladatként határozza meg, hogy Unió csatlakozzon az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményhez, mely csatlakozás azonban a mai napig nem valósult meg.

⁴⁶ Kecskés László (2009), 401-410. o.

⁴⁷ Csöndes Mónika – Kecskés László: Aláírták a Lisszaboni Szerződést. Európai Jog 2008. évi I. szám 9. o.

⁴⁸ „Az Európai Parlament a Tanáccsal közösen, ellátja a jogalkotási és költségvetési feladatokat.” EUSZ 14. cikk (1) bek.

⁴⁹ „A hatáskör-átruházás elvének megfelelően 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 Unióra, a tagállamoknál marad.” EUSZ 5. cikk (2) bek.

⁵⁰ EUSZ 6. cikk (1) bek.

⁵¹ „A Chartában foglalt jogokat, szabadságokat és elveket a Charta VII. címében foglalt, az értelmezést és alkalmazást szabályozó általános rendelkezéseknek megfelelően kell értelmezni, kellően figyelembe véve a Chartában említett azon magyarázatokat, amelyek meghatározzák az egyes rendelkezések eredetét.”

⁵² Csöndes Mónika – Kecskés László: Aláírták a Lisszaboni Szerződést. Európai Jog 2008. évi I. szám 11. o.

Az Unió csatlakozása az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez (EJEE) kérdéskör már korábban felmerült, de az Európai Unió Bírósága kimondta, hogy az uniós jog akkor hatályos állapota szerint az Uniónak nincs hatásköre az EJEE-hez történő csatlakozásra. Az EuB 2/13. számú véleményében kimondta, hogy a csatlakozás ellentétes az uniós joggal. Az EuB döntése számos kritikát kapott, melynek okán többen hangoztatták, hogy az emberi jogok európai védelmében jelentős visszalépés történt.⁵³

A Lisszaboni Szerződés törekszik az Unió nemzetközi szerepének megerősítésére, a bevezetett reformok célja az Unió közös kül- és biztonságpolitikája koherenciájának és ismertségének növelése. A Szerződés két jelentősebb újítást vezet be, egyik, hogy létrehozza az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselője tisztségét és az Európai Külügyi szolgálatot, illetve kidolgozza a közös biztonság- és védelempolitikát.

A Lisszaboni Szerződés módosítja a KKBP keretében elfogadott aktusok típusait, régi eszközök – a közös stratégiák, a közös állásponatok és a közös fellépések – helyébe újak lépnek. Az Európai Tanács és az Európai Unió Tanácsa kizárólag határozatokat fogad el az Unió stratégiai érdekei és célkitűzései, az Unió által végrehajtandó fellépések, az Unió által képviselendő állásponatok és az Unió fellépésére és álláspontojaira vonatkozó végrehajtási szabályok területek vonatkozásában.

A Szerződés érdemben nem módosítja a KKBP-re vonatkozó döntéshozatali folyamatot, továbbra is az Európai Tanács marad az Unió általános iránymutatásait és stratégiáit meghatározó intézménye, az EU Tanácsának feladata pedig a végrehajtási intézkedések kidolgozása és megvalósítása. A KKBP tekintetében a tagállamok és a külügyi és biztonságpolitikai főképviselő kezdeményezési joggal rendelkeznek.

A KKBP vonatkozásában az egyhangú döntéshozatal marad az általános elv a Tanács és az Európai Tanács KKBP-vel kapcsolatos határozatainak elfogadása tekintetében. A Lisszaboni Szerződés ugyanakkor különös áthidaló klauzulát vezet be a KKBP egésze vonatkozásában,⁵⁴ az áthidaló klauzulának köszönhetően az Európai Tanács engedélyezheti a Tanácsnak bizonyos intézkedések minősített többséggel történő elfogadását. Az EUSZ 31. cikke emellett négy további kivételtől is rendelkezik, amelyek kérdésében a Tanács minősített többséggel dönt.⁵⁵

⁵³ibid

⁵⁴ Mely azonban a katonai vagy védelmi vonatkozású határozatok esetében nem alkalmazható.

⁵⁵ EUSZ 31. cikk (2) bekezdése: Az (1) bekezdés rendelkezéseitől eltérve, a Tanács minősített többséggel határoz:

Amennyiben a „Tanács valamely tagja kijelenti, hogy létfontosságú és általa megnevezett nemzeti politikai okokból ellenezni kívánja a minősített többséggel meghozandó határozat elfogadását, a szavazásra nem kerül sor. A főképviselő az érintett tagállammal intenzív konzultációt folytat a tagállam számára elfogadható megoldás felkutatására. Amennyiben nem jár sikerrel, a Tanács minősített többséggel eljárva kérheti, hogy az ügyet egyhangúlag elfogadandó határozat meghozatala érdekében terjesszék az Európai Tanács elé.”⁵⁶

A KKBP vonatkozásában az EuB-nak is fontos szerepe van, hiszen a Szerződés fenntartja a Bíróság esetében a hatáskör hiányának elvét,⁵⁷ továbbá rendelkezik két kivételről, melyek tekintetében bírósági felülvizsgálat folytatható le. Ezen felülvizsgálatok, a természetes vagy jogi személyekre vonatkozóan az Unió által elfogadott korlátozó intézkedések jogszerűségének felülvizsgálata,⁵⁸ illetve annak ellenőrzése, hogy a KKBP végrehajtása során tiszteletben tartják-e az uniós intézmények hatásköreinek terjedelmét.⁵⁹ Meg kell továbbá említeni az EUMSZ 218. cikkének rendelkezését, mely alapján ki lehet kérni a Bíróság véleményét az egyes nemzetközi megállapodásoknak az Unió alapító szerződéseivel való összeegyeztethetőségéről.⁶⁰

2.5.2 A Külügyi és Biztonságpolitikai Főképviselő

A Szerződés a Közös Kül- és Biztonságpolitikai Főképviselő; és a külügyi biztos hatásköreit összevonva létrehozta az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselőjének tisztségét, akinek feladata az Unió külpolitikájának irányítása. A KKBP hatásköreinek egy kézben történő összpontosításának célja, hogy az Unió külpolitikai fellépése koherensebbé, hatékonyabbá és ismertebbé váljon.

A főképviselő aktívan részt vesz az Unió közös kül- és biztonságpolitikájában, a Tanácsnak és az Európai Tanácsnak tett javaslataival hozzájárul ezeknek a politikáknak a kidolgozásához,

- amikor az Európai Tanácsnak az Unió stratégiai érdekeit és célkitűzéseit meghatározó, a 22. cikk (1) bekezdése szerinti határozata alapján az Unió fellépését vagy álláspontját meghatározó határozatot fogad el;

- amikor az Unió fellépését vagy álláspontját meghatározó határozatot az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselője által benyújtott olyan javaslat alapján fogadja el, amelynek benyújtására a főképviselőt az Európai Tanács saját, vagy a főképviselő kezdeményezésére külön felkérte;

- amikor az Unió valamely fellépését vagy álláspontját meghatározó határozat megvalósítására vonatkozó bármilyen határozatot fogad el;

- amikor a 33. cikknek megfelelően különleges képviselőt nevez ki.

⁵⁶ EUSZ 33. cikk (2)

⁵⁷ EUSZ 24. cikk

⁵⁸ EUMSZ 275. cikk

⁵⁹ EUSZ 40. cikk

⁶⁰ EUMSZ 218. cikk (11)

ezt követően pedig a Tanács megbízottjaként végrehajtja az elfogadott határozatokat. Képviselési feladatai mellett, politikai párbeszédet folytat harmadik országokkal, és képviseli az Unió álláspontját a nemzetközi szervezetekben. A Tanácson belül biztosítja az Unió külpolitikája terén végzett munka koherenciáját és folytonosságát, ennek okán ellátja a Külügyek Tanácsának elnöki tisztségét, illetve a Bizottságban felelős mindazokért a külkapcsolatokkal összefüggő feladatokért, amelyek annak a hatáskörébe tartoznak és gondoskodik a külpolitikának a többi bizottsági politikával és szolgálattal történő összehangolásáról. Megbízatásának ellátása során az Unió főképviselőjét az Európai Külügyi Szolgálat segíti.⁶¹

2.6 Az uniós polgárság helyzete Lisszabon után

Fentebb már említést tettem az uniós polgárság intézményéről, melyet a Maastrichti Szerződés deklarált, és amely témánk szempontjából kiemelten kezelendő, mivel az Unióban az emberi jogok alanya az uniós polgár.

Az EUSZ már preambulumban lefekteti az uniós polgárság intézményét, mikor kimondja, hogy a szerződő felek azzal az elhatározással kötik meg a szerződéseket, hogy országaik állampolgárai számára közös uniós polgárságot hozzanak létre. Az uniós polgárság alapjait az EUSZ a 9-12. cikkeiben fekteti le, így többek között kijelenti azt is, hogy az uniós polgárság kiegészíti, és nem helyettesíti a nemzeti állampolgárságot.⁶²

Az EUMSZ II. része a megkülönböztetés tilalma és az uniós polgárság elnevezést viseli, e rész többek között részletesebben megfogalmazza a fent említett helyzetet az uniós polgárság és a nemzeti állampolgárság viszonyára tekintettel, illetve deklarálja, hogy uniós polgár mindenki, aki valamely tagállam állampolgára.⁶³ Az Alapjogi Charta pedig azon felül, hogy egyértelmű alanyai az uniós polgárok külön az V. cím alatt foglalja közre azon speciális alapjogokkal, mely az uniós polgárok sajátja, így többek között az aktív és passzív választójog a helyhatósági választásokon más tagállamban, az európai ombudsmanhoz való fordulás joga, a mozgás és a tartózkodás szabadsága, illetve a diplomáciai és konzuli védelem joga.

Az EUMSZ. 20. cikk (1) bekezdésének első mondata az Unió és a tagállamok állampolgárai közötti speciális jogviszonyként létrehozta az uniós polgárságot, mely nem jelent az

⁶¹ EUMSZ 27. cikk (3)

⁶² EUSZ 9. cikk (1) bek.

⁶³ EUMSZ 20. cikk (1) bek.

állampolgársághoz hasonló jogviszonyt. Ehhez hiányzik az Unió államként való meghatározhatósága, valamint nem eléggé közvetlen és erős a polgárok és az Unió közötti jogviszony, továbbá maga az EUMSZ. – mint a tagállamok összességének írott akarata – sem közvetít olyan szándékot, amely az uniós polgárságot kizárólagos kapcsolatrendszerre kívánná alakítani, ellentétben az állampolgárság intézményével, amely hagyományosan egyfajta kizárólagosságra törekszik.⁶⁴

Az uniós polgárság és az állampolgárság elkülönítéséhez itt is az EuB joggyakorlatra lehet hagyatkozni, mely a Poiares Maduro, az Európai Unió Bíróságának főtanácsnoka a C-135/08. számú Janko Rottmann kontra Freistaat Bayern ügyben az alábbi véleményt fogalmazta meg.

„Két, egymástól elválaszthatatlan, egyszerismind független fogalomról van szó. Az uniós polgárság valamely tagállami állampolgárság meglétét feltételezi, de egyúttal az állampolgárságtól független jogi és politikai fogalom is. A tagállami állampolgárság nem csupán a közösségi jog által biztosított jogok élvezéséhez való hozzáférést nyújtja, hanem egyúttal az Unió polgáraivá is tesz bennünket. Az európai polgárság több, mint az e polgársággal nem rendelkezők számára is önmagukban biztosítható jogok összessége. Az uniós polgárság az európai polgárok közötti, politikai jellegű kapcsolat meglétét feltételezi, jóllehet itt nem egy, valamely néphez tartozást megtestesítő kapcsolatról van szó. (...) Saját politikai közösségeik más európai polgárok előtti megnyitására, valamint a polgári és politikai szolidaritás új formájának európai szintű kiépítésére irányuló kölcsönös kötelezettségvállaláson alapul. Nem teszi szükségessé egyetlen nép meglétét, hanem az európai politikai térség meglétére épül, amelyből jogok és kötelezettségek erednek. Mivel nem foglalja magában egyetlen európai nép meglétét, a polgárság fogalmilag az állampolgárságtól való szétválasztás eredménye. Amint azt egy szerző megjegyezte: az európai polgárság fogalmának radikálisan innovatív jellege abban rejlik, hogy »az Unió olyan polgároké, olyan polgárokból áll, akik – meghatározásuknál fogva – nem azonos állampolgársággal rendelkeznek«. Éppen ellenkezőleg, a tagállamok azzal, hogy valamely tagállami állampolgárságot az európai polgárság feltételévé tették, azt kívánták jelezni, hogy a polgárságnak ez az új formája nem kérdőjelezi meg a nemzeti politikai közösségeinkhez való, elsődleges köteleket. Ily módon ez az egyes

⁶⁴ Szalayné Sándor Erzsébet (2014) A Személyek Jogállása Az Uniós Jogendben, Nemzeti Közszerzői Egyetem Közigazgatási-tudományi Kar Budapest, 2014. 38. o.

tagállamok állampolgárságával meglévő kapcsolat képezi annak elismerését, hogy létezhet (valójában létezik) olyan polgárság, amelyet nem az állampolgárság határoz meg. Ez uniós polgárságunk csodája: megerősíti azokat a kapcsolatokat, amelyek államainkhoz kötnek (amennyiben éppen azért vagyunk európai polgárok, mert államaink állampolgárai vagyunk), ugyanakkor pedig felszabadít minket az alól (amennyiben most már államainkon túli polgárok vagyunk). Az európai polgársághoz valamely tagállami állampolgárságon keresztül lehet hozzáférni, amely utóbbit a nemzeti jog szabályoz, de amely – a polgárság bármely formájához hasonlóan – olyan új politikai térség alapját képezi, amelyből a közösségi jog által rögzített és az államtól független jogok és kötelezettségek erednek. (...) Emiatt van, hogy noha igaz, hogy az uniós polgársághoz való hozzáférésnek feltétele valamely tagállami állampolgárság, az is igaz, hogy az előbbivel összefüggő jogok és kötelezettségek összességét az utóbbi indokolatlanul nem korlátozhatja.”

A Rottmann-ügyben az EuB nem kérdőjelezte meg a tagállamok jogát arra, hogy a nemzetközi jog elveinek megfelelően maguk határozzák meg kit tekintenek az állampolgáruknak⁶⁵ viszont felhívták a figyelmet arra, hogy a tagállami döntések során tekintettel kell lenni az uniós jogra.⁶⁶ Az ügyben egy osztrák állampolgár német állampolgárságot szerzett, melynek következtében le kellett mondania a korábbi osztrák állampolgárságáról, német állampolgárságát azonban csalárdság miatt visszavonták, így tagállami állampolgárság nélkül maradván elveszítette uniós polgárságát és jogait is egyben. A Rottmann-ügy megállapításai szerint attól, hogy az ügy eldöntése tagállami hatáskörbe tartozik annak hatása érintheti az uniós polgárság kategóriáját, ezáltal az uniós jogot is. Mivel a tagállami állampolgárság visszavonása az uniós polgárság megszűnését is eredményezte volna Rottmann úr esetében, az ügy az uniós jog hatálya alá tartozik jellegénél és következményeinél fogva,⁶⁷ látható tehát, hogy a tagállami állampolgárság megadása, illetve visszavonása is sérti, illetve sértheti az uniós jogot.⁶⁸ A Bíróság leszögezte, hogy nem tiltható meg a tagállamnak az állampolgársági szabályok betartatása, illetve az állampolgárságot érintő döntések meghozatala, viszont eljárásuk során az uniós jogra, illetve arányosság elvére tekintettel kell eljárniuk, különösen akkor, ha

⁶⁵ Az 1930-as Hágai Egyezmény az állampolgárságról, 1. cikk, (Apr. 12, 1930, 179 L.N.T.S. 89, 99.)

⁶⁶ A Bíróság C-135/08 számú Janko Rottmann kontra Freistaat Bayern ügyében hozott ítélete (EBHT 2010.I-01449.o.) para.47.

⁶⁷ C-135/08 Rottmann-ügy, para.42.

⁶⁸ ibid

intézkedésükkel az uniós polgársághoz kapcsolódó jogok gyakorlását korlátozhatják,⁶⁹ erre figyelemmel jött létre a Rottman-teszt.⁷⁰

A Bíróság a Rottmann-ügyben úgy találta, a csalárd módon megszerzett honosítás visszavonása összhangban van az uniós joggal, tekintettel arra, hogy nem az állampolgárságtól való önkényes megfosztás esete forog fenn, azonban kimondta, hogy az eljáró nemzeti bíróságnak a honosítás visszavonására vonatkozó határozathozatalakor meg kell vizsgálnia az érintett személy uniós jogbeli helyzetére gyakorolt következményeket az arányosság elvének fényében.⁷¹

Az EuB több esetben megállapította, hogy az állampolgárság megszerzésének és elvesztésének feltételrendszerét a tagállamok jogosultak meghatározni, e jogintézmény járulékoságából, illetve abból következően, hogy a tagállamok jogosultak saját állampolgáraik köréről dönteni, következik, hogy a tagállamok közvetve az uniós polgári státusról is döntenek. Tekintettel arra, hogy egyes tagállamok állampolgárságra vonatkozó rendelkezései egymástól eltérőek lehetnek, nyilvánvalóvá válik, hogy az uniós polgárság megszerzésének vagy elvesztésének előfeltételei uniós szinten nem egységesek, hanem tagállamonként változók.⁷²

A C-184/99. sz. Grzelczyk-ügyben⁷³ hozott döntése óta az EuB következetesen hangoztatja, hogy *„Az uniós polgári jogállásnak ugyanis az a rendeltetése, hogy a tagállamok állampolgárainak alapvető jogállása legyen, lehetővé téve az azonos helyzetben lévők számára, hogy állampolgárságuktól függetlenül és az e tekintetben kifejezetten előírt kivételek sérelme nélkül ugyanabban a jogi bánásmódban részesüljenek”*, e megállapítás is mutatja az uniós polgárság sajátos jellegét. Az „alapvető jogállás” körvonalai esetről esetre tisztázódtak az EuB esetjogi jogfejlesztése során, oly annyira, hogy kulcsfontosságú szerephez jutottak, ítéletei megelőzték az EUMSZ 21. cikkébe foglalt tételt, amely ezt a jogot az uniós polgársághoz köti, és amelyet a tagállam valamely korlátozó intézkedésével szemben is fel lehet hívni.⁷⁴

Az EUMSZ 20. cikke kimondja, hogy az uniós polgárokat megilletik a Szerződések által rájuk ruházott jogok, és terhelik az azokban előírt kötelezettségek, így az uniós polgárok többek

⁶⁹ C-135/08 Rottmann-ügy, paras.55.,59.

⁷⁰ Schiffner Imola - Az uniós polgárság hatása a tagállami állampolgársági politikákra, De iurisprudentia et iure publico, IX. évfolyam, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar 2015/2. szám 3-4. o.

⁷¹ Gyeney Laura - Uniós Polgárság: A piacorientált szemlélettől való elszakadás göröngyös útja – A Rottmann-, a Zambrano-, a Mccarthy- és a Dereci-ügyek analízise, Iustum Aequum Salutare VIII. 2012/2. 146. o.

⁷² Szalayné 2014. 39. o.

⁷³ C-184/99. sz. Rudy Grzelczyk kontra Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvaine-la-Neuve ügyben 2010. szeptember 20-án hozott ítélet [EBHT 2001., I-06193. o.] 31. pont, hasonlóan a C-403/03. sz. Egon Schempp kontra Finanzamt München V. ügyben 2005. július 12-én hozott ítéletben [EBHT 2005., I-06421. o.] 15. pont.

⁷⁴ Vörös Imre - Néhány gondolat az uniós polgárság intézményéről, Jogelméleti szemle 2012/2. szám (forrás: <http://jesz.ajk.elte.hu/voros50.pdf>, letöltve 2017. július 23.)

között jogosultak a tagállamok területén szabadon mozogni és tartózkodni; választásra jogosultak és választhatók a lakóhelyük szerinti tagállam európai parlamenti és helyhatósági választásain, ugyanolyan feltételekkel, mint az adott tagállam állampolgárai; jogosultak bármely tagállam diplomáciai vagy konzuli hatóságainak védelmét igénybe venni olyan harmadik ország területén, ahol az állampolgárságuk szerinti tagállam nem rendelkezik képvisellel, ugyanolyan feltételekkel, mint az adott tagállam állampolgárai; jogosultak továbbá petíciót benyújtani az Európai Parlamenthez, az európai ombudsmanhoz folyamodni, valamint arra, hogy a Szerződések nyelveinek valamelyikén az Unió bármely intézményéhez vagy tanácsadó szervéhez forduljanak, és ugyanazon a nyelven választ kapjanak. E jogok a Szerződésekben és a végrehajtásukra elfogadott intézkedésekben megállapított feltételekkel és korlátozásokkal gyakorolhatók.

A Lisszaboni Szerződés egyértelmű és legfontosabb változása a korábbi szabályozásokra tekintettel, hogy az uniós polgárok a tagállamok területén szabadon mozoghatnak és tartózkodhatnak. Első tekintetre nem újítása, hiszen a szabad mozgás és tartózkodás a reformszerződés előtt is fennállt, azonban csak gazdasági tevékenységhez kapcsolva.

Az EUMSZ 21. cikk (1) bekezdésében foglaltak – az uniós jogból fakadó korlátozásokra és feltételekre való utalás ellenére – közvetlenül hatályos, és alkalmazhatóságához nem igényel további másodlagos uniós jogalkotást.⁷⁵ E 21. cikk (1) bekezdése teremti meg először a gazdasági tevékenységtől független szabad mozgás és tartózkodás primer jogi alapjait az uniós jogrendben. A gazdasági alapszabadságnak minősülő munkavállalás, letelepedés és szolgáltatás keretében biztosított szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz képest az uniós polgárság jogából fakadó, az EUMSZ. 21. cikk (1) bekezdés szerinti szabad mozgás és tartózkodás joga szubszidiárius, kiegészítő jellegű.⁷⁶

A személyek szabad mozgásának és tartózkodásának joga, mint az uniós polgárság egyik alappillérenek számító alapszabadság a tagállamok közötti mozgására vonatkozik, de szükségszerűen kapcsolódik egyes alapjogokkal, melyek túlmutatnak az uniós polgárság és a tagállami állampolgárság kérdéseire, erre példa a Ruiz Zambrano ügy.⁷⁷

⁷⁵ C-413/99. sz. Baumbast és R kontra Secretary of State for the Home Department ügyben 2002. szeptember 17-én hozott ítélet [EBHT 2002., I-07091] 84. pont; C-200/02. sz. Kunqian Chaterine Zhu és Man Lavette Chen kontra Secretary of State for the Home Department ügyben 2004. október 19-én hozott ítélet [EBHT 2004., I-09925] 42. pont.

⁷⁶ Szalayné 2014. 42. o.

⁷⁷ C-34/09. sz. ügy Gerardo Ruiz Zambrano kontra Office national de l'emploi (ONEm), 2011.

Az ügy felmutatta az uniós polgárság két újabb aspektusát, egyrészt, hogy az uniós polgárságra akkor is lehet hivatkozni, ha az ügynek nincs „inter state”, azaz határokon túlnyúló jellege: kifejezetten belső ügyről van szó, másrészt, hogy az uniós polgárság jogintézménye az alapjogokkal való kapcsolat felismerése nélkül könnyen kiüresedhet. Az ügy – tényállása szerint – még csak nem is uniós „belföldről” indult: Zambrano és felesége Columbiából menekültek Belgiumba, ahol a hazájukban dúló polgárháborúra hivatkozva letelepedési engedélyt kértek, amit a belga hatóságok megtagadtak. Az időközben megszületett két gyermekük azonban a belga jog szerint belga állampolgárságot szerzett, és ezzel uniós polgár is lett. Minthogy azonban az Unión belüli mozgásuk koruknál fogva szüleiktől függött, ténylegesen nem voltak abban a helyzetben, hogy tőlük függetlenül élvezzék ezt az alapszabadságot, sőt szüleik kiutasítása esetén velük együtt kellett volna elhagyniuk Belgiumot.⁷⁸

Az ítéletben az EuB kimondta, hogy az uniós polgárság megköveteli, hogy valamely tagállam engedélyezze az e tagállam állampolgárságával rendelkező gyermek harmadik ország állampolgárságával rendelkező szülei számára, hogy ott tartózkodjanak és dolgozzanak, amennyiben ennek megtagadása megfosztaná az említett gyermeket attól, hogy uniós polgárként meglévő jogállásával összefüggő jogait ténylegesen élvezze. Ez a követelmény akkor is érvényes, ha a gyermek soha nem gyakorolta a tagállamok területén való szabad mozgáshoz való jogát. Az EuB hangsúlyozta, hogy az uniós joggal ellentétesek azok a nemzeti intézkedések, amelyek azzal a hatással járnak, hogy megfosztják az uniós polgárokat az uniós polgárként meglévő jogállás révén biztosított jogok lényegének tényleges élvezésétől. Márpedig a harmadik ország állampolgárságával rendelkező személy esetében abban a tagállamban való tartózkodás megtagadása, amelyben az említett tagállam állampolgárságával rendelkező és általa eltartott kiskorú gyermekei tartózkodnak, valamint a munkavállalási engedély e személy részére történő megadásának megtagadása ilyen hatással járna.⁷⁹

Az EuB ítélete az EUMSZ 20. cikkének jogi alapjára helyezte az európai polgárság jogintézményét. Kimondta, hogy ez a cikk kizár minden olyan tagállami intézkedést, amely megfosztja az uniós polgárt az ebből a jogállásából adódó jogok lényeges tartalmának

⁷⁸ Vörös 2012.

⁷⁹ 16/11. sz. SAJTÓKÖZLEMÉNY. Luxembourg, Az Európai Unió Bírósága, 2011. március 8. Sajtó és Tájékoztatás, A C-34/09. sz., Gerardo Ruiz Zambrano kontra Office national de l'emploi (ONEm) ügyben hozott ítéletről (forrás: <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2011-03/cp110016hu.pdf>, letöltve: 2017. július 24.)

(substance) élvezetétől.⁸⁰ A Bíróság arra a következtetésre jutott, hogy a két - uniós polgársággal bíró - gyermek nem lenne képes a fenti körülmények között gyakorolnia az EUMSZ 20. cikke alapján őket megillető jogállásból kikövetkeztetett joguk lényeges tartalmát. A Zambrano-ügy indoklására alapozó későbbi esetjog mindazonáltal némileg szűkítette a tételt és a lényeges tartalom sérelméhez a továbbiakban szükség van arra is, hogy a vitatott tagállami intézkedés csökkentse az uniós polgárság hatékonyságát.⁸¹

Von Bogdandy és szerzőtársai javaslata szerint az uniós polgárság státuszát össze kellene kapcsolni az uniós alapjogvédelemmel úgy, hogy a védelemben jogi alapként nagyobb szerepet kellene tulajdonítani az EUSZ 2. cikkében megfogalmazott értékeknek. Ezek az értékek értelmezésük szerint az uniós alapvető jogok lényeges tartalmának megállapításához fontos értelmezési támpontként szolgálhatnak.⁸²

Az uniós polgárokat az EUMSZ alapján megillető jogosultságok közül a választójog a politikai részvételi jogok legtipikusabb formája, melyet az EUMSZ. 22. cikke minden uniós polgárnak garantál, így biztosítja az aktív és passzív választójog gyakorlását az uniós polgárnak állampolgárságától eltérő fogadó tagállam területén akkor, ha ott lakóhellyel rendelkezik. Az Alapjogi Charta 40. cikk összhangban az EUMSZ 22. cikkével gyakorlatilag megegyező szövegű rendelkezést tartalmaz. A választójog megadása természetes következménye a gazdasági alapszabadságok, vagyis a gazdasági célú személymozgás Unión belüli biztosításának, és nyilvánvaló kiegészítése az uniós polgárokat megillető általános szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jognak. A lakóhely szerinti tagállamban a helyhatósági választásokon való részvétel biztosítása mellett az EUMSZ 22. cikk (2) bekezdése az európai parlamenti választásokon való részvételt biztosítja az uniós polgár részére, mindkét esetben ugyanolyan feltételekkel, mint a fogadó tagállam saját állampolgárai számára.⁸³

Az EUMSZ 23 cikke kimondja, hogy olyan harmadik ország területén, ahol az állampolgársága szerinti tagállam nem rendelkezik képvisellel, bármely uniós polgár jogosult bármely tagállam diplomáciai vagy konzuli hatóságainak védelmét igénybe venni ugyanolyan

⁸⁰ A C-34/09. sz. ügy: „E körülmények között az EUMSZ 20. cikkel ellentétesek azok a nemzeti intézkedések, amelyek azzal a hatással járnak, hogy megfosztják az uniós polgárokat az uniós polgárként meglévő jogállás révén biztosított jogok lényegének tényleges élvezésétől (lásd ebben az értelemben a fent hivatkozott Rottmann-ügyben hozott ítélet 42. pontját).” 42. pontja

⁸¹ A. von Bogdandy, M. Kottmann, C. Antpöhler, J. Dickschen, S. Hentrei, M. Smrkolj, ‘Reverse Solange – Protecting the essence of fundamental rights against EU Member States’ 49 Common Market Law Review, 2, 504. o. (2012)

⁸² ibid 510. o.

⁸³ Szalayné 2014. 55. o.

feltételekkel, mint az adott tagállam állampolgárai.

A tagállamok diplomáciai és konzuli hatóságai harmadik államok területén bármely uniós polgárt a saját állampolgáraikkal azonos feltételek mellett diplomáciai és konzuli hatóságok általi védelemben részesítenek e cikkben létrehozott primer uniós jogi kötelezettség alapján akkor, ha az érintett uniós polgár származása szerinti tagállama a fogadó állam területén nem rendelkezik állandó képviselettel, az Alapjogi Charta 46. cikke hasonló szándékkal és szó szerint ugyanazzal a tartalommal megerősíti a szóban forgó uniós polgári jogosultságot.⁸⁴

Az EUMSZ 24. cikke két alapjogot is delegál az uniós polgárok részére, így minden uniós polgárnak joga van petíciót benyújtani az Európai Parlamenthez a 227. cikknek megfelelően, illetve joga van a 228. cikkben intézményesített ombudsmanhoz fordulni.

Az EUMSZ 25. cikke az uniós polgárok jogainak bővítését teszi lehetővé mikor kimondja, hogy a Bizottság minden harmadik évben jelentést nyújt be az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak és a Gazdasági és Szociális Bizottságnak e rész rendelkezéseinek alkalmazásáról, mely jelentés beszámol az Unió fejlődéséről. Ennek alapján és a Szerződések egyéb rendelkezéseinek sérelme nélkül a Tanács, az Európai Parlament egyetértését követően, különleges jogalkotási eljárás keretében, egyhangú határozattal rendelkezéseket fogadhat el a 20. cikk (2) bekezdésében felsorolt jogok megerősítésére és kibővítésére. Ezek a rendelkezések csak azt követően lépnek hatályba, hogy azokat a tagállamok saját alkotmányos követelményeiknek megfelelően jóváhagyták. Az úgynevezett evolutív klauzula számos lehetőséget rejt magában, mely esélyt ad arra, hogy másodlagos uniós jogalkotás eszközrendszerének segítségével – azon belül is a különleges jogalkotási eljárás keretében a Tanács jogosult egyhangú határozattal, az Európai Parlament egyetértését követően – az uniós polgárok alapjogait ki lehessen bővíteni. Tény azonban, hogy e jogok csak abban az esetben lépnek hatályba és jogosítják az uniós polgárt, ha azokat a tagállamok a saját alkotmányos követelményeiknek megfelelően jóváhagyták. Meg kell azonban állapítani, hogy ilyen különleges jogalkotási eljárást a Lisszaboni Szerződés hatályba lépése óta nem vittek végig.

A fentiekből látható, hogy az uniós polgárság intézménye, egy meglehetősen körülhatárolt, jogilag szabályozott intézmény, mely nem elkülönül a tagállami állampolgárságtól, hanem éppen kiegészíti azt, illetve adott esetben visszahat arra. Ugyan az uniós jog külön kezeli és határozza meg az uniós polgárra vonatkozó alapjogokat, nem lehet vitatkozni azon alapvetéssel,

⁸⁴ ibid 62-63. o.

hogy ez szélesíti a tagállami állampolgárok jogait, így ezzel egy szélesebb körben biztosítja az alapvető emberi jogok gyakorlását az Unión belül.

III. Az emberi jogok védelmének fejlődése az Európai Unió integrációjában

Az Unió alapjogvédelmi rendszere egy több évtizedes folyamat eredményeként jött létre, hosszú út vezetett a gazdasági integráció kigondolását követően az Alapjogi Charta jogi kötőerejének deklarálásáig. Kezdetben kizárólag az Európai Közösségek Bíróságának ítéletei és a főtanácsnokok döntés-előkészítő munkájának eredményeképpen élveztek védelmet az alapvető jogok, mára azonban az Unió elsődleges jogát képező jogforrás garantálja azok védelmét.

Az alábbiakban bemutatásra kerül az uniós alapjogvédelem fejlődése és annak fontosabb szakaszai, az Európai Unió Bíróságának ítélkezési gyakorlata és az alapjogvédelemre gyakorolt hatása, az uniós alapjogvédelem keretei, az Alapjogi Charta létrejöttének története és szabályozása, illetve felvázolom az Unió – deklarált, de még nem realizálódott - csatlakozásának jelentőségét az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950 november 4-én kelt egyezményéhez, mellyel az uniós alapjogvédelem egy magasabb szintre léphetne.

A fejezet rámutat arra, hogy az Unió alapjogvédelme milyen keretek és hatások alapján fejlődött, hogy miként kíván eleget tenni az önmaga által vállalt célkitűzésnek, hogy megvan-e a kellő háttér ahhoz, hogy az Unió élharcosa lehessen az alapjogvédelemnek.

3.1. Alapjogvédelem a kezdetektől Alapjogi Charta szerződésbe foglalásáig

3.1.1. Kezdetektől a Lisszaboni Szerződésig

Az Unió fejlődésének kezdetén az alapjogvédelem a gazdasági integráció részeként nem került napirendre, hiszen annak kezdeti célja egy Közös Piac létrehozása volt,⁸⁵ az az Európai Unió

⁸⁵ Douglas-Scott, Sionaidh: The European Union and Human Rights after the Treaty of Lisbon, Human Rights Law Review 11:4 _ The Author [2011]. Published by Oxford University Press, 647. o.

Bíróságának munkássága következményeként jelenik meg⁸⁶ először, az Egységes Európai Okmány preambulumban.⁸⁷

Ezt megelőzően az elsődleges jogforrási szinten az alapjogokról nem született rendelkezés, azonban 1977-ben Európai Bizottság a Tanács és az Európai Parlament kiadta közös nyilatkozatát az alapvető jogokról, mely kötelező erővel nem bírt. Közös nyilatkozatukban hangsúlyozták, hogy elsődleges fontosságot tulajdonítanak az alapvető jogok védelmének, melyek különösen a tagállamok alkotmányaiból és az Emberi jogok és alapvető szabadságok európai egyezményéből fakadnak.⁸⁸

A Maastrichti Szerződésbe ez már tételes szabályként kerül be, mikor úgy fogalmaz, hogy az Unió tiszteletben tartja az alapvető jogokat, amint azokat Európai Unió csatlakozásának jelentőségét az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Európai Egyezmény biztosítja, és amint azok a tagállamok közös alkotmányos hagyományaiából fakadnak.⁸⁹

Az Amszterdami és Nizzai Szerződések módosításai már létező esetjogra építkeztek, csak a Bíróság létező – közösségi pillérben kifejtett – joggyakorlatát erősítették meg, az utalások általánosak maradtak, és továbbra sem adtak választ az alapjogok katalógusára és annak tartalmára, melynek feloldására két út mutatkozott.⁹⁰

Az egyik megoldás, a Közösségek Emberi Jogok Európai Egyezményéhez történő csatlakozása, viszont, ahogy az EuB tanácsadó véleményében⁹¹ kifejtette, hogy az alapszerződések keretei között erre nincs hatásköre a Közösségeknek, továbbá egy ilyen csatlakozás alapvetően változtatná meg a Közösségek jogrendjét és jogi konstrukcióját. Az Amszterdami Szerződés előkészítésénél lehetőség lett volna, hogy a tagállamok megteremtsék azt a hiányzó mechanizmust, mely lehetővé teszi a Közösségek csatlakozását az Emberi Jogok Európai

⁸⁶ Margaritis, Konstantinos G.: European Union accession to the European Convention on Human Rights: an institutional “marriage”, Department of Transnational Legal Studies VU University Amsterdam, Faculty of Law 2011. 3. o.

⁸⁷ „... elhatározva, hogy a közösen elősegítik a demokráciát, azokra az alapvető jogokra alapítva, amelyeket a tagállamok alkotmányai és törvényei, az Emberi jogok és alapvető szabadságok európai egyezménye, valamint az európai szociális charta elismernek, így különösen a szabadságot, az egyenlőséget és a társadalmi igazságosságot.”

⁸⁸ Várnay Ernő–Papp Mónika (2006) 237.-238. o.

⁸⁹ EUSZ 6.(F) cikk (2) bekezdés

⁹⁰ Blutman (2013) 521. o.

⁹¹ 2/94 „A Közösség csatlakozása az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez” [1996] EBHT I-1759

Egyezményéhez, ennek lehetőségét azonban csak a Lisszaboni Szerződésben vállalták fel a tagállamok.⁹²

A másik út pedig egy Unió által kötelező uniós vagy közösségi egyezményben, vagy más jogszabályban összeállított alapjogi katalógus megalkotása, ennek eredményeként az Európai Unió Alapjogi Chartáját a nizzai csúcstalálkozón⁹³ fogadták el, a Charta célja azon alapjogok szabályozása, melyeknek védelmét biztosítani kell az Unión belül. A Charta a jelenleg létező nemzetközi dokumentumok közül az egyik leghosszabb felsorolását adja e jogoknak. A Charta tartalmaz néhány olyan jogot, melyek nevesítetten szokatlanok voltak eddig a nemzetközi dokumentumokban, pl. a művészetek és a tudományos kutatás szabadsága (13. cikk), a tisztességes közigazgatáshoz való jog (41. cikk), jog a diplomáciai és konzuli védelemhez (46. cikk). Látható tehát, hogy olyan, új eddig meg nem nevezett jogokat is tartalmaz, melyekre korábban nem volt példa, ennek hátterében egyrészt az eltérni vágyás, egy magasabb, egy szélesebb körben alkalmazható kódex megalkotásának célja húzódhat. Másrészt, mint a például a konzuli védelemhez való jognál is látszik, az Unió sajátossága hozta el, hogy bizonyos jogokat alapjogként deklaráljanak, hiszen az az uniós polgárság velejárója, illetve az Unió egyediségének egyik meghatározó eleme, így annak Chartába foglalása teljes joggal lesz alapvető követelmény, ugyanúgy, ahogyan az uniós polgársághoz tartozó további jogok is. Jobban megvizsgálva és nem részleteiben vizsgálódva is egyértelmű képet mutat, hogy olyan új jogokkal bővült az Unió kódexe, melyek annak sajátosságát hivatottak jelezni, egy a bürokráciájáról híres szervezetben a tisztességes közigazgatáshoz való jog alapvető követelményként jelenik meg, a gazdasági gyökerek és a négy alapszabadság egyértelmű következménye a művészetek és a tudományos kutatás szabadsága. Megállapítható tehát, hogy ahogyan a jog hat az Unióra, az Unió is kihatással van egyes emberi jogokra, ha szélesebb körben nem is, de az Unió határain belül mindenképpen, s amennyiben figyelembe vesszük az Unió külkapcsolatainak azon alapelvét, hogy a vele kapcsolatban álló harmadik országoknak az Alapjogi Chartában foglaltakat tiszteletben kell tartaniuk, mára globálisan elfogadott és követett értékekké válnak ezek, természetesen a meghatározott keretek között.

A Charta azonban nem rendelkezett kötelező jogi erővel – a Tanács, a Bizottság és az Európai Parlament elnökei írták alá, miután annak szövegét, az Európai Tanács kezdeményezésére és határozata alapján egy erre létrehozott testület elfogadta – így csupán egy olyan segédeszközként szolgált a jogalkalmazásban, melyben a tagállamok alapjogi hagyományai

⁹² Blutman 2013. 521. o.

⁹³ Nizza, 2000. december 7. – az Alapjogi Charta a továbbiakban bővebben kifejtésre kerül

megmutatkoznak. A Lisszaboni Szerződésig a Törvényszék, mint elsőfokú bíróság többször hivatkozott közvetlenül a Chartára, a Bíróság azonban kezdetben tartózkodott ettől, viszont később a felek felhívására⁹⁴ kifejezetten használta azt.

3.1.2. A „lisszaboni fordulat”

A 2009. december 1-jén hatályba lépett Lisszaboni Szerződés előremutató szabályrendszert léptetett életbe, hiszen már preambulumban olyan alapvető értékrendet teremtett, abban olyan az emberi jogok elismerésére történő utalásokat is találunk, amelyet korábban nem tartalmaztak sem az alapító-, sem a módosító szerződések.⁹⁵

Az alapjogok megjelenése a Preambulumban különös jelentőséggel bír, ezzel az Unió iránymutatást, jelzést ad a tagállamainak, a csatlakozni kívánó országoknak a megfogalmazott értékek melletti elköteleződés alapvető elvárásáról, s mutatja, hogy az Unió ezen alapfelvetés elfogadásával jelenik meg a nemzetközi szintéren.

A Lisszaboni Szerződés elfogadásával több évtizedes folyamat végére tettek pontot a tagállamok és ezzel új mezőt nyitottak az Unió alapjogvédelme terén, hiszen a hosszú évek óta húzódó két kérdéskörre is megoldást szolgáltatott. A szerződés rendelkezései értelmében ugyanis az Unió elismeri az Európai Unió Alapjogi Chartájának 2000. december 7-i, Strasbourgban 2007. december 12-én kiigazított szövegében foglalt jogokat, szabadságokat és elveket; s úgy rendelkezik, hogy a Charta ugyanolyan jogi kötőerővel bír, mint a Szerződések.⁹⁶

Kimondja, hogy az Unió csatlakozik az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményhez, mely csatlakozás azonban Uniónak a Szerződésekben meghatározott hatásköreit nem érinti. Deklarálja továbbá, hogy az alapvető jogok, ahogyan azokat az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény biztosítja, továbbá ahogyan azok a tagállamok közös alkotmányos hagyományaiból következnek, az uniós jogrend részét képezik, mint annak általános elvei.⁹⁷ Meg kell azonban jegyezni, hogy a csatlakozással

⁹⁴ C-540/03 Parlament kontra Tanács (Családegyesítés) [2006] EBHT I-5769, 58. pont; C303/05 Advocaten voor de Wereld VZW kontra Leden van de Ministerraad [2007] EBHT I-3633, 46. pont.

⁹⁵ Az Unió megalkotása során Európa közös kulturális, vallási és humanista örökségéből nyertek ösztönzést az alapítók, amely közös örökség az ember elidegeníthetetlen és sérthetetlen jogainak, a szabadságnak, a demokráciának, az egyenlőségnek és a jogállamiságnak, mint egyetemes értékeknek a forrása

⁹⁶ EUSZ 6. cikk (1)

⁹⁷ EUSZ 6. cikk (2)-(3)

emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény nem válik uniós jogforrássá alaki értelemben, s nem lesz közvetlenül alkalmazható tagállamok belső jogában.⁹⁸

3.2. A fejlődő alapjogvédelem: az Európai Unió Bírósága „jogalkotása”, az Emberi Jogok Európai Bírósága és az intézményes alapjogvédelem

3.2.1. Az Európai Unió Bíróságának hatásköre

Az EuB már az integráció kezdete óta részét képezi és fontos eleme az Unió integrációjának.⁹⁹ Figyelemmel arra, hogy az integráció fejlődését már a kezdetek óta jogi formában képzelték el, fontos szerep hárult a közösségi szintű igazságszolgáltatásra. A Bíróság jelentős ügyterhének a csökkentése érdekében 1989-ben az Egységes Európai Okmánnyal létrehozták az Elsőfokú Bíróságot – mai nevén Törvényszék –, mely megkapta a Bíróság hatáskörének egy részét, az elsőfokú eljárás lefolytatására. A Nizzai Szerződéssel a Bíróság 2005-ben háromszintűvé vált azzal, hogy az Elsőfokú Bírósághoz rendelve létrehozták a Közzolgálati Törvényszéket.¹⁰⁰ Az Európai Parlament és a Tanács a Törvényszékhez kapcsolódó különös hatáskörű törvényszékeket hozhat létre – rendes jogalkotási eljárás keretén belül – egyes területeken benyújtott meghatározott keresetfajták első fokon történő elbírálására. A létrehozásáról szóló rendeletben meg kell határozni a törvényszék összetételére vonatkozó szabályokat és a törvényszékre ruházott hatáskör pontos terjedelmét.¹⁰¹ E különös hatáskörű törvényszékek, mint egy-egy ügytípusra vagy területre szakosodott bíróságok, első fokon történő elbírálásra jogosultak a hatáskörükbe tartozó ügytípusban.

Az EuB biztosítja a jog tiszteletben tartását a Szerződések értelmezése és alkalmazása során.¹⁰² Ezen túl, és ebből következően az uniós bírászkodásnak három alapvető célja határozható meg, az uniós jog hatékony érvényesülésének biztosítása (effet utile elve¹⁰³), az uniós jog egységes érvényesülésének biztosítása a tagállamokban és az uniós szerveknél, továbbá a magánfeleknek

⁹⁸ Blutman 523. o.

⁹⁹ Az 1951. április 18-án aláírt Párizsi Szerződés rendelkezett első ízben a Bíróságról, mely 1952 decemberében kezdte meg működését Luxembourgban. A Római Szerződések hatálybalépését követően 1958. január 1-től már Európai Közösségek Bírósága néven folytatta tevékenységét s mindhárom szervezet tekintetében gyakorolta hatáskörét.

¹⁰⁰ Blutman 2013, 94. o.

¹⁰¹ EUMSZ 257. cikk

¹⁰² EUSZ 19. cikk (1) bekezdés

¹⁰³ Az uniós rendelkezéseket mindig úgy kell értelmezni, hogy a jogalkotó valódi szándékának megfelelően, hatékonyan tudjanak érvényesülni.

bírói jogvédelmet nyújtani az uniós jogok tekintetében uniós szinten, illetve a tagállamokban, uniós szintről.¹⁰⁴

Az uniós bíróságoknak nincs általános hatáskörük a bíráskodásra, hatáskörük ugyan sokrétű, de kizárólag azon ügyekben járhatnak el, melyekre vonatkozóan az alapító szerződések, vagy azok alapján a másodlagos jogforrások, kifejezetten biztosítják az eljárás lehetőségét.¹⁰⁵ Az uniós bíróságok főbb eljárási formái a kötelezettségszegés megállapítása iránti per, előzetes döntéshozatal (nemperes eljárás), megsemmisítés iránti per, mulasztási per, kártérítési perek, közszolgálati perek és egyéb eljárások. Ezen eljárások oszlanak meg a bíróságok között,¹⁰⁶ azzal a kikötéssel, hogy abban az esetben, ha valamely fél tagállam, vagy az Unió intézménye, a Bíróság jogosult eljárni. Az EuB dönt a keresettel elé terjesztett ügyekben, mely kereseteket a tagállamok, az intézmények, illetve természetes és jogi személyek nyújthatnak be.

Fontos megemlíteni, hogy a hagyományos bírósági funkciók mellett az EuB „alkotmánybírói” feladatköröket is ellát. Ennek bizonyítéka, hogy az EuB kizárólagosan jogosult a Szerződések kötelező érvényű értelmezésére, és hivatalból vagy kérelemre megvizsgálja a másodlagos joganyagba tartozó legtöbb jogi aktus jogszerűségét.

Az EuB-nak elsősorban az alapjogi szempontok európai integrációban való megjelenésében volt meghatározó szerepe, mindemellett az Alapjogi Chartához való viszonya és annak jelentősége is meghatározó a védelem fejlődése szempontjából, továbbá az Emberi Jogok Európai Bíróságával kialakított kapcsolat is fontos szerepet játszik az Európai Unió alapjogvédelmi rendszerében.

3.2.2. Az uniós bíráskodás szerepe az Európai Unió alapjogvédelmének fejlődésében.

A tagállamok az uniós integrációt elsősorban a jog eszközeivel szabályozzák, a Bíróságnak e körben igen fontos szerep jut. A Bíróságnak, mint a legmagasabb szintű jogalkalmazó szervnek, kiemelt jelentősége van a jogszabályok tartalmának meghatározásában. Ezzel a lehetőséggel a Bíróság megszabja azt a jogi teret, melyben az uniós, tagállami és egyéb érdekek érvényesülnek és ütköznek az integrációs folyamatokban.¹⁰⁷

¹⁰⁴ Shaw, Jo: Law of the European Union. Palgrave, Basingstoke 2000, 425. o.

¹⁰⁵ Blutman 2013. 98. o.

¹⁰⁶ A Közszolgálati Törvényszék kizárólag a közszolgálati perek esetében jár el, ott elsőfokú bíróságként jelenik meg.

¹⁰⁷ Blutman 2013. 108. o.

Egyre kevésbé szokás tagadni az EuB jogalkotó szerepét,¹⁰⁸ habár gyakran éri kritika, hogy túllép jogértelmező szerepén és kvázi jogalkotást¹⁰⁹ – helyesen szólva jogfejlesztést – végez. Figyelemmel azonban arra, hogy az uniós jog hézagossá, sokszor általános jogtételeket tartalmaz, mely széles értelmezési lehetőséget nyújt a Bíróság részére, erre a jogalkotó, jogfejlesztő tevékenységre szükség van. Erre tekintettel a Bíróság feladatává vált, hogy számos az Unió jogi működését, az Unió és a tagállamok viszonyát meghatározó elvi kérdésekben döntsön, ezzel kiegészítse a létező szabályokat. Ezzel az EuB az integrációs folyamatban kiemelkedő szerephez jutott, tényleges és a mindennapokra kiható hatást gyakorol, a megalkotott elvekből megformált egy különálló jogrendszert. Az EuB esetjoga jelentős hatást gyakorolt az uniós alapjogvédelem fejlődésére is.

Az EuB eleinte elutasította az alapjogi tárgyú kérelmeket azzal, hogy nincs hatásköre a tagállami alkotmányjogokban foglalt elvek megsértésére alapozott panasz vizsgálatára. Az Európai Bíróság a 60-as évektől kezdve figyelembe vette az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítéleteit, a 1970-es évektől pedig a közösségi jogban „íratlanul benne rejlő” alapvető jogok elméletének megfogalmazásával a Bíróság közvetetten foglalkozni kezdett alapjog-értelmezéssel is.

Az integráció kezdete során az alapító szerződések nem rendelkeztek átfogóan az alapjogokról – egy-két szerződés hely jelent meg kizárólag –, azonban mind a gazdasági, mind a politikai integráció területén egyre többször jelent meg az alapjogok alkalmazásának szükségessége, melyre elsődlegesen az EuB joggyakorlata igyekezett megoldást találni értelmezései során. A bírói gyakorlat elsősorban a Közösségek jogi aktusaival szemben érvényesülő alapjogi védelmet fejlesztett ki, a tagállami aktusok csak annyiban képezték vizsgálatának tárgyát, amennyiben azokra a közösségi jog végrehajtása, illetve alkalmazása érdekében került sor.

Gondot okozott azonban, hogy a közösségi jogszabályok vagy egyéb intézkedések híján voltak a közvetlen és írott alapjogi kontrollnak, ugyanakkor a tagállamok belső jogában az alapjogok a legmagasabb szintű normák között helyezkednek el, melyekhez az egész belső jogrend igazodik, a felmerülő ellentétek a tagállamok belső jogalkalmazásában nagy feszültségeket

¹⁰⁸ Brown, L.N. – Kennedy, T.: The Court of Justice of the European Communities, Sweet and Maxwell, 2000, 321-381. o.

¹⁰⁹ Schroeder, Werner: Die Auslegung des EU-Rechts In: JuS 3/2004. 180-186. o.

okozhatnak akkor, ha egy olyan közösségi jogi normát kell végrehajtani és alkalmazni, mely valamilyen vonatkozásban ellentétes a belső alkotmányos alapjogokkal.¹¹⁰

Erre a problémára kereste a megoldást a Bíróság az Internationale Handelsgesellschaft-ügyben (1970)¹¹¹ is, és ítéletében kimondta, hogy a közösségi jog még a tagállami alkotmányokkal szemben is elsőbbséget élvez. Megerősítette, hogy az alapvető jogok tiszteletben tartása a Közösség általános jogelveinek szerves részét képezi, kimondta továbbá, hogy a jogok védelmének a tagállamok közös alkotmányos hagyományaiból kell merítenie, de a jogvédelmet a közösségi érdekek szem előtt tartásával kell biztosítani.¹¹² Az ügy az EuB és a német alkotmánybíróság – valamint más szempontból az elsőbbség elvének és az alapjogok védelmének – nagy összeütközését hozta.¹¹³

Az ellentétek feloldására lehetőség mutatkozott a közösségi jogalkalmazás szintjén akképpen, hogy a tagállamokban biztosított alapjogok valamilyen formában közösségi szinten is a jogviták eldöntésének szempontjaivá váljanak, így közösségi szinten is védelem illesse meg azokat, ezt a Bíróság a Stauder-ügyben (1969)¹¹⁴ mondta ki először. Az ügyben a Bíróság kinyilvánította továbbá, hogy az általa adott értelmezés nem áll szemben a Bíróság által védett és a közösségi jog általános elvei közé tartozó „alapvető emberi jogokkal”.¹¹⁵ Habár az ügy ennek a ténynek megállapítását nem feltétlenül kényszerítette ki, a Bíróság rögzítette és később számtalan ügyben megismételte. Ezt követően a kérdés az volt, hogy a közösségi szinten így biztosítandó jogok milyen tartalommal bírnak,¹¹⁶ hiszen közösségi jogi előírások nélkül nincs lefektetett

¹¹⁰ Blutman 2013. 516. o.

¹¹¹ A vonatkozó közösségi rendeletek kaució letételét írták elő a kukoricagrizre vonatkozó exportengedély beszerzéséhez, melyet az engedély fel nem használása esetén a jogosult elveszít, ahogy ez az Internationale Handelsgesellschaft esetében is történt. Az eljáró német közigazgatási bíróság a közösség által előírt óvadékrendszerrel ellentétesnek találta a nemzeti jog egyes alkotmányos elveivel, mint például a cselekvési szabadsággal és az arányossággal.

¹¹² 11/70 Internationale Handelsgesellschaft mbH kontra Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel [1970] EBHT 1125, 4. pont.

¹¹³ Chronowski N. és Zeller J.: Az alapjogok védelme az Európai Unióban In.: Összehasonlító alkotmányjog, Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft., Budapest 2006. 411-456. o.

¹¹⁴ Ez esetben a kérelmező a vaj kedvezményes megvásárlására szociális alapon jogosult személyek azonosításának azt a módját sérelmezte, miszerint Németországban a jogosultnak közölnie kell nevét az eladóval, míg más tagállamokban elegendő egy, a jogosult személyét azonosító utalvány felmutatása. Álláspontja szerint a német jogszabályi rendelkezés sérti a német Alkotmányban foglalt emberi méltósághoz való jogot. A konkrét tényállást a Bíróság a közösségi szabály különböző nyelvi változatainak összevetésével úgy értékelte, hogy a tagállamok maguk jogosultak megválasztani az azonosítás módját azzal, hogy a legkevésbé korlátozó intézkedést kell előnyben részesíteniük, nem tilos azonban a név szerinti azonosítás előírása sem

¹¹⁵ 29/69 Erich Stauder kontra Ulm – Sozialamt [1969] EBHT 0419, 7

¹¹⁶ Az Internationale Handelsgesellschaft-ügyben: a Bíróság az alapjogok tartalmára utalva kijelentette, hogy azt a közös alkotmányos hagyományok ihlették.

szabályozása annak, hogy a Bíróság milyen tartalommal alkalmazza azokat, az alapjogok absztraktak, ezáltal sokféle tartalom tulajdonítható nekik.¹¹⁷

Az EuB döntéseiben a '70-es években megjelennek azok az utalások, melyek a Közösségen kívüli nemzetközi egyezményekre hivatkoznak, ezzel kapcsolatot teremtve olyan nemzetközi megállapodásokkal, melyeknek tagjai a saját érdekkörébe is tartoznak. Az EuB a Nold-ügyben (1974) tette az első, általános nevesített utalást a nemzetközi emberi jogi egyezményekre, melyeknek a tagállamok az aláírói, és melyek követendő iránymutatást adnak a közösségi jogban is.¹¹⁸ 1975-ben a Rutili-ügy¹¹⁹ során először nevesíti a Bíróság az Emberi Jogok Európai Egyezményét (EJEE), hivatkozva annak egyes emberi jogok korlátozására vonatkozó rendelkezéseire. A Prais-ügyben (1976)¹²⁰ a Bíróság már az EJEE-ben konkrétan biztosított jogot – vallásszabadság – az indokok mérlegelésénél, elemzés nélkül, közvetetten vesz figyelembe. A Hauer- ügyben (1979)¹²¹ a Bíróság már nem csak hivatkozik, hanem első ízben elemzi az EJEE egy cikkét, ezzel vizsgálva az alapjog tartalmát.¹²² Az EuB azonban nem kizárólag ez EJEE-ben foglaltakat hívja hivatkozássul, 1989-ben az Orkem-ügy kapcsán az ENSZ emberi jogi egyezményére, a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányára (New York, 1966) hivatkozik a hallgatáshoz való joggal összefüggésben, azon okból kifolyólag, mert azt kifejezetten nem szabályozza az európai egyezmény.¹²³

A Demirel-ügyben (1987) hatásköri korlátot állít fel a Bíróság, mikor megállapítja, hogy nincs hatásköre összevetni az EJEE rendelkezését, egy nem a közösségi jog rendelkezéseit végrehajtó tagállami szabállyal.¹²⁴ Két évre rá a Bíróság a Wachauf-ügy (1989) során megállapítja, hogy

¹¹⁷ Blutman 2013. 517. o.

¹¹⁸ 4/73 J. Nold, Kohlen- und Baustoffgrosshandlung kontra Bizottság [1974] EBHT 0491, 13. pont

¹¹⁹ 130/75 Vivien Prais kontra Tanács [1976] EBHT 1589, 8.,10.,18. pontok

¹²⁰ 130/75 Vivien Prais kontra Tanács [1976] EBHT 1589, 8.,10.,18. pontok

¹²¹ Az 1979-es Hauer-ügyben találkozhatunk az alapjogok korlátozásával először. Az ügyben egy német földbirtokos sérelmezte, hogy a Tanács rendelete a bor túltermelésének csökkentése érdekében ideiglenesen megtiltotta a szőlőtelepítést. Álláspontja szerint ez ellentétes a tulajdonhoz való joggal és a foglalkozás szabad gyakorlásának jogával, és hatálya nem terjed ki a hatálybalépését megelőzően benyújtott telepítési engedélyek iránti kérelmekre. A Bíróság kimondta, hogy a rendelet célja az volt, hogy azonnali hatállyal akadályozza meg az újabb szőlőtelepítéseket, így azt a folyamatban lévő ügyekben is alkalmazni kell. Az Emberi Jogok Európai Egyezménye lehetővé teszi a tulajdonjog korlátozását a köz érdekében. Mind a német, mind az olasz és az ír alkotmányban megjelennek a tulajdon szociális funkciói. A hivatkozott korlátozás megfelel a Közösség céljainak és nem tekinthető aránytalannak. A foglalkozás szabad gyakorlása ugyancsak olyan alapjog, amely korlátozható, különösen a tulajdonjoggal való összefüggésében.

¹²² 44/79 Liselotte Hauer kontra Land Rheinland-Pfalz [1979] EBHT 3727, 17–19. pontok

¹²³ 374/87 Orkem kontra Bizottság [1989] EBHT 3283, 31. pont.

¹²⁴ 2/86 Meryem Demirel kontra Stadt Schwäbisch Gmünd [1987] EBHT 3719, 28. pont

az alapjogok tiszteletben tartásának kötelezettsége a tagállami jogszabályokra és egyéb intézkedésekre is kötelező, amennyiben azok közösségi jogszabályt hajtanak végre.¹²⁵

Látható, hogy az EuB jogalkalmazása során kialakította azokat az elveket, melyek az alapjogok védelmére vonatkoznak eljárásaiban. Ennek során, az alapító szerződések kellő iránymutatása híján, a tagállamok közös alkotmányos hagyományaira és a tagállamok által kötött nemzetközi emberi jogi egyezményekre (mindenekelőtt az Európai Emberi Jogi Egyezményre) támaszkodott.

Az EuB alapjogvédelmi tevékenységével európai szinten, a kilencvenes évekre, kettős nemzetközi emberi jogi ítélkezési rendszer alakult ki – Strasbourgban, az Emberi Jogok Európai Bíróságán és Luxemburgban, az Európai Bíróságon. E kettősség természetesen – időnként – problémákat okozhat, hiszen az egyes jogok tartalmának megállapítása az ítéletekben eltérhet.¹²⁶ Az viszont megállapítható, hogy az Európai Unió Bírósága jogalkalmazása során erős alapjogvédelmi gyakorlatot alakított ki, melynek hatása erősen hatott az alapjogvédelem fejlődésére az Unió történetében.

3.2.3. Az Emberi Jogok Európai Bírósága és az Európai Unió

Az 1949. május 5-én, Londonban 10 állam által aláírt londoni szerződéssel megalakult Európa Tanács korszakalkotó jelentőségű vívmánya az Emberi Jogok Európai Egyezménye, amely 1950. évi elfogadása után 1953-ban lépett hatályba. Az egyezmény kötelezi az államokat, hogy biztosítsák a benne meghatározott jogokat és szabadságokat a joghatóságuk alatt élő minden egyén számára. Ezen túlmenően az egyezmény létrehozott egy olyan nemzetközi ellenőrzési rendszert, melynek értelmében az államok és a magánszemélyek, nemzetiségre való tekintet nélkül, az egyezmény alapján Strasbourgban működő jogi intézményhez folyamodhatnak, ha úgy vélik, hogy az egyezményben garantált jogokat valamely részes állam megsértette.¹²⁷

Az Emberi Jogok Európai Bíróságához (EJEB) közvetlenül fordulhatnak a magánszemélyek, és ítéletei a tagországok számára kötelező érvényűek. Az EJEB állandó jelleggel működik, az esetek minden előzetes szakaszát megvizsgálja, és érdemi ítéleteket hoz. Az 1998. november

¹²⁵ 5/88 Hubert Wachauf kontra Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft [1989] EBHT 2609, 19. pont

¹²⁶ Erre példa az Orkem-ügyben hozott döntés.

¹²⁷ Emberi jogok: védelem, támogatás és megelőzés

<http://www.europatanacs.hu/index.php?workSpace=pages&id=45&langId=1>

1-jén az Emberi Jogok Európai Egyezményének 11. sz. Kiegészítő jegyzőkönyve intézkedett, hogy az egyezmény korábbi két intézménye¹²⁸ helyett egy új, állandó Bíróság jöjjön létre.

Az Európa Tanács keretén belül elfogadott Emberi Jogok Európai Egyezménye – mely tizenöt hatályos kiegészítő jegyzőkönyvvel bír – a polgári és politikai jogok átfogó katalógusát nyújtja, mely nem csak az ENSZ keretében létrehozott átfogó, politikai és polgári jogokat tartalmazó egyezmény, a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának létrehozásánál szolgált alapul, hanem az EuB jogalkalmazása során is fontos szerepet töltött be, ahogy az a fentebb írtakból olvasható is. Az Egyezmény klasszikus nemzetközi jogi szerződésként érvényesül a tagállamok belső jogában, közvetlen hatálya azonban a tagállamok belső alkotmányos rendelkezéseitől függ.¹²⁹

Az EuB eljárása során gyakran hivatkozza meg az EJEE egyes rendelkezéseit és az EJEB döntéseit. Az EuB igazodott a strasbourgi bíróság megváltozott vagy a későbbiekben kifejezetten megmutató esetjogához, és figyelembe veszi az ott kibontakozó joggyakorlatot, ezáltal a két fronton feltűnő európai szintű alapjogvédelem – néhol eltérő döntésektől eltekintve – egyre egységesebb képet mutat.

A luxemburgi és strasbourgi bírászkodás párhuzamosan jelen van az Unió tagállamainak mindennapjaiban. Tekintettel arra, hogy a tagállamok egytől-egyig az EJEE részes felei is, különös figyelmet kell szentelni e kettőségeknek. Az EJEE és ezzel együtt az EJEB eredeti szándék és joggyakorlat szerint a szerződő félnek tekintett államok belső, nemzeti jogával szemben kívánt védelmet nyújtani az egyénnek, mindazonáltal az EJEB gyakorlatává kezdett válni,¹³⁰ hogy rábírja a tagállamokat arra, hogy az EJEE-ben foglalt jogokat abban az esetben is garantálják, amennyiben nemzeti hatáskörből egyént érintő feladatokat telepítenek nemzetközi szervezetre, kiváltképp az Unióra átruházott hatáskörök esetében.¹³¹ E kettőség magával vonzza az alapjogok párhuzamosságát, mely azzal jár, hogy az EuB és az EJEB párhuzamosan értelmezi adott esetben ugyanazt az alapjogot, miközben akár egymás

¹²⁸ Az eredeti végrehajtási rendszert két intézmény működtette, az Emberi Jogok Európai Bizottsága (1954), amely eredetileg a szűrő szerepét töltötte be, valamint az Emberi Jogok Európai Bírósága (1959), amely a Bizottság vagy a kormányok által előterjesztett ügyekben hozott ítéleteket. Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságára (a tagállamok kormányainak képviselőire) hárult a Bíróság által hozott ítéletek végrehajtásának ellenőrzése; ugyancsak a Miniszteri Bizottság döntött azokban az ügyekben, amelyeket nem utaltak a Bíróság elé, bár a jogsértést az Emberi Jogok Európai Bizottsága megállapította.

¹²⁹ Blutman 2013. 516. o.

¹³⁰ lásd Bosphorus-ügy

¹³¹ Szalayné Sándor Erzsébet 2014. 91. o.

álláspontját hivatkozzák¹³² meg.¹³³

E kettőség a tagállamok szempontjából akként nyilvánul meg, hogy egyrészt tiszteletben kell tartaniuk az Unió által lefektetett emberi jogokat, főként az Alapjogi Chartában foglaltak figyelembevételével, ahol az EuB felügyeli végső soron a tagállamokat, illetve részes tagállamként az EJEE-ben foglaltak is irányadóak, ahol az EJEB joghatósága alá tartoznak. Ezzel az állapottal azonban a tagállamok nem minden esetben kerültek felelősségre vonásra, főleg azon esetekben, ha uniós jogot megsértve a magánszemély az EJEB-nél terjesztett elő kérelmet, hiszen az EJEB joghatóságnak hiányát állapíthatta meg, azonban egyre gyakoribb elvárás lett a gyakorlatban, hogy az EJEE uniós tagállamai a felelősek azért, hogy az Unió jogi aktusai az Emberi Jogok Európai Egyezményével összhangban álljanak.¹³⁴

3.3. Az Alapjogi Charta

3.3.1. A Charta elfogadása

Az Európai Unió Alapjogi Chartáját 2000. december 7-én Nizzában hirdették ki, a Charta kidolgozásával megbízott testületben helyet kapott a tagállamok állam- és kormányfőinek 15 képviselője, a Bizottság elnökének egy képviselője, az Európai Parlament 15 képviselője, továbbá a tagállami parlamentek 2-2 képviselője, illetve megfigyelőként részt vett a munkában az Európai Bíróság és az Európa Tanács két-két képviselője.¹³⁵ Az Alapjogi Charta kodifikálja az alapvető jogok rendszerét, kitérve olyan új jogokra is, mint a személyes adatok védelme, vagy a bioetikával kapcsolatos jogok. a Parlament, a Tanács és a Bizottság elnökei írták alá a jogi szempontból bizonytalan helyzetű dokumentumot.¹³⁶ Tekintettel arra, hogy a Parlament, a Tanács és a Bizottság közös nyilatkozataként látott napvilágot, a Charta nagymértékben hasonlít – legalábbis jogi formáját tekintve – a szintén e három szerv 1977-es közös alapjogi nyilatkozatához.¹³⁷

Maga a dokumentum is tartalmazta, hogy nem rendelkezik kötelező erővel, az kizárólag a közösségi intézményekhez és a tagállamokhoz lett intézve. Az Alkotmányszerződés már

¹³² lásd: Goodwin kontra Egyesült Királyság ügy, ahol az EJEB hivatkozta az EuB-, míg a Connolly kontra Franciaország ügyben az EuB hivatkozta az EJEB álláspontját.

¹³³ Szalayné (2014) 98. o.

¹³⁴ ibid 101-102. o.

¹³⁵ Várnay Ernő – Papp Mónika 2010. 254. o.

¹³⁶ Várnay Ernő – Papp Mónika 2006. 239. o.

¹³⁷ A Parlament, a Tanács és a Bizottság 1977. április 5-i közös nyilatkozata az alapjogokról. HL 1977 C 103.

kötelező jogi erővel ruházta volna fel a Chartát, oly módon, hogy azt teljes egészében a tervezet részévé tette. Az Alkotmányszerződés ratifikációjának elbukása azonban elodázta a Charta elsődleges joganyagba történő beemelését.¹³⁸

Az Alkotmányszerződés bukását követően új helyzet adódott, a Reformszerződést tárgyaló kormányközi konferencián a tagállamok már az Alapjogi Charta kihagyása mellett érveltek, mert néhány szociális jog esetében kétségeik merültek fel. A 2009-ben hatályba lépő Lisszaboni Szerződés végül nem tartalmazta a Charta szövegét viszont az EUSZ 6. cikkében deklarálja, az Unió elismeri az Európai Unió Alapjogi Chartájának 2000. december 7-i, Strasbourgban 2007. december 12-én kiigazított szövegében foglalt jogokat, szabadságokat és elveket; a Charta ugyanolyan jogi kötőerővel bír, mint a Szerződések.¹³⁹ A Charta elfogadott szövege hosszú tárgyalások kompromisszumok eredménye volt, hisz a tagállamok óvták hatáskörüket. A végleges változat előtt több megoldási javaslattal is előálltak.¹⁴⁰ A Charta rendelkezései ezzel jogilag kötelezővé váltak az uniós intézményekre, hivatalokra és szervekre nézve, illetve – a kimaradó Egyesült Királyság és Lengyelország kivételével – minden tagállamra is, ha uniós jog végrehajtása céljából járnak el. A Lisszaboni Szerződés úgy hivatkozik az Alapjogi Chartára, mint az Unió jogilag kötelező erejű garanciáinak, illetve azoknak a jogoknak a gyűjteményére, melyekkel az Unió megítélése szerint valamennyi európai polgárnak rendelkeznie kell, továbbá nyíltan elismeri az alapvető jogok elsődleges szerepét az Unió jogrendjében, tekintettel azonban arra, hogy a tagállamok kerülni akarták a „szuperállamra” utaló jegyeket, az nem lett a Szerződés integráns része.¹⁴¹

A Charta az első alapjog-katalógus, amely a tagállamok akarata alapján az Unió legitimitációs bázisának tekinthető. A katalógus a legújabb nemzetközi jogfejlődést nagymértékben tükröző jogokat tartalmaz: a liberális alapjogok mellett kiterjed az alapvető szociális, kulturális és politikai jogokra. Emellett kifejezetten összekapcsolja a Chartát az Emberi Jogok Európai Egyezményével és annak kialakult gyakorlatával, valamint ugyanezt teszi az Európai Szociális Chartával is.¹⁴²

¹³⁸ A Charta jogi kötőerővel nem bíró politikai nyilatkozat maradt Horváth Zoltán – Ódor Bálint: Az Európai Unió szerződéses reformja, Az Unió Lisszabon után, 104.o., HVG-ORAC Lap- és könyvkiadó Kft., 2008

¹³⁹ A kiigazított szöveget közzétette az Európai Unió Hivatalos Lapja 2007. december 1-i, C 303.száma

¹⁴⁰ Erről részletesen lsd. Danwitz and Paraschas, 2012, o.: 1402-1403., De Búrca, G. (2001) The drafting of the European Union Charter of fundamental rights. *European Law Review* 26 (126-138), Eeckhout, 2002, o.: 294-302., Knook, 2005., o.:371-374., Q.C. and Murphy, 2011, o.: 1-4., Yowell, 2012, o.: 108-117., valamint Melloni, C-399/11, o. 60 (Európai Unió Bírósága, 2013. Feb. 26.).

¹⁴¹ Várnay Ernő – Papp Mónika 2010. 254. o.

¹⁴² Részletesebben ld. Lenaerts, K/ de Smijter, E., A „Bill of Rights” for the European Union, In: *Common Market Law Review* 2001, 273. és köv. o.

3.3.2. A Charta tartalma

Az Alapjogi Charta hét fejezetben szabályoz – összesen 54 cikkben –, melyek tartalmazzák az Európai Unió alapvető értékeit, és az uniós polgárok polgári, politikai, gazdasági és szociális jogait. Hat fejezet a jogok különböző fajtáival foglalkozik, az utolsó pedig meghatározza a Charta hatályát, illetve az értelmezését irányító alapelveket. A Charta egyik fontos sajátossága a jogok egyedi csoportosításában rejlik, mivel felhagy a polgári és politikai jogok, illetve a gazdasági és szociális jogok közötti hagyományos különbségtétellel.

A Charta hat fejezete a következő sorrendben foglalkozik a jogokkal: a méltóság, a szabadság, az egyenlőség, a szolidaritás, a polgárok jogai és igazságszolgáltatás. Megtartja azonban a jogok és alapelvek közötti egyértelmű különbségtételt.

3.3.3. A Charta szabályozása

Az I. fejezetben – Méltóság – az emberi méltósághoz, élethez és személyi sérthetlenséghez való jogot védi, és megerősíti a kínzás és rabszolgaság tilalmát. E fejezet implicite magában foglalja a halálbüntetés tilalmát is. Egyébként az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez csatolt 6. Kiegészítő Jegyzőkönyv rendelkezik a halálbüntetés eltörléséről, amelyet az Amszterdami Szerződéshez csatolt 1. sz. Nyilatkozattal az Európai Unió tagállamai külön is megerősítettek.¹⁴³

A II. fejezetben – Szabadságok – a szabadsághoz, a magán- és a családi élet tiszteletben tartásához, a házasságkötéshez és a családalapításhoz való jogokat védi, valamint a gondolat-, a lelkiismeret- és a vallásszabadságot, a véleménynyilvánítás és a gyülekezés szabadságát. Megerősíti továbbá az oktatáshoz, a munkához, a tulajdonhoz és a menedékhez való jog védelmét is és magába foglalja a kitoloncolással, kiutasítással és kiadatással szembeni védelem jogát, a személyes adatok védelméhez való jogot és a képzéshez való jogot

A III. fejezetben – Egyenlőség – megerősíti az egyenlőség és megkülönböztetés-mentesség, valamint a kulturális, vallási és nyelvi sokféleség tiszteletben tartásának elvét. Külön védelmet biztosít a gyermekek, az idősek és a fogyatékossgal élők jogainak, valamint a diszkrimináció – széles körűen megfogalmazott – tilalma mellett a férfiak és nők egyenlőségének.

A IV. fejezetben – Szolidaritás – biztosítja a munkavállalók jogainak védelmét, beleértve a kollektív tárgyaláshoz és fellépéshez, illetve a tisztességes és igazságos munkafeltételekhez

¹⁴³A 6. Jegyzőkönyv 1983. április 28-án kelt, hiteles magyar szövegét ld. Magyar Közlöny, 1993/41. sz.

való jogot, valamint a munkavállalók tájékoztatásának és meghallgatásának kötelezettségét, ingyenes munkaközvetítő-szolgálat igénybevételéhez való jogot, jogszerűtlen elbocsátással szembeni védelemhez való jogot, gyermekmunka tilalmát és a fiatalkorúak munkahelyi védelemhez való jogát. További jogokat és alapelveket is elismer, többek között a szociális biztonsági ellátásokra és az egészségügyi ellátásra való jogosultságot, valamint a környezetvédelem és a fogyasztóvédelem alapelveit. Kimondja a családi élethez és a hivatáshoz való jog összhangjának követelményét, szociális biztonsághoz és szociális támogatáshoz való jogot, az egészség védelméhez való jogot, a közszolgáltatásokhoz való hozzáférés jogát, a környezetvédelemhez való jogot és a fogyasztóvédelemhez való jogot.

Az V. fejezetben – A polgárok jogai – számba veszi az uniós polgárok jogait; az aktív és passzív európai parlamenti és helyhatósági választásokon való részvételt és választhatóságot, hogy az európai polgároknak joguk van a megfelelő ügyintézéshez, petíció beadásához, dokumentumokhoz való hozzáféréshez /az Európai Parlament, az Európai Unió Tanácsa valamint az Európai Bizottság irataihoz való hozzáférés joga/, diplomáciai és konzuli védelemhez, valamint a mozgás és a tartózkodás szabadságához. Joguk van továbbá az ombudsmanhoz fordulni, élhetnek az Európai Parlamentnek benyújtható panasz jogával, megilleti őket a szabad mozgás és szabad tartózkodás joga, a diplomáciai és konzuli védelemhez való jog, valamint mindezeket kiegészíti a megfelelő (jó) közigazgatáshoz való jog.

A VI. fejezetben – Igazságszolgáltatás – megerősíti a hatékony jogorvoslathoz, a tisztességes eljáráshoz, az ártatlanság védelméhez és a védelemhez való jogot. Megerősíti a bűncselekményekkel és a büntetéssel összefüggésben alkalmazandó törvényesség és arányosság követelményét, a kétszeres büntetés tilalmát.¹⁴⁴

A Chartában foglalt jogok tartalmi meghatározása meglehetősen sokrétű és szerteágazó, azokat a szabályozó általános rendelkezéseknek megfelelően kell értelmezni, kellően figyelembe véve a Chartában említett azon magyarázatokat, amelyek meghatározzák az egyes rendelkezések eredetét,¹⁴⁵ de többek között hatással van rá az EuB gyakorlatában megjelent értelmezések, illetve a tagállami meghatározások, továbbá az EJEB joggyakorlata is. De az Unió egyéb szervei is számos esetben kitértek azok értelmezésére, gondos kifejtésére, elég, ha csak az egyes

¹⁴⁴ Ne bis in idem elv

¹⁴⁵ Charta 6. cikk (1) bekezdés

diszkriminációról szóló jogalkotás¹⁴⁶ kerül megemlítésre, amely főként irányelvi szinten határozta meg a fogalmat, a kivételeket és a kikényszerítéshez kapcsolódó eljárási szabályokat.

3.3.4. A Charta értelmezése és alkalmazhatósága

A VII. fejezet rendelkezik a Charta értelmezéséről, annak alkalmazhatóságáról, illetve kik és milyen esetben alkalmazhatják a Charta rendelkezéseit. Meghatározza, hogy rendelkezéseinek címzettjei – a szubszidiaritás elvének megfelelő figyelembevételével – az Unió intézményei, szervei és hivatalai, valamint a tagállamok annyiban, amennyiben az Unió jogát hajtják végre.¹⁴⁷ Megerősíti továbbá a joggal való visszaélés tilalmát is.

A Charta 52. cikkének (2) bekezdésében kifejti, hogy az általa elismert, a Szerződések egyes rendelkezéseiben szabályozott jogok csak az ott meghatározott feltételek és korlátozások mellett gyakorolhatók, viszont nem korlátlanok, gyakorlásuk csak a törvény által, és e jogok lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható. Figyelemmel az arányosság elvére, korlátozásukra akkor és annyiban kerülhet sor, ha és amennyiben az elengedhetetlen, és ténylegesen az Unió által elismert általános érdekű célkitűzéseket vagy mások jogainak és szabadságainak védelmét szolgálja.¹⁴⁸ A polgári és politikai természetű jogok esetében általában tevőleges, pozitív magatartást kíván meg, a gazdasági természetű jogok esetében pedig inkább tiszteletben tartást, elismerést.¹⁴⁹

A Charta szabályozásából is kitűnik, hogy az EJEE szabályozására és a tagállamok által elért értékekre és hagyományokra is támaszkodik. Az 52. cikk (3) bekezdésében kifejti, hogy amennyiben olyan jogokat tartalmaz, amelyek megfelelnek az EJEE-ben biztosított jogoknak, akkor e jogok tartalmát és terjedelmét azonosnak kell tekinteni azokéval, amelyek az említett egyezményben szerepelnek, viszont nem akadályozza meg azt, hogy az Unió joga kiterjedtebb védelmet nyújtson, nyújthasson.¹⁵⁰

¹⁴⁶ lásd: Tanács 2000/43/EK irányelve (2000. június 29.) a személyek közötti, faji- vagy etnikai származásra való tekintet nélküli egyenlő bánásmód elvének alkalmazásáról, Hivatalos Lap L 180 , 19/07/2000 o. 0022 – 0026, illetve Tanács 2000/78/EK irányelve (2000. november 27.) a foglalkoztatás és a munkavégzés során alkalmazott egyenlő bánásmód általános kereteinek létrehozásáról, Hivatalos Lap L 303 , 02/12/2000 o. 0016 – 0022

¹⁴⁷ Charta 5. cikk (1)

¹⁴⁸ Charta 52. cikk (2)

¹⁴⁹ Ld. hasonlóan erről, illetve a Chartáról általában: Kardos Gábor: Az Európai Unió alapvető jogok chartája, in: Kende Tamás – Szűcs Tamás: Európai közjog és politika, 2002, 600. és köv. o.

¹⁵⁰ Douglas-Scott 2011. 655. o.

Amennyiben a Charta a tagállamok közös alkotmányos hagyományából eredő alapvető jogokat ismer el, akkor ezeket a jogokat e hagyományokkal összhangban kell értelmezni, illetve a nemzeti jogszabályokat és gyakorlatot a Chartában meghatározottak szerint teljes mértékben figyelembe kell venni.¹⁵¹ A Charta alkalmazása a tagállami aktusokra csak úgy történhet, hogy az aktus az uniós jog hatálya alá kell, hogy tartozzon, melynek megnyilvánulási formája egy kapcsoló elem megléte az uniós jogrend, és az adott rendelkezések között. Az eddigi ítélkezési gyakorlat alapján olyankor nem tartozik az uniós jog hatálya alá egy tagállami aktus, amikor a tényállás nem kapcsolódik az Unió elsődleges jogához,¹⁵² és adott tényállást érintő kérdéstről másodlagos jogot sem alkotott¹⁵³ az Unió.

A Charta rendelkezéseinek címzettjei elsősorban az Unió intézményei, szervei, és hivatalai.¹⁵⁴ A Charta tárgyi hatályáról szóló rendelkezés kimondja, hogy alapelveket megállapító rendelkezések a saját hatásköreik gyakorlása során az Unió intézményei, szervei és hivatalai által elfogadott jogalkotási és végrehajtási aktusok, illetve a tagállamok által elfogadott, az uniós jog végrehajtására irányuló jogi aktusok útján hajthatók végre, a Bíróságok előtt kizárólag ezen jogi aktusok értelmezése, illetve jogszerűségének megítélése tekintetében lehet hivatkozni.¹⁵⁵ Különbséget kell tennünk az uniós jog hatálya alá tartozás és az uniós jog végrehajtása között. Míg előbbi egy tágabb értelmezés, amibe beletartozik a végrehajtás is és egyéb helyzetek,¹⁵⁶ addig utóbbi egy szűkebb értelmezés, mivel itt a tagállam az Unió meghatalmazottjaként jár el, s eljárása szoros kapcsolatban áll egy meghatározott uniós jogforrás érvényesítésével. Ezt nevezzük az uniós jog implementálásának.

¹⁵¹ Charta 52. cikk (4) illetve (6)

¹⁵² Kremzow, C-299/95, p.17 (Európai Unió Bírósága, 1997.május 29., Rec. P. I-2629) alapján a két feltétel kumulatív

¹⁵³ E kritérium a Maurin-ügyben kapott különös hangsúlyt. Jean-Louis Maurint azzal vádolták, hogy olyan élelmiszeripari termékeket értékesített, amelyeknek felhasználhatósági határideje lejárt. Azt állította, hogy a védelemhez való jogait a nemzeti eljárás során megsértették. A Bíróság rámutatott, hogy jóllehet létezik olyan irányelv, amely előírja, hogy az élelmiszeripari termékeken fel kell tüntetni a minőség megőrzésének idejét, az irányelv nem szabályozta az olyan, megfelelően címkézett élelmiszeripari termékek értékesítését, amelyek felhasználhatósági határideje lejárt. Következésképpen az a bűncselekmény, amivel Maurint vádolták, olyan nemzeti jogszabályt érintett, amely nem tartozik a közösségi jog hatálya alá. A Bíróság ennél fogva nem rendelkezett hatáskörrel annak meghatározására, hogy az ilyen bűncselekményre alkalmazandó eljárási szabályok a védelemhez való jogok és az eljárás kontradiktórius jellegének tiszteletben tartására vonatkozó elvek megsértését eredményezték-e /Maurin. C-144/95, p. 12-13 (Európai Közösségek Bírósága, 1996.június 13., EBHT 1996 I-2909)/. Az esetet ismerteti Sharpston E., Főtanácsnoki indítvány a Ruiz Zambrano ügyben, C-34/09, p. 159 (Európai Unió Bírósága, 2010. Szept. 30., EBHT 2001 I-1177).

¹⁵⁴ E megállapítást vitatja Eeckhout, 2002, 952 o.

¹⁵⁵ Charta 52. cikk (6)

¹⁵⁶ García, 2002, 4-5 o.

3.3.5. Az alkalmazhatóság határai

A fent kifejtettek mutatják az uniós alapjogvédelem jelenlegi határait. E tekintetben a legalapvetőbb jogtétel, melyre mind az EUSZ, mind a Charta utal, hogy az uniós jogban biztosított alapjogok védelme csak a Szerződések alkalmazási körében – az uniós tevékenység határai között – érvényesül. A Charta 51. Cikk (2) bekezdése utal arra, hogy nem lehet úgy értelmezni, mint ami az unió hatásköreit szélesítené, vagy újakat alkotna.¹⁵⁷ Szerződések és a Charta nem terjeszti ki az uniós hatásköröket oly módon, hogy általában biztosítaná az alapjogok védelmét, mint ahogyan azt az Emberi Jogok Európai Egyezménye teszi. „Az alapszabadságok – az áruk, a személyek, a szolgáltatások és a tőke szabad mozgása”¹⁵⁸ – elsősorban és főként a tagállamok korlátozó intézkedéseivel szemben érvényesíthető jogok. Az Unió összes tevékenységi területére kiterjedően (főként az Unió intézményeivel szemben) érvényesítendő alapjogok és a közösségi jog által (főként a tagállamokkal szemben) garantált gazdasági alapszabadságok közötti áthidaló funkciót esetenként a diszkrimináció tilalma látja el. Amennyiben ugyanis egy tagállam közösségi jogellenes, korlátozó intézkedésének indoka az eltérő tagállami állampolgárság, ez a tény megalapozhatja valamelyik gazdasági alapszabadság sérelmét.

Itt fontos megjegyezni, hogy az Unió, az Alapjogi Charta mellett, és az állandóan meghivatkozott egyéb nemzetközi kódexek és tagállami alkotmányos tartalmi elemek mellett bizonyos jogok esetében külön tartalommal töltött meg egyes jogokat.

A Charta saját eljárásjogot, érvényesítési mechanizmust nem tartalmaz. Az alapjogok betartásának kikényszeríthetősége nem biztosított, csak a már meglévő eszközökkel történik, melyek az alábbiak: az uniós polgár személyes érintettsége esetén a luxemburgi bírói testületek előtt folyamodhat közvetlen kereset formájában jogorvoslatért, másrészt pedig a nemzeti bíróságok előtti, a nemzeti jogok szerint nyitva álló eljárásokban lehet az alapjogokra hivatkozni.

3.3.6 Hatály és Európai Unió Bíróságának alkalmazhatóságra gyakorolt hatása

A Charta által nevesített jogok hivatkozhatók, mind a döntéshozatalban, mind az egyéni bírói jogvédelemben. A Charta jogi kötelező erejének elismerése kimondja a közvetlen jogi

¹⁵⁷ C-617/10 Åklagaren kontra Hans Åkerberg Fransson /2013/ EBHT I-0000 /2013.FEB.26./ 22.pont; C-256/11 Murat Dereci és társai kontra Bundesministerium für Inneres /2011/ EBHT I-0000, (2011. nov. 15.) 71. pont

¹⁵⁸ Az Európai Közösséget létrehozó Szerződés (Római Szerződés) harmadik részének I. és III. pontjai értelmében.

kapcsolatot az uniós polgárok és a nevükben hatalmat gyakorlók között, ezzel egyértelművé teszi, hogy a Charta címzettjei, ha úgy tetszik „tulajdonosai” maguk az Uniós polgárok.¹⁵⁹

A Charta több esetben tesz utalást a közvetlen uniós jogon kívülre, így utalást tesz a tagállami jogra és gyakorlatra is, annak ellenére, hogy *de lege lata* a tagállamok csak annyiban címzettjei, amennyiben az Unió jogát alkalmazzák. Ezen utalások teszik megalapozottá azt a megállapítást, hogy a tagállami esetjog is beépült a Chartába és ezzel az unió alapjogvédelembe, ezáltal lényeges eltérést nem tudunk kimutatni a tagállamok alapjogvédelmi rendszeréhez képest.¹⁶⁰

A Charta ugyan az uniós elsődleges jog része de közvetlen alkalmazhatósága nem érvényesül.¹⁶¹

A többször hivatkozott EUSZ 2. cikke kimondja, hogy *„Az Unió az emberi méltóság tiszteletben tartása, a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, a jogállamiság, valamint az emberi jogok – ideértve a kisebbségekhez tartozó személyek jogait – tiszteletben tartásának értékein alapul. Ezek az értékek közösek a tagállamokban, a pluralizmus, a megkülönböztetés tilalma, a tolerancia, az igazságosság, a szolidaritás, valamint a nők és a férfiak közötti egyenlőség társadalmában.”* Figyelemmel arra, hogy az Unió alapító szerződésai, illetve az azokban foglaltak a szerződő tagállamok egységes akarata, az EUSZ ezen rendelkezését is tekinthetjük, egy a nemzetek feletti, jogi szabálynak, melyből – figyelemmel az alapító szerződésekre alkalmazhatóságra is – következik a Charta közvetlen alkalmazhatósága, viszont ezt pont a Charta zárja ki.

A Charta 51. cikke és az EUSZ 6. cikk (1) bekezdés korlátozásai nem teszik lehetővé, hogy az EUSZ 2. cikkében lefektetett normatív alapelvek biztosítása közvetlenül kötelezze a tagállamokat, de a Charta közvetlen alkalmazhatósága nem megoldott jelenleg.

A Charta rendelkezéseinek címzettjei az Unió intézményei, szervei és hivatalai, illetve a tagállamok annyiban, amennyiben az Unió jogát hajtják végre, ennek keretében saját hatáskörükben és a Szerződésben az Unióra ruházott hatáskörök korlátain belül tiszteletben tartják az ebben a Chartában foglalt jogokat és betartják az abban foglalt elveket, valamint

¹⁵⁹ Pernice, Ingolf: *The Treaty of Lisbon and Fundamental Rights*, in: Griller, Stefan – Ziller, Jaques (szerk.): *The Lisbon Treaty. EU Constitutionalism without a Constitutional Treaty?* Springer, Bécs, 2008. 252. o.

¹⁶⁰ Blutman László: *Az alkotmányos és európai alapjogok viszonya*, in: Bodnár László (szerk.): *EU-csatlakozás és alkotmányozás. SZTE ÁJK Nemzetközi Jogi Tanszék, Szeged, 2001. 38. o., Chronowski Nóra: „Integrálódó” alkotmányjog. Dialóg Campus, Budapest-Pécs, 2005. 66. o.*

¹⁶¹ EUSZ 6. cikk (1) bek.

előmozdítják azok alkalmazását.¹⁶²

A Charta semmilyen új hatáskört nem eredményez az Unió számára. Az alapvető jogok általános elvként – így szintén az elsődleges jog szintjén – való elismerése az EUSZ 6. cikkének (3) bekezdésében olyan esetekben lehet fontos, amikor a Chartát valamiért nem lehet alkalmazni.¹⁶³

A tagállamok Chartában foglalt jogokhoz, szabadságokhoz és elvekhez való kötöttsége az EuB által kidolgozott „agency-situation”-ben érvényesül, két dimenzióban. A normatív dimenzió jelenti azt, mikor az uniós jog (irányelvek) nemzeti jogba való átültetésekor, jogalkotóként a tagállam kötött az alapjogokhoz. Az adminisztratív dimenzió pedig a közvetlenül alkalmazandó uniós jog (rendelet) esetében merül fel, mikor az uniós tartalmú jog formálisan már belső jognak minősül, és annak végrehajtása, alkalmazása teremti meg a „Charta-kötöttséget”.¹⁶⁴

Charta akkor köti a tagállamokat, amikor azok uniós jogot hajtanak végre (implementálnak), de az EuB ezt szélesebben értelmezi: a tagállamoknak az uniós jog alkalmazási körében eljárva kell tiszteletben tartaniuk a Charta rendelkezéseit.¹⁶⁵

Az EuB a C-176/12. sz. Association de médiation sociale¹⁶⁶ ügyben elvi jelentőséggel rögzítette, hogy a tagállami jog a Chartával (és az uniós jog alapelveivel) összhangban való értelmezésének kötelezettsége magánfelek közötti (horizontális) jogvitában nem vezethet a tagállami jog uniós joggal való összeegyeztethetlenségének megállapításához, amennyiben a Charta rendelkezéseinek (az uniós jog alapelveinek) önálló vagy a vonatkozó irányelv rendelkezéseivel együtt történő értelmezéséből nem következik egy (a tagállamokat terhelő) specifikus, jól definiált kötelezettség, tehát a Charta ilyen módon történő kikényszerítésének feltétele, hogy a kérdéses alapjogi rendelkezés önmagában „magánszemélyekre olyan alanyi

¹⁶² Alapjogi Charta 51. cikk (1) bek.

¹⁶³ Michl, Walter – Streinz, Rudolf: EUV 6 (3). In: Streinz, Rudolf (szerk.): EUV/AEUV Kommentar. München, C. H. Beck, 2012. 35–36. bek.

¹⁶⁴ Borowsky, Martin: Kapitel VII. Allgemeine Bestimmungen, in: Meyer, Jürgen (szerk.): Kommentar zur Charta der Grundrechte der Europäischen Union. Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 2003, 567-572. o.

¹⁶⁵ Mathisen, Karoline L.: The Impact of the Lisbon Treaty, in particular Article 6 TEU, on Member States' obligations with respect to the protection of fundamental rights. University of Luxembourg, Law Working Paper Series, Paper number 2010-01, 29 July, 2010. 20. o.

¹⁶⁶ C-176/12. sz. ügy: A Bíróság (nagytanács) 2014. január 15-i ítélete (a Cour de cassation (Franciaország) előzetes döntéshozatal iránti kérelme) – Association de médiation sociale kontra Union locale des syndicats CGT és társai (Szociálpolitika – 2002/14/EK irányelv – Az Európai Unió Alapjogi Chartája – 27. cikk – A munkavállalói képviselő létrehozásának a foglalkoztatott munkavállalók létszámának bizonyos küszöbértékekhez kötése — Küszöbértékek kiszámítása – Az uniós joggal ellentétes nemzeti szabályozás – A nemzeti bíróság szerepe)

jogot ruházzon, amelyre hivatkozni lehet”.¹⁶⁷

A hivatkozott ügyben az EuB megállapította, hogy a Chartában foglalt alapjogok a nemzeti bíróságok előtt egyedül abban az esetben hívhatók fel, amennyiben azok a tagállamok számára jól meghatározható kötelezettséget írnak elő és ezzel párhuzamosan magánfelek számára nemzeti bíróságok előtt felhívható alanyi jogot biztosítanak. Ez a feltétel jogalkalmazási szempontból értékelhető módon különbséget tesz a Charta jogi úton kikényszeríthető (normatívnak szánt) és jogi úton nem kikényszeríthető (deklaratívnek szánt) rendelkezései között.¹⁶⁸

A Charta az uniós polgároknak saját államaikkal szemben nem kínál teljes körű védelmet, az EuB eddigi gyakorlatával megegyezően a közösségi jog végrehajtása vagy alkalmazása során kibocsátott tagállami intézkedések körére korlátozódik. Elképzelhető ugyanakkor, hogy a Charta bizonyos mértékű szívóhatással lesz a tagállami alapjogvédelemre. Az uniós jog az alkalmazási körén túli nemzeti jogalkotás és jogalkalmazás számára is mértékadóvá válhat, legalábbis egyes jogok esetében,¹⁶⁹ de kijelenthető, hogy mindaddig, míg a tagállami alapjogvédelmi rendszer, a strasbourgi jogrendszerrel kiegészülve szélesebb védelmet biztosít magánszemélyek alapjogvédelme tekintetében, elenyésző az uniós minta követése.

A Charta rendelkezéseit értékelve kiemелendő, hogy a politikai integráció magasabb szintre emelése nehezen képzelhető el, amennyiben az alapvető jogok tekintetében nem tud egyezsége jutni az Unió a tagállamaival. További kérdésként merül fel a Charta és az EUSZ rendelkezéseit vizsgálva, hogy amennyiben a Charta megalkotására az EJEE-hez történő csatlakozás elmaradása miatt került sor, az EUSZ 6. cikk (2) bekezdésében foglalt kötelezettség után, mely szerint az Unió csatlakozik az egyezményhez van-e még relevanciája és létjogosultsága a Chartának. Ennek eldöntésére csak az EJEE-hez történő csatlakozás megvizsgálását követően adhatunk választ.

3.4. Az Európai Unió és az Emberi Jogok Európai Egyezménye

Az Európai Unióról kialakult egy kép, mely szerint az emberi jogok egyfajta élharcosa, valójában intézményi rendszerének kialakulásában, és az azt meghatározó alapelvekben –

¹⁶⁷ Varju Márton: Új fejlemények az EU Alapjogi Charta nemzeti bíróságok előtt történő érvényesíthetősége kapcsán (forrás: <http://hpops.tk.mta.hu/blog/2014/02/az-eu-alapjogi-charta> letöltve: 2017. április 22.)

¹⁶⁸ ibid

¹⁶⁹ Szalayné Sándor Erzsébet: A személyek jogállása az uniós jogrendben, Nemzeti Közszoigálati Egyetem Közszoigálatási-tudományi Kar Budapest, 2014, 81. o.

ahogy fentebb láthattuk – az emberi jogok, illetve alapjogok nem kaptak hangsúlyos szerepet. Habár az alapjogok védelme az EuB ad hoc módon történő jogfejlesztésével, illetve a Charta uniós jogba történő beemelésével magasabb szintre lépett, korántsem tekinthetjük kielégítőnek a jelenlegi állapotot, hiszen a Charta bár kötelező erővel bír, inkább egyfajta eligazodást segítő térképként működik, mintsem komplex rendszerként.¹⁷⁰

Az uniós alapjogvédelem fejlődése terén a lisszaboni szerződés legjelentősebb újítása, mely előremutató lépést tesz a védelem teljesebbé tétele érdekében, az EJEE-hez való csatlakozás kimondása.¹⁷¹ A csatlakozás lényegi hatása pedig az lenne, hogy a továbbiakban egy unión kívüli intézmény, a strasbourgi EJEB döntene az Unió által meghozott jogi aktusok emberi jogi szempontoknak való megfeleltethetőségéről.¹⁷²

A csatlakozás több jogi és politikai problémát vetett fel, mely akadályokat mindkét oldalon le kellett küzdeni, hiszen eredeti formájában sem a Közösség jogrendje, sem az Európa Tanács alapokmánya nem tette lehetővé a csatlakozást, így azok módosítására volt szükség. A csatlakozásnak bőven akadtak ellenzői, ennek megfelelően a csatlakozást hosszas előkészítés és rengeteg tárgyalás előzte meg. Mivel az európai uniós jog és az egyezmény nem ugyanazt a logikát követte az Európai Közösségek az uniós jog egyedi sajátosságainak a veszélyeztetését látták az Európai Bíróságnak történő behódolásban.

Az Európai Közösségek Emberi Jogok Európai Egyezményéhez történő csatlakozását hosszú ideig elhalasztották. A csatlakozáshoz hosszú út vezetett melyet, hosszas tárgyalások előztek meg. Legfontosabb fékező tényező, az volt, hogy teljesen másképpen ragadható meg a két intézmény célja, „*Az Európa Tanács értékek mentén jött létre, az EU célja az üzlet.*”¹⁷³

Az Európai Uniót létrehozó Maastrichti Szerződés által egy olyan általánosnak tekinthető utalás került a szerződésbe, mely kimondja, hogy az Európai Unió tiszteletben tartja az Emberi Jogok Európai Egyezményében foglalt jogokat.¹⁷⁴

¹⁷⁰ Douglas-Scott: 2011, 243. o.

¹⁷¹ Az Európai Unió Bíróságának főtanácsnoka, Juliane Kokott szerint a csatlakozás azért különleges, mert egy nemzetközi, illetőleg nemzetek feletti szervezet – az Európai Unió – az alapvető alapjogi sztenderdek betartása tekintetében aláveti magát egy másik nemzetközi szervezet – az Európa Tanács – ellenőrzésének.

¹⁷² Orbán Balázs: Európai bírói fórumok küzdelme a háttérben, 2015. január 09. <http://napigazdasag.hu/cikk/32780/>

¹⁷³ Ludovic Hennebel professzor előadása a Strasbourgi Egyetemen 2012. július 13.

¹⁷⁴ Az Európai Unióról szóló Szerződés 6. (F) cikk (2) bekezdés Az alapjogvédelem tárgykörét a tagállamok először az 1993. november 1-jén hatályba lépett, Maastrichtban létrehozott Európai Unióról szóló Szerződés 6. cikk (2) bekezdésének – akkori F. cikk (2) bekezdése – megfogalmazásával helyezték szerződéses alapra. A teljes erkölcsi, politikai, jogi fundamentum szerződéses rangot az Amszterdami Szerződés módosításai révén kapott,

Az Európai Unió Bíróságának feladata volt, hogy megteremtse a Közösségen belül az alapjogok védelmét. Lépésről lépésre haladás jellemezte azt a folyamatot, amíg az általános emberi jogi normák az Unió alapelveinek részévé váltak. A kezdeti időkben az Emberi Jogok Európai Bírósága tartózkodott attól, hogy közbelépjen a Közösségek formálódó jogrendjébe, de a háttérben a két bíróság kölcsönösen figyelemmel kísérte egymás ítélkezési gyakorlatát, és jogalkalmazásában hivatkozott is azokra. Később ez a tartózkodó álláspont azonban sokat változott. Az elmúlt évtizedek során az EJEB egyre bátrabban hozott ítéleteket olyan ügyekben, amelyekben a közösségi jog is érintett volt valamilyen formában. Ily módon az EJEB még ha csak közvetett módon is, de ráhatással bírt a közösségi jogra.¹⁷⁵

A fentebb vázoltakból azonban kitűnik, hogy habár az EuB egyre szélesebb körben és bátrabban hoz ítéleteket az alapjogok vonatkozásában, azonban erre – ahogyan az korábban kifejtésre került – a közösségi jog végrehajtása illetve alkalmazása körében van lehetősége. Az egyének alapvető jogainak védelme továbbra is az egyes nemzeti jogorvoslati mechanizmusokra, valamint nemzetközi szinten az Emberi Jogok Európai Egyezményére hárul.¹⁷⁶ Ez utóbbi alapján jogorvoslatra mindazonáltal csak a nemzeti jogorvoslati lehetőségek teljes kimerítése után van lehetőség – ellentétben az Unión belüli közösségi jogi normákkal szembeni jogorvoslat igénybevételének gyakorlatilag folyamatos lehetőségével.

Az EJEE-hez való csatlakozás fontos lépés, mellyel az „aarhusi példával” kapcsolatos ellenérzéseket is el lehetne csillapítani. Az Aarhusi Egyezménynek¹⁷⁷ nemcsak az Unió összes tagállama részese, hanem maga az Unió is.

Az Aarhusi Egyezmény szorosan nem kapcsolódik ugyan az emberi jogi egyezmények sorába, de a környezeti jogok és emberi jogok összekapcsolásával a jövő nemzedékének való megfelelés olyan értékek, melyeket az az Unió is magának vall. Az Aarhusi Egyezmény elsődlegesen nem a környezethez való jogra, mint emberi jogra, hanem az eljárási jellegű

amelynek értelmében a 6. cikk új (1) bekezdése szerint: „Az Unió a szabadság, a demokrácia, az emberi jogok és az alapvető szabadságok tiszteletben tartása és a jogállamiság elvein alapul, amely alapelvek közegek a tagállamokban.”

¹⁷⁵ Marinkás György - Az emberi jogok védelmének fejlődése az Európai Unióban: az Unió csatlakozása az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez, MISKOLCI JOGI SZEMLE 8. évfolyam (2013) 1. szám, 98. o.

¹⁷⁶ Krüger, H. Ch./Polakiewicz, J., Vorschläge für ein kohärentes System des Menschenrechtsschutzes in Europa, In: Europäische Grundrechte Zeitschrift, 2001, 92. o.

¹⁷⁷ 2001. évi LXXXI. törvény a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáféréstől, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló, Aarhusban, 1998. június 25-én elfogadott Egyezmény kihirdetéséről

környezeti jogokra, koncentrálnak,¹⁷⁸ ezzel igyekeznek biztosítani, jelen és jövő generációkban élő minden egyén azon jogának védelmét, hogy egészségének és jólétének megfelelő környezetben éljen.¹⁷⁹ Ennek érdekében az Aarhusi Egyezmény a társadalmi részvétel elvének három pontját határozza meg, így az információhoz való hozzáférést, a nyilvánosság részvételét a környezeti döntéshozatalban, illetve az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés biztosítását.¹⁸⁰ A probléma azonban ott van, hogy míg a tagállamok felelősek és felelősségre vonhatóak, ugyanúgy, mint az EJEE tekintetében, az Unió e kötelezettségeknek nem felel meg.

Az Unió 1998. óta fontos lépéseket tett annak érdekében, hogy a meglévő jogi előírásait korszerűsítse az Aarhusi Egyezmény követelményeire tekintettel, közvetlenül a tagállamokra irányuló, de a saját intézményeire vonatkozó jogalkotás révén is.¹⁸¹

Az Európai Bizottság először két irányelv¹⁸² megalkotására terjesztett elő javaslatot – az információhoz való hozzáférésre, illetve a nyilvánosság részvételét érintően a döntéshozatalban –, majd az ún. „Aarhus-csomag” részeként javasolta egy rendelet elfogadását, mely az Egyezmény mindhárom pillérével kapcsolatban tartalmaz rendelkezéseket, az Unió intézményei és szervei vonatkozásában, illetve indítványozta egy irányelv megalkotását az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosítása érdekében. Ennek ellenére azonban az Unió mindmáig nem alkotott átfogó szabályozást az Aarhusi Egyezmény említett rendelkezésének az uniós jogban történő, teljes körű végrehajtása érdekében, melyben közrejátszott az EuB elutasítása az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosítása tekintetében.¹⁸³

Ez a fajta következetlen és elhatárolódó viselkedés ütközik ki az emberi jogok tekintetében a külpolitika területén is, ahol kirajzolódik, hogy a gazdasági érdekek, mennyire képesek átírni az alapelveket, ezért is szükség volna arra, hogy az Unió mindent megtegyen annak érdekében, hogy az EJEE-hez csatlakozhasson.

¹⁷⁸ Louka, Elli: *Conflicting Integration: The Environmental Law of the European Union*. Antwer/Oxford/New York, 2004, Intersentia, 113. o.

¹⁷⁹ Egyezmény 1. cikk

¹⁸⁰ Heldeweg, Michiel A.: *Towards Good Environmental Governance in Europe*. *European Environmental Law Review*, January 2005, 16. o.

¹⁸¹ Pánovics Attila: *Környezeti szelvényjogok három jogrendszer metszéspontjában*. In: Raisz Anikó (szerk.): *A nemzetközi környezetjog aktuális kihívásai*. Miskolc, Miskolci Egyetem, 2012. 139. o.

¹⁸² 2003/4/EK22 és 2003/35/EK23

¹⁸³ Pánovics (2012) 140-141. o.

3.4.1. Az Európai Unió csatlakozásának szükségessége az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez

A XX. században fokozatosan előtérbe került az emberi jogok védelme, hiszen az ez időben párhuzamosan elfogadott politikai nyilatkozatok kinyilvánították, hogy az minden embernek veleszületett jogai vannak. Ezen alapjogok védelmét intézményi szinten biztosítani szükséges, és ezt a garanciát a jog segítségével lehet biztosítani.

Kezdetben a bírói gyakorlat általános jogelvein keresztül valósult meg az alapvető jogok védelme. Azok tartalma, jellege és jelentősége folyamatosan kristályosodott ki bírói ítéletről ítéltre. A kezdetek kezdetén amellet foglalt állást az Európai Közösségek Bírósága, hogy kizárólag a tagállami szabályokban létező emberi jogi eljárások kikényszerítése nem feladata egyetlen közösségi intézménynek, így a Bíróságnak sem, mely joghézagot generált a fejlődésben.

A tagállam már nem volt jogosult emberi jogi tárgyú rendelkezések érvényesítésére a közösségi jog által szabályozott területeken, míg az Európai Közösségnek, mivel nem dolgozta ki az alapjogvédelmi rendszerét, nem voltak olyan jogszabályai, melyek védenék az alapjogokat. Az uniós jogforrások felett nem lebeg semmilyen külső kontroll; az uniós aktusok nem támadhatóak meg az EJEB előtt, ezzel szemben azonban az uniós jog implementálásának eredményeként megszülető állami aktusok igen, amennyiben az EJEE-vel való összeütközés gyanúja felmerül. Ezen állami aktusok egyik csoportját alkotják azon jogszabályok, melyek az implementálás eredményeként eltérnek az uniós jogszabálytól, amennyiben ezek sértik az EJEE bármely rendelkezését, a tagállam felelőssége megállapítható. A második esetkörbe viszont azon tagállami jogszabályok esnek, melyeket az uniós jogi aktusnak megfelelően, azzal egyezően ültettek át a tagállami jogba. Ebben az esetben is fennáll az elvi lehetőség a jogsértés megállapítására az EJEE 1. cikke¹⁸⁴ alapján, „függetlenül attól, hogy a kérdéses intézkedés vagy mulasztás a belső jogszabályokból vagy a nemzetközi kötelezettségek teljesítésének szükségességéből ered.”¹⁸⁵ Ez tartalmaz olyan normát, amely eredeti formájában esetleg a közösségi jogrend eleme, és bár de iure a tagállami jogot vizsgálja az EJEB, de facto ítéletet mondhat arról, hogy a közösségi jogalkotás megfelel-e az EJEE-ének.

¹⁸⁴ „A Magas Szerződő Felek biztosítják a joghatóságuk alatt álló minden személy számára a jelen Egyezmény I. fejezetében meghatározott jogokat és szabadságokat.” EJEE 1. cikk

¹⁸⁵ Szemesi Sándor: Az Európai Unió és a közösségi jog szerepe az Emberi Jogok Európai Bírósága gyakorlatában. In: Acta Humana: emberi jogi közlemények, 2006/2. szám, 57. o.

Az EJEB esetjoga azonban arról tanúskodik, hogy az EJEB általában nem él ezen jogával, az egyenlő védelem elvére való hivatkozás miatt. Tehát amennyiben az EJEB azt állapítja meg, hogy az Unió által biztosított védelem megfeleltethető az EJEE védelmi szintjének, az EJEB nem vonja felelősségre az adott tagállamot a jogsértés miatt.¹⁸⁶

3.4.2. A csatlakozás útján

A fentiekből világosan kitűnik, hogy az EuB es az EJEB figyelemmel kíséri a másik bírói szerv esetjogát, és kölcsönösen hatnak egymásra, azonban felmerült a kérdés, hogy tovább kell-e haladni ezen az úton, és szorosabba kell-e fűzni az együttműködést, az Unió igenlő választ adott a feltett kérdésre.¹⁸⁷

Az Uniónak az egyezményhez történő csatlakozása hosszú múltra tekint vissza. A csatlakozási kérdésben a vitát először a Német Alkotmánybíróság 1974 – „*Solange I.*”¹⁸⁸ ítélete váltotta ki: a német alkotmánybíróság kijelentette, hogy mindaddig, amíg a közösségi jog nem biztosítja az alapjogoknak olyan szintű védelmét, mint a német alkotmány, jogot formál a közösségi jogi aktusok alapjogi szempontú vizsgálatára.

A gazdasági integráció széleskörű elterjedésével a Közösség vezetése fokozatosan felismerte, hogy az emberi jogok kérdését nem lehet megkerülni. Az EK Bizottsága 1979-ben kiadott egy memorandumot, melyben szorgalmazta az Európai Gazdasági Közösségnek az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez való csatlakozását. Egyesek azonban úgy vélekednek, hogy nem ez legmegfelelőbb megoldás az emberi jogok védelmének garantálására.

A Maastrichti szerződés az F cikkben rögzíti az Unió EJEE által garantált jogok tiszteletben tartását, mely az ellentábor szerint elégséges védelmet garantált volna, azonban a Maastrichti szerződés L cikkelye kizárja az F cikknek az Európai Bíróság előtt történő érvényesítését,¹⁸⁹ ebből következően az emberi jogok védelme érdekében továbbra is csak az Európai Bíróság korábbi joggyakorlatára lehetne hivatkozni a luxembourgi eljárásokban.¹⁹⁰

Előtérbe került egy másik lehetséges megoldás, amelyre már korábban is történtek kísérletek, mégpedig egy saját emberi jogi katalógus létrehozása, melynek eredménye a munkavállalók

¹⁸⁶ ibid 57–58. o.

¹⁸⁷ Lubóczki Katalin - Az emberi jogok védelmének kiteljesedése az Európai Unióban, 8. o.

¹⁸⁸ BVerfGE 37, 271 2 BvL 52/71 Solange I-Beschluß, o. 7 (c)

¹⁸⁹ Maastrichti Szerződés, L cikk

¹⁹⁰ Sera, Jean M: The Case for Accession by the European Union to the European Convention for the Protection of Human Rights, Boston University International Law Journal, Vol. 14, Issue 1 (Spring 1996) 153. o.

alapvető szociális jogairól szóló Közösségi Charta lett. Azonban a dokumentum nem a klasszikus emberi jogokat hivatott deklarálni, kezdetben az EuB sem hivatkozott rá ítéleteiben, és akadtak bírálói is.

Az Unió alapjogi katalógusa az Európai Unió Alapjogi Chartájának részévé vált, melyet a témát feszegető szerzők nem egyöntetűen pozitívan értékelték. Egy részük ellenezte a Charta jogi erővel történő felruházását, másodsorban az Európai Bíróság is tartózkodott attól, hogy ítélkezési gyakorlatában, hivatkozási alapot nyújtson. A Chartát végül a Lisszaboni Szerződés 6. cikke ruházta fel jogi kötőerővel, és nyilvánította az uniós jogrend szerves részévé.¹⁹¹

A Charta által garantált jogok nagyrészt átfedésben vannak az EJEE által garantált jogokkal, figyelembe véve ugyanakkor a közösségi jog speciális jellemzőit, példának okáért az európai polgársághoz kapcsolódó jogokat. Megállapítható, hogy a Charta bizonyos jogok tekintetében túlszárnyalja az EJEE által garantált jogokat.¹⁹²

Uniós alapjogvédelem szerződésbe foglalása, illetve önálló katalógus elkészítése és jogi kötőerővel történő felruházása mellett egy harmadik irányt is tartogat, mely egyértelműen előrelépést jelenthet, ez pedig az EJEE-hez történő csatlakozás.

A csatlakozás eldöntéséhez a döntéshozóknak azonban mérlegelniük kellett az Európa Tanácshoz való csatlakozás előnyeit, lehetséges hátrányait, a technikai nehézségeket, továbbá a politikai realitásokat.

3.4.3. Csatlakozás előnyei

A csatlakozással tagállamok soha nem találhatnák magukat abban a helyzetben, hogy választaniuk kelljen a közösségi jog és az EJEE rendelkezései között; a csatlakozás erősítené az Unió demokráciára és szabadságra épülő karakterét, valamint a tagállamok polgárainak jogbiztonság érzetét, hiszen lenne hova fordulniuk az uniós esetleges jogsértéseivel szemben.¹⁹³

További előnyként kell megemlíteni két eljárásjogi pozitívumot, melyek a csatlakozáspártiak táborát erősítik. A csatlakozással a Strasbourgi Bíróság tagja lesz egy, az EU által jelölt bíró, aki az Uniót érintő ügyek elbírálásakor szakmai és tanácsadói segítséget nyújtana a

¹⁹¹ Szalayné Sándor Erzsébet: Alapjogok (európai) válaszüton. Jogtudományi Közlöny. 2013 (68. évf.) 1. szám 16. o.

¹⁹² Elizabeth Defeis: Human Rights, The European Union, and the Treaty Route: from Maastricht to Lisbon. Fordham International Law Journal, Vol. 35., 2012/6 1229. o.

¹⁹³ Sera i.m. (1996) 179-180. o.

döntéshozatalban, így kezelhetővé válnának azok a jogi konfliktusok, melyek a nem Uniós országból származó, az uniós jogot kevésbé ismerő bírák döntéséből közösségi jogot is érintő kérdésekből fakadnak. A másik, hogy az Európai Unió egyes intézményeinek a tagállamokhoz hasonló jogállása lenne, tehát, mint peres fél vehetne részt a Strasbourgi Bíróság előtti eljárásban.¹⁹⁴

3.4.4. Csatlakozás hátrányai

Az előnyök mellett természetesen az ellenérvek is befolyásolták a csatlakozással kapcsolatos véleményeket. A csatlakozás következményeként, az Unió elveszíti a joghatóságának egy részét emberi jogi ügyekben, bár meg kell jegyezni, hogy az Unió tagállamai - melyek az EJEE hatálya alá tartoznak - egyenként mind feladták szuverenitásuk egy részét, amikor csatlakoztak az Európa Tanácshoz. Ezt az ellenérvet erősíti az a felvetés is, hogy a csatlakozás veszélyeztetheti az uniós jogrendjének egységességét, mivel az Európai Unió Bírósága elveszítheti közösségi jogi monopóliumát. Az Európai Unió Bírósága az 1/91-es tanácsadó véleményében kijelentette, hogy az EU nemzetközi bíróság joghatósága alá rendelése nem ütközik az alapító szerződések rendelkezéseibe, amíg az nem veszélyezteti a Közösség jogrendjét.¹⁹⁵ Ugyanakkor a konkrét kérdésben az EuB a Közösség alapító szerződéseivel ellentétesen nyilvánította az EJEB joghatóságának kiterjesztését az uniós intézményekre.¹⁹⁶

Az említett veszélyt komolyan vették az EU részéről, és a Lisszaboni szerződéshez fűzött 5. számú kiegészítő jegyzőkönyvben rögzítették, hogy a csatlakozás nem érintheti az Európai Unió Működéséről szóló szerződés 334. cikkében foglaltakat. Meg kell jegyezni, hogy nem csak az EuB féltette a monopóliumát. Ahogyan az EU emberi jogok terén növelte befolyását, úgy merült fel aggály az Európa Tanács részéről is. Az Európa Tanács attól tartott, hogy EU tevékenysége akár háttérbe szoríthatja a szervezetet az emberi jogok védelme terén.¹⁹⁷

¹⁹⁴ Van De Heyning, Cathrine –Lawson, Rick: The EU as a Party to the European Convention of Human Rights: EU Law and the European Court of Justice Case Law as Inspiration and Challenge to the European Court of Human Rights Jurisprudence. In: Human Rights Protection in the European Legal Order: the Interaction between the European and the National Courts (ed. by Popelier, Patricia, Van de Heyning, Catherine; Van Nuffel, Piet ISBN 9781780680101) 2011. (a továbbiakban: Heyning – Lawson) 48.o.

¹⁹⁵ 1/91. számú tanácsadó vélemény (EBHT 1991), I-6079., 39-40. o.

¹⁹⁶ 1/91. számú tanácsadó vélemény (EBHT 1991), I-6079. o., 72. o.

¹⁹⁷ De Schutter, Olivier: The Two Europes of Human Rights: The Emerging Division of Tasks between the Council of Europe and the European Union in Promoting Human Rights in Europe. Columbia Journal of European Law, Vol. 14, Issue 3 (Summer 2008), 509-562. o.

Ez a kardinális kérdés 2007-ben rendezésre került, a módon, hogy az Unió emberi jogi szabályainak kialakítása során köteles figyelembe venni az EuB normáit és EJEB joggyakorlatát, illetve utalni fog az Európa Tanács normáira.¹⁹⁸ Hátrányként említendő ugyanakkor, hogy az Európa Tanácsot államok részére hozták létre és a Tanács nem lesz képes kellően figyelembe venni az Unió érdekeit.¹⁹⁹

3.4.5. Az Emberi Jogok Európai Bíróságának viszonya az uniós joghoz

Az Emberi Jogok Európai Egyezménye alapján „*a Magas Szerződő Felek biztosítják a joghatóságuk alatt álló minden személy számára a jelen Egyezmény I. fejezetében meghatározott jogokat és szabadságokat.*”²⁰⁰ Az EJEB ennek alapján vizsgálta, hogy az uniós jog miként viszonyul az EJEE-hez, különös figyelmet szentelve annak a ténynek, hogy az Unió tagállamai mindkét szervezetnek²⁰¹ tagjai, ennek okán mindkét jogrend köti őket.²⁰²

Az első kérdés a két jogrend kapcsolatában, hogy miként viszonyul az Unió elsődleges jogához az EJEE, illetve az EJEB eljárása, és egyáltalán gyakorolhat-e bármiféle nyomást annak döntése, lehetséges-e, hogy döntésének hatására az elsődleges jog bármiféle változáson essen át, erre a kérdésre a Matthews-ügyben hozott ítélet adhatott volna választ.²⁰³

Az EJEB a döntésében kiemelte, hogy az Európai Közösségek aktusait nem vizsgálja felül figyelemmel arra, hogy az nem tagja az Egyezménynek. Kitért azonban arra, hogy szerződéses kötelezettség nem zárja ki a nemzeti hatáskörök átadását nemzetközi szervezetek számára, de továbbra is fennáll a felelőssége a tagállamoknak, hogy az Egyezményben biztosított jogokat betartsák.²⁰⁴ Az ítéletből azonban nem vonható le egyértelműen az a következtetés, hogy az EJEB az uniós jogot felülvizsgálja,²⁰⁵ köszönhető ez annak, hogy a vizsgált ügyben az államok

¹⁹⁸ Az Európa Tanács és az Európai Unió közötti egyetértés memoranduma (Strasbourg, 2007. május 10.); 17-19. o. /Memorandum/

¹⁹⁹ Memorandum 180 -182. o.

²⁰⁰ EJEE 1. cikk

²⁰¹ Az Európai Uniónak és az Európa Tanácsnak is tagjai.

²⁰² Dezső Márta – Vincze Attila: Magyar alkotmányosság az európai integrációban, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft 2014., 253. o.

²⁰³ Az ügy alapját az adta, hogy a közvetlen európai parlamenti választásokból a közvetlen választásról szóló okmány kizárta az Egyesült Királyság felségterületéhez tartozó Gibraltár lakóit. – Matthews kontra Egyesült Királyság, No. 24833/94.

²⁰⁴ ibid 32. pont.

²⁰⁵ Az ügynek voltak ugyanis olyan sajátosságai, melyek kizárják, hiszen a képviselők közvetlen és általános választójog alapján történő választásáról szóló okmány ugyanis az elsődleges jog része, az abban foglalt rendelkezéseket alkotmányos követelményeik alapján fogadták el. Az okmány megkötése eredeti tagállami aktus, így a Konvenció hatálya alá esik. – Dezső–Vincze 2014. 253. o.

által kötött tagállami aktus által keletkezett okmányt vizsgáltak, így arra vonatkozó értelmezés, hogy az Unió intézményei által hozott aktusokat vizsgálhat-e az EJEB, nem született.

3.4.5.1. A Bosphorus-doktrína²⁰⁶

Az EJEB és az unió másodlagos jogának hosszas vizsgálata során a Bosphorus-ügyben²⁰⁷ született döntés hozott áttörést. Az ügyben felperes török társaság az EEJE Első Kiegészítő Jegyzőkönyve 1. cikke szerint védett tulajdonának sérelmére hivatkozva az EJEB-hez fordult.

Az EJEB döntésében azzal a megdönthető vélelemmel élt, miszerint az Unió az EJEJ-vel „egyenértékű védelmet” (equivalent protection) biztosít,²⁰⁸ ezért aztán az Európai Unióval szemben indított ügyeket elutasítja. Döntésében viszont kiemelte, hogy tagállamok felelőssége fennáll azzal együtt is, hogy egy önálló jogi személyiséggel rendelkező szervezethez csatlakoznak, és hatásköröket ruháznak át a nemzetközi szervezetre, hiszen annak felelősségét nem lehet megállapítani az EJEJ alapján, hiszen az nem részese az Egyezménynek.²⁰⁹

Az ügyben hozott döntés ugyan egyértelmű választ nem adott a kettős értékelés problémájára, de az addigi gyakorlattól eltérően rugalmasabb hozzáállást biztosít. Az egyenértékű védelem vélelmének kimondásával megteremtette a közösségi joggal összefüggő tagállami aktusokkal szembeni eljárás lehetőségét, úgy, hogy az eljárási lehetőséget, és az ekvivalenciát egy bizonyos pontig automatikussá tette, ezzel együtt nem zárta ki az egyedi vizsgálat lehetőségét, illetve a vélelem megdöntéséhez a nyilvánvaló alkalmatlanság elvénél szigorúbb feltételhez kötést

²⁰⁶ Bosphorus Hava Yollari Turizm Ve Ticaret Anonim Şirketi kontra Írország 45036/98 ECHR 2005 június 30.

²⁰⁷ Az ügy indítványozója egy török légitársaság, mely Boeing 737 típusú repülőgépeket lízingelt 1992-ben a jugoszláv JAT légitársaságtól. A szerződés szerint a repülőgépek tulajdonosa továbbra is a JAT maradt, míg a gépek felszerelése, személyzettel való ellátása és üzemeltetése egyedül a török légitársaságot terhelte. Ennek megfelelően a JAT tulajdonosi pozíciójának elismerése mellett kerültek a repülőgépek a török nyilvántartásba. 1993 januárjában a török cég bizonyos javítási munkálatok elvégzése végett szerződést kötött egy ír vállalkozással, és a repülőgépeket Írországba szállították, ahol elvégezték a szükséges technikai ellenőrzést és javításokat, melyeket a megbízó ki is fizetett. Mindezek ellenére a repülőgépek nem kaptak felszállási engedélyt, és később az ír hatóságok lefoglalták a gépeket. Ennek alapját az 1993. április 28-án hatályba lépett 990/93/EK rendelet adta, mely az ENSZ Biztonsági Tanácsának 1993-ban meghozott 820. embargóhatározatát ültette át a közösségi jogba, és mely alapján minden olyan repülőgép lefoglalandó volt, mely jugoszláv tulajdonban vagy irányítás alatt volt. A lefoglalás ellen természetesen bírósághoz fordult a török társaság. Az ír Supreme Court felfüggesztette az előtte folyamatban lévő ügyet, és az Európai Unió Bíróságához fordult előzetes döntéshozatalra irányuló kérdéssel, tekintettel az ügyben központi szerepet játszó EK embargórendeletre. A Bíróság úgy döntött, hogy a török cég repülőgépei is a rendelet hatálya alá esnek. A Supreme Court ezen ítéletben foglaltakat magára nézve kötelezőnek tartotta, és így a lefoglalást jogszerűnek nyilvánította.

²⁰⁸ Szalayné Sándor Erzsébet: *Az alapjogok három jogrendszer metszéspontjában*. Állam és Jogtudomány, 2009. (L. évfolyam) 386–387. o.

²⁰⁹ Saltinyte, Loreta: *European Union accession to the European Convention on Human Rights: Stronger Protection of Fundamental Right sin Europe?* Jurisprudence, 2010/2 177–196 o.

sem.²¹⁰ Mindezekkel együtt azonban az EJEB hangsúlyozta szerepét az alapjogvédelmi rendszerben, s nem hagyott kétséget afelől, hogy a döntőbírói szerep az ő kezében van. Ezzel az ítélettel azonban feszültséget generált az Unió és tagállamai között, lökést adva annak, hogy az Unió csatlakozzon az Egyezményhez, mellyel egységesebb képet mutatna az összeurópai alapjogvédelem.²¹¹

3.4.6. Összeegyeztethető-e az Európai Unió csatlakozási szándéka az uniós joggal

Az Európai Bíróság 2/94. számú tanácsadó véleményében²¹² kimondja, hogy az Európai Unió az alapító szerződések, illetve az Európai Unióról szóló szerződések módosítása nélkül nem csatlakozhat az Európa Tanácshoz, mivel nincs rá felhatalmazása. A Maastrichti szerződést követően az Amszterdami Szerződés bővítette a szerződés által garantált emberi jogi garanciák körét és még több emberi jogi vonatkozású rendelkezést iktatott be, habár magát a csatlakozást továbbra sem tette lehetővé. Az egyezményhez csatlakozás kizárólag csak államok számára állt nyitva: „Az Egyezmény az Európa Tanács tagjai számára áll nyitva, aláírásra.”²¹³ Az Európa Tanács kimondja, hogy alapokmánya csak a tagjaira vonatkozik, kizárólag államokat nevez meg, mint szerződő feleket: „egy szervezet, amely közelebb hozza egymáshoz az európai államokat.”²¹⁴

Az Unió csatlakozása egy újabb mérföldkő lehetne az integráció jogtörténetében, hiszen ezzel mind az unió polgárainak, mind a vállalkozásoknak lehetősége lenne arra, hogy az EJEB-nél egyes uniós intézmények jogaikat csorbító – kétségtelenül a mindennapi életben egyre fontosabb szerepet betöltő – cselekedeteivel szemben felülvizsgálatot kérjenek.²¹⁵ A fennálló akadályok egyikét az EJEE-hez csatolt 14. számú kiegészítő jegyzőkönyve hártotta el. A jegyzőkönyv nem csak feljogosítja az Uniót a csatlakozásra, hanem egyenesen kötelességévé teszi azt: „Az Unió csatlakozik az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményhez.” A másik akadály 2010-ben hárult el,²¹⁶ a 14. számú jegyzőkönyv

²¹⁰ Szalayné Sándor Erzsébet: Uniós jog Strasbourgban – a koherens alapjogvédelem új rendje Európában, *Sciencia Iuris*, 2011/3-4 szám, 87 -89. o.

²¹¹ Kuhnert, Kathrin: Bosphorus – Double standards in European human rights protection? *Utrecht Law Review* published by igitur - Volume 2, Issue 2, December 2006

²¹² 2/94. számú tanácsadó vélemény (1996) EBHT I-1759. o.;1 o., 188.-189. o.

²¹³ Az Emberi Jogok Európai Egyezménye (eredeti formájában), 59. cikk (1)

²¹⁴ Az Európa Tanács Statútuma (aláírás: 1949. V. 5., hatályba lépés: 1949. VIII.3.), preambulum

²¹⁵ <http://echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=court/accession&c=látogatva:2016.május.3>

²¹⁶ A hatályba lépést Oroszország késleltette, ugyanis azt követelte, hogy az Oroszországot is érintő ügyekben mindig legyen egy orosz származású bíró is ez eljáró tanácsban. Miután az Európa Tanács teljesítette Oroszország kérését, az orosz törvényhozás megszavazta a kiegészítő jegyzőkönyv ratifikálását. Ezzel az utolsó akadály is

életbe lépésével, mely *expressis verbis* lehetővé tette az Európai Unió csatlakozását. A jegyzőkönyv 17. cikkének értelmében az EJEE 59. cikk (2) bekezdését a következő kitételrel kell módosítani: „Az Európai Unió csatlakozhat jelen egyezményhez.”²¹⁷

Az Unió ezzel a megoldással azonban nem az Európa Tanács tagja lesz, csupán az EJEE-ét aláíró, részes fél. Ebből következően az Unió részvétele és képvisellete az Európa Tanács testületeiben – köztük a Strasbourgi Bíróságban –, külön megállapodást igényel, ilyen kérdés az Unió bírójának jelölésére vonatkozó szabályok, valamint annak jogállása.²¹⁸ A csatlakozást követően az EJEE – mint az összes többi nemzetközi szerződés – az Unió jogforrási hierarchiájában, az elsődleges és a másodlagos jogforrások között fog elhelyezkedni; ennek megfelelően nem lehet ellentétes a primer joggal, viszont elsőbbséget sem fog élvezni a másodlagos joggal szemben.²¹⁹ A csatlakozás vizsgálata során az EuB rámutatott arra, hogy a csatlakozás magasabb szintre emelné az alapjogvédelem uniós rendszerét, erre tekintettel a Chartát összhangba kell hozni az EJEE rendelkezéseivel és eszközrendszerével.²²⁰

A csatlakozási tárgyalások 2010-ben kezdődtek meg, melyek végül a Csatlakozási Megállapodás Tervezet (CsMT) megalkotásához vezettek. A Bizottság 2013-ban az EUMSZ 218. cikk (11) bekezdésének megfelelően az EuB véleményét kérte a megállapodás-tervezet uniós joggal való összeegyeztethetőségét illetően, az EuB a 2/13. számú véleményében²²¹ kimondja, hogy a CsMT ellentétes az EU joggal. Az EuB döntése számos kritikát kapott, melynek okán többen hangoztatták, hogy az emberi jogok európai védelmében jelentős visszalépés történt.²²²

Bár fentebb említésre került, hogy az EuB 2/13. számú véleményében megvétózta az EJEE-hez való csatlakozást, de e döntés a téma tekintetében egy hosszabb kifejtést is igényel, mely

elhárult hatályba lépése előtt. – Forrás: Bargiotti, Leda – The approval of Protocol 14 opens the way to the EU accession to the European Convention on Human Rights
<http://eafsj.org/2010/01/19/the-approval-of-protocol-14-opens-the-way-to-the-eu-adhesion-to-the-european-convention-on-human-rights>

²¹⁷ Az EJEE 14. kiegészítő jegyzőkönyve (Aláírás dátuma: 2004. V. 13., hatályos: 2010. június 1.), 17. cikk

²¹⁸ Szalayné Sándor Erzsébet: Új távlatok az európai alapjogvédelemben. *Közjogi Szemle.* 2010. (3. évf.) 3. sz. 33-40. o.

²¹⁹ Sulyok Gábor: Az emberi jogok nemzetközi jogi és európai uniós védelmének összehasonlítása. *Acta Humana: emberi jogi közlemények.* 2005. (16. évf.) 2. szám 45-46. o.

²²⁰ Court of Justice rejects draft agreement of EU accession to ECHR – 2015. január 14. -
<http://www.euractiv.com/sections/eu-priorities-2020/court-justice-rejects-draft-agreement-eu-accession-echr-310983>

²²¹ The Court of Justice delivers its opinion on the draft agreement on the accession of the European Union to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms and identifies problems with regard to its compatibility with EU law – 2/13 opinion
<http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2014-12/cp140180en.pdf>

²²² Szalbot (2015)

rámutat arra az értekezésben felmerülő többször emlegetett képmutatásra, melyet az Unió az emberi jogok tekintetében némely esetekben képvisel.

A 6. cikk (2) bekezdésében kötelezettségként deklarálja, hogy az Unió csatlakozzon az EJEE-hez, mikor úgy fogalmaz, hogy „*az Unió csatlakozik az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményhez. Ez a csatlakozás nem érinti az Uniónak a Szerződésben meghatározott hatásköreit.*” Nem lehetőségként, nem esetlegességgel fogalmaz az, hanem kijelenti, hogy csatlakozik.

A Szerződésekhez fűzött 8. jegyzőkönyv rendelkezik az EUSZ 6. cikk (2) bekezdésében foglalt kötelezettségről, melynek címe Az Európai Unióról szóló szerződés 6. cikkének (2) bekezdésével összefüggésben az uniónak az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményhez történő csatlakozásáról. A jegyzőkönyvben a tagállamok megállapodnak abban, hogy az Uniónak az EJEE-hez történő, az Európai Unióról szóló szerződés 6. cikkének (2) bekezdésében előírt csatlakozásával kapcsolatos megállapodásnak rendelkeznie kell az Unió és az uniós jog sajátos jellemzőinek megőrzéséről, különös tekintettel az Uniónak az európai egyezmény ellenőrző szerveiben való esetleges részvételére vonatkozó különleges szabályokra, illetve az annak biztosításához szükséges mechanizmusokra, hogy a nem tagállamok által benyújtott kereseteket és az egyéni kereseteket megfelelően a tagállamok, illetve – adott esetben – az Unió ellen helyesen nyújtsák be.²²³

Az 8. jegyzőkönyv 2. cikkében feltételeket tűznek a csatlakozáshoz, mely szerint a megállapodásnak biztosítania kell, hogy a csatlakozás nem érinti sem az Unió, sem az Unió intézményeinek hatásköreit. Biztosítania kell továbbá azt, hogy az abban foglaltak semmilyen módon nem befolyásolják a tagállamoknak az EJEE-vel, és különösen annak jegyzőkönyveivel, továbbá a tagállamok által az EJEE 15. cikkével összhangban tett, az európai egyezménytől eltérő intézkedésekkel és a tagállamok által az európai egyezmény 57. cikkével összhangban tett fenntartásokkal kapcsolatos helyzetét.²²⁴

A 3. cikk figyelmeztet arra, hogy a tagállamok nézeteltéréseit az EUMSZ 344. cikke alapján a Szerződések értelmezésére vagy alkalmazására vonatkozó vitákat kizárólag a Szerződésekben előírt eljárások útján rendezik.²²⁵

Tehát a jegyzőkönyv az uniós jog sajátos jellemzőinek megőrzése érdekében rendelkezik arról,

²²³ 8. jegyzőkönyv 1 cikk

²²⁴ 8. jegyzőkönyv 2. cikk

²²⁵ 8. jegyzőkönyv 3. cikk

hogy a csatlakozásra irányuló megállapodásnak rögzítenie kell többek között az Uniónak az EJEE ellenőrző szerveiben való esetleges részvételi szabályait, valamint a nem tagállamok vagy egyének által az Unió ellen benyújtott keresetek helyes rendjét, továbbá azt is, hogy a csatlakozás nem érinti az Unió intézményeinek hatásköreit.²²⁶

Figyelemmel arra, hogy EJEE-nek az összes uniós tagállam tagja, illetve az EuB hosszú évek ideje alatt kisebb elhajlásoktól eltekintve közeledett az EJEB döntései felé, illetve az EJEE-ben foglalt tartalmi megállapításokhoz, továbbá a 6. cikk (2) bekezdés is az Unió kötelezettségévé teszi a csatlakozást, kitűnik, hogy az EJEE-hez való csatlakozás egy egyenes irány, azonban az EuB véleménye ellentmond ennek. Az EuB több dolgot kifogásolt a kidolgozott CsMT-vel kapcsolatban, mely odáig vezetett, hogy a csatlakozás mind a mai napig nem történt meg.

Az EuB véleményében elsősorban azt sérelmezte, hogy a csatlakozással az Unió „magas szerződő félként” olyan státust élvezne az EJEE rendszerében, mintha tagállam lenne, ezzel az EJEE az EUMSZ 216. cikk (2) bekezdése értelmében kötné az uniós intézményeket és a tagállamokat, így ennek okán az uniós jog meghatározó részévé válna.²²⁷ A csatlakozással az EJEB az Unió jogrendszerének részévé válna, így szabadon álló forrásává válik az uniós emberi jogi szabályozásnak, ezzel döntéseinek kötelező ereje lesz az Unió területén és intézményein belül, beleértve az EuB-t is.²²⁸ A külső ellenőrzés mechanizmusa azonban zavarta az EuB-t, ugyanis az uniós jogot – ideértve az Alapjogi Chartát – érintő értelmezési gyakorlatát más bíróság nem vizsgálhatja felül. Ennek okai között meg kell említeni, hogy az Alapjogi Charta az EJEE-nél szigorúbb alapjogi védelmet is engedhet, illetve a külső kontroll nem veszélyeztetheti az uniós jog elsőbbségét, egységességét és hatékonyságát sem.²²⁹ Az EuB következtetése szerint a csatlakozási tervezet nincs figyelemmel erre az alapjogvédelmi különbözősége, így az EJEE szerződő feleinek biztosítaniuk kell a Charta 53. cikke²³⁰ szerinti, az EJEE rendszerében is megfelelően elismert alapjogok védelmi szintjét. Az EuB az uniós

²²⁶ Bak László - Az Európai Bíróság 2/13. sz. véleménye, *Versenytükör* 2015/1. (XI. évfolyam, 1. szám), 47. o.

²²⁷ Haegeman, 181/73, EU:C:1974:41, 5. pont; 1/91 vélemény, EU:C:1991:490, 37. pont; IATA és ELFAA ítélet, C-344/04, EU:C:2006:10, 36. pont; *Air Transport Association of America és társai ítélet*, C-366/10, EU:C:2011:864, 73. pont.

²²⁸ Stian, Oby Johansen: *The European Union's Accession to the ECHR – As seen from Strasbourg*, University of Oslo Faculty of Law Research Paper No. 2012-29, 37. o.

²²⁹ Melloni, C-399/11, EU:C:2013:107, 59–60. pont, *Van Gend & Loos*, EU:C:1963:1, 23.; 1/09 vélemény, EU:C:2011:123, 65. pont.

²³⁰ „E Charta egyetlen rendelkezését sem lehet úgy értelmezni, mint amely szűkíti vagy hátrányosan érinti azokat az emberi jogokat és alapvető szabadságokat, amelyeket – saját alkalmazási területükön – az Unió joga, a nemzetközi jog, a tagállamok alkotmányai, illetve az Unió vagy a tagállamok mindegyikének részességével kötött nemzetközi megállapodások, így különösen az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény elismernek.”

jogból ismert „kölsönös bizalom” elvének²³¹ sérelmét is kifogásolta, így egy – szigorúbb alapjogvédelmi szintet alkalmazó – tagállam kénytelen lenne felülvizsgálni egy másik tagállam alapjogvédelmi rendszerét, noha az uniós jog a kölsönös bizalmat írja elő a tagállamok között, ezzel az eljárással az EuB szerint az uniós jog autonómiája kerülne veszélybe.²³²

Az EuB kimondta azt is, hogy az uniós jogrend autonómiája sérül, ha az EJEE-hez történő csatlakozás eredményeképpen az EJEB joggyakorlata „az Uniót és az intézményeit a belső hatásköreik gyakorlása során az uniós jog szabályainak sajátos értelmezésére kötelezi.”²³³

Az EuB – idézve a Kadi-ügyben megállapítottakat²³⁴ – egy nemzetközi szerződésnek nem lehet kedvezőtlen hatása a közösségi jogrendszer autonómiájára nézve. Emellett a csatlakozás nem korlátozhatja az Unió és intézményei belső hatásköreinek gyakorlását az EU-s joganyag értelmezésében.²³⁵

Az EuB megállapította, hogy a csatlakozással az „*Unió és intézményei, beleértve a Bíróságot, az (...) egyezményben foglalt ellenőrzési mechanizmus és különösen az EJEB határozatai és ítéletei alá lenne rendelve,*”²³⁶ az EuB szerint ugyan egy külső ellenőrzési mechanizmus lehetősége nem kizárt,²³⁷ de „*a nemzetközi megállapodásoknak csak akkor lehet kihatása a Bíróság hatáskörére, ha az e hatáskör jellegének megőrzésére vonatkozó alapvető feltételek teljesülnek, és ebből kifolyólag az uniós jogrend autonómiája nem sérül.*”²³⁸ Az EuB ezzel gyakorlatilag egyszerre villantja fel a hatáskörelvonás, és emellett az uniós jog egységes értelmezése sérülésének veszélyét. Azzal, hogy az EuB-t az EJEE mechanizmusai az uniós jog szabályainak sajátos értelmezésére kötelezik, áttörik az EuB-nak az uniós jog hiteles értelmezése tekintetében fennálló monopóliumát, annak ellenére, hogy az EuB értelmezési monopóliuma valójában az uniós jog egységes értelmezését hivatott biztosítani. Az EuB vonatkozásában az uniós jog egységes értelmezése a legföltettebben őrzött elve, melynek töretlen érvényesülése mindaddig megakadályozta az uniós jog fragmentációját. Az uniós jog

²³¹ N. S. és társai ítélet, C-411/10 és C-493/10, EU:C:2011:865, 78–80. pont.

²³² Bak 2015 48. o.

²³³ 2/13. sz. Vélemény 184. pont.

²³⁴ T-315/01. sz. ügy Yassin Abdullah Kadi kontra az Európai Unió Tanácsa és az Európai Közösségek Bizottsága

²³⁵ Finck, Michèle: The Court of Justice of the European Union Strikes Down EU Accession to the European Convention on Human Rights: What Does the Decision Mean?, Int'l J. Const. L. Blog, Dec. 28, 2014, <http://www.iconnectblog.com/2014/12/the-court-of-justice-of-the-european-union-strikes-down-eu-accession-to-the-european-convention-on-human-rights-what-does-the-decision-mean/>

²³⁶ 2/13. sz. Vélemény 181. pont

²³⁷ 2/13. sz. Vélemény 181-182. pont

²³⁸ 2/13. sz. Vélemény 183. pont

egységes értelmezésének áttörésével lehetetlenné válna az uniós jog hatékony érvényesülése és ezáltal az alapító szerződésekben foglalt célok elérése. Megállapítható, hogy ez teret nyitna az uniós jog eltérő értelmezésének – ha csak az alapjogvédelem szűk szejletén belül is –, és ezzel veszélyes precedenst teremthetne és egyben végérvényesen megbontaná az uniós jog egységét.²³⁹

Az EJEE-hez történő csatlakozás a mai napig nem történt meg, ugyan mondhatjuk, hogy az Alapjogi Charta és az EuB jogfejlesztő tevékenységével az alapjogvédelem megfelelően működik, és az EJEE-hez való csatlakozás túlbiztosítottá tenné e területet, azonban a fentiek alapján ettől eltérő következtetésre kell jutnunk. Az Unió az integrációja során kialakított jogrend alapján, a ráruházott hatáskörökkel élve tagállamai felett, illetve mellett működik. Leegyszerűsítve, az a félelem, hogy egy külső entitás beavatkozna az Unió autonómiájába, megbontaná a felépített rendszert és nem biztosított annak jogszerű, megfelelő levezetése és csak kárt tenné a jól működő rendszerben egyrésztől érthető, másrésztől elavult gondolat. Ebből kiindulva a tagállamok nem adtak volna át hatásköröket az Uniónak, nem hoznának létre nemzetközi szervezeteket, e korlátozások egy előremutató fejlődés érdekében történnek, melyek végső sorban az állampolgárok érdekeit mozdítják, mozdíthatják előre. Az Unió EJEE-hez való csatlakozása egy felső kontrollt jelentene egyes döntések ellen, mely kizárólag emberi jogi természetű döntésekben okozna bárminemű hatást, tény, hogy oly területekre is kihathat, gondolok itt a KKBP egyes területeinek döntéseire, mely túlmutatnak az emberi jogokon, de azok korlátozása a jogi szabályozásra tekintettel megoldható. Ugyanakkor felsejlik a dolgozatban többször emlegetett kétszínű uniós hozzáállás, mely itt is megmutatkozik, figyelemmel arra, hogy az Unió előírja tagállamainak, vele kapcsolatban álló harmadik államoknak az EJEE-ben – illetve más egyéb nemzetközi egyezményben – foglalt jogok tiszteletben tartását, ugyanakkor ő, az általa kialakított jogrend szerint ítélkezik és foglal állást.

3.5. Az Európai Unió emberi jogokra és a demokráciára vonatkozó politikája

Az Unió alapjogvédelmi fejlődésének egyik legmeghatározóbb eseménye volt a Lisszaboni szerződés megkötése: az abban foglaltak – hiányosságaik ellenére is – magasabb szintre emelték az uniós alapjogvédelmet. Az EUSZ az Unió külpolitikájának célkitűzéseiként határozza meg a szegénység felszámolását és az emberi jogok, különösen a gyermekek jogainak

²³⁹ Lános Petra Lea - A Bíróság 2/13. számú véleménye az Unió EJEE-hez való csatlakozásáról, Pázmány Law Working Papers 2015/1, 5. o.

védelmét, illetve a nemzetközi jog szigorú betartásához és fejlesztését, így különösen az ENSZ Alapokmányában foglalt alapelvek tiszteletben tartását. Ezen kapcsolatok során az Unió érvényre juttatja értékeit és érdekeit, továbbá hozzájárul polgárainak védelméhez.²⁴⁰

Az Unió nemzetközi szintű fellépése során EUSZ-ben meghatározott elvek alapján, az abban meghatározott célkitűzések megvalósítására törekszik.²⁴¹ Külső tevékenysége a demokrácia, a jogállamiság, az emberi jogok és alapvető szabadságok egyetemes és oszthatatlan voltán, az emberi méltóság tiszteletben tartásán, az egyenlőség és a szolidaritás elvein, valamint az ENSZ Alapokmányában foglalt elvek és a nemzetközi jog tiszteletben tartásán alapul.

Az EUSZ és EUMSZ rendelkezéseit vizsgálva azonban megállapíthatjuk, hogy azok általánosan, részben teoretikusan fogalmazzak, mely szükségessé tette a konkretizálást és meghatározott keretben történő összefoglalást.

3.5.1 Az Európai Unió emberi jogokra és a demokráciára vonatkozó 2012-ben elfogadott stratégiai kerete

Az Európai Tanács 2012. június 25-én elfogadta az emberi jogokra és demokráciára vonatkozó stratégiai keretet²⁴² egy kiegészítő cselekvési tervvel. Az elfogadottak meghatározzák azon elveket, célkitűzéseket és prioritásokat, melyek az uniós politikának következetességét és hatékonyságát biztosítják, magukban foglalva az emberi jogok valamennyi uniós politikába való integrálását. A terv rámutat, hogy egy emberi jogokért felelős különleges képviselői²⁴³ tiszt rendkívül fontos szerepet játszhatna az uniós emberi jogi politika hatékonyságának és ismertté tételének fokozásában. A tervben a Tanács kifejti továbbá, hogy a hatékony uniós védelem érdekében a Tanácsnak hatékonyan együtt kell működnie a Parlamenttel, illetve a Bizottsággal, továbbá az Uniónak az emberi jogok és demokrácia területén együtt kell dolgoznia partnereivel, nemzetközi szervezetekkel és a globális világ egyéb szereplőivel is.²⁴⁴

A terv II. melléklete tartalmazza az emberi jogokra és a demokráciára vonatkozó uniós stratégiai keret részletezését. A stratégiai keret kiterjed az emberi jogok és demokrácia uniós politikában való megjelenésére, kifejezi, hogy az emberi jogok egyetemesen alkalmazandó jogi

²⁴⁰ EUSZ 3. cikk (5)

²⁴¹ EUMSZ 205. cikk

²⁴² Emberi jogok és demokrácia: uniós stratégiai keret és cselekvési terv – Európai Unió Tanácsa - 11855/12 - Brüsszel, 2012. június 25.

²⁴³ Az első képviselő Sztávrosz Lambrinídisz volt, akit a 2012/440/KKBP határozattal neveztek ki 2012-ben, mandátuma - kétszeri hosszabbítás után – 2017. február 28-án lejárt.

²⁴⁴ *ibid* I. melléklet 2. o.

normák, a demokrácia pedig egyetemes törekvés, melyeket nem szabad adottnak tekinteni, annak előmozdítása érdekében az Unió határozottan törekszik még többet tenni annak érdekében, hogy azok mindenki számára nyilvánvalóvá váljanak.²⁴⁵

A terv kitér arra, hogy az Unió és tagállamai nem csak saját területükön tartják tiszteletben az emberi jogokat és igyekeznek előmozdítani azok érvényre jutását, hanem külkapcsolataik során is. Az Unió célja, hogy a világon mindenütt megakadályozza az emberi jogok megsértését, az esetleges jogsértések bekövetkezése esetén biztosítsa, hogy a sértettek a bírósághoz fordulhassanak és jogorvoslattal élhessenek, és megtörténjen a felelősök elszámoltatása. Ennek érdekében az Unió felhívja partnerei figyelmét, hogy tartsák tiszteletben az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatában foglalt rendelkezéseket, továbbá ratifikálják és hajtsák végre a kulcsfontosságú nemzetközi emberi jogi szerződéseket és mozdítsák elő az azokban foglaltakat. Az Unió elkötelezi magát, hogy fokozni fogja a nemzetközi partnereivel a demokrácia előmozdítása érdekében folytatott munkát.²⁴⁶

A terv mindamelllett, hogy kifejezi az Unió törekvéseit és ez irányú elkötelezettségét az emberi jogok tekintetében, kiemeli azon prioritásokat, melyek megvalósulása elsődleges szempontot képeznek e cselekvése során. E területek a halálbüntetés elleni fellépés, emberi jogi párbeszédok előmozdítása, a gyermekek jogainak védelme, a kínzás és más kegyetlen bánásmód elleni fellépés, a fegyveres konfliktusok által érintett gyermekek védelme, az emberi jogi jogvédők védelme, a nemzetközi humanitárius jog betartása és betartatása, a nők és lányok elleni erőszak leküzdése, a vallás és a meggyőződés szabadságának előmozdítása, a leszbikus, meleg, biszexuális, transznemű és interszexuális (LMBTI) személyek jogainak védelme, továbbá az online és offline véleménynyilvánítás szabadságának előmozdítása.²⁴⁷

A stratégiai keret ugyan több helyen kifejezi, hogy az Unió külpolitikája során törekszik az emberi jogok és a demokrácia elősegítésére, azonban külön foglalkozik a kétoldalú partnerkapcsolatokkal és az Unió szomszédságpolitikája során követendő irányvonallal. Ez alapján az Unió harmadik országokkal – a stratégiai partnereivel – fenntartott kapcsolatai középpontjába fogja helyezni az emberi jogok kérdését, és teszi ezt úgy, hogy az adott ország körülményeihez igazítja politikáját; ennek érdekében ország-specifikus emberi jogi stratégiát dolgoz ki. Az Unió harmadik országokkal folytatott párbeszédei során kiemelt figyelmet szentel az emberi jogi kérdéseknek azzal a céllal, hogy ezen párbeszédok eredményt érjenek el. Ennek

²⁴⁵ ibid II. melléklet 3. o.

²⁴⁶ ibid 4-5 o.

²⁴⁷ ibid 6. o.

előmozdítása érdekében támogatja azon törekvéseket, melyeket a partnerország az emberi jogok érvényesülése érdekében tesz, illetve a kötött megállapodások emberi jogi záradékára tekintettel esetleges szankciók, intézkedések megtételétől sem riad vissza. A szomszédságpolitika területén határozottan elkötelezi magát az emberi jogok köré szerveződő, helyi irányítású politikai reform átfogó programja mellett, beleértve a „többet többért” elv alkalmazását is. Ennek okán az emberi jogok érvényesülése továbbra is az uniós bővítési politika központi elemét fogja képezni.²⁴⁸

Az Unió emberi jogi stratégiája a multilaterális szervezetekkel kapcsolatban is tartalmaz szabályozásokat, mely értelmében a velük fenntartott kapcsolatok sarokkövévé emeli az emberi jogok előmozdítását. A terv kitér az ENSZ és szervezetivel fenntartott kapcsolatokra, az Európai Tanács és EBESZ munkájára, de foglalkozik más regionális szervezetekkel folytatott kapcsolatokkal is.²⁴⁹

A stratégiai kerethez fűzött cselekvési terv célja a keret kellően rugalmas módon történő végrehajtása, figyelemmel az uniós politikai- és a külső tevékenységek során kialakult eszközökre.²⁵⁰

A cselekvési terv 7 fő pontban és 36 alpontban határozza meg azon eredményeket és feladatokat, melyek elérését meghatározott tevékenységgel és időkeretben kell végrehajtani és ellenőrizni. Ezen fő pontok:

- I. Az emberi jogok és a demokrácia az uniós politikában
- II. Az emberi jogok egyetemességének előmozdítása
- III. Koherens szakpolitikai célok megvalósítása
- IV. Az emberi jogok az EU valamennyi külső politikájában
- V. Az EU emberi jogokkal kapcsolatos prioritásainak megvalósítása
- VI. Együttműködés a kétoldalú partnerekkel
- VII. A többoldalú intézmények révén végzett munka

3.5.2 Az emberi jogok központi szerepének megőrzése az uniós menetrendben²⁵¹

A 2012-ben elfogadott cselekvési terv hatására az Unió többek között tovább fejlesztette a

²⁴⁸ ibid 7. o.

²⁴⁹ ibid 8. o.

²⁵⁰ Cselekvési terv III. melléklet

²⁵¹ E címen adott ki közös közleményt az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselője és az Európai Bizottság

legfontosabb emberi jogi kérdésekkel kapcsolatos iránymutatásokat, fokozta az emberi jogokat és a demokráciát érintő kétoldalú tevékenységek hatékonyságát, továbbá javította az emberi jogoknak az EU külső tevékenységeiben való horizontális érvényesítését.²⁵²

Az Európai Parlament és a Tanács közös közleményében²⁵³ kiemelte, az Unió milyen eredményeket ért el a 11855/12 számú stratégiai keret és cselekvési terv hatására, a 2012–2014-es időszakra vonatkozólag, megállapította, hogy az Unió fontos katalizátor szerepet játszott az összes érdekelt fél részvétele és annak biztosítása szempontjából, melynek eredményeként a felek a kiemelt célkitűzésekre összpontosíthattak és fontos eredményeket értek el. A cselekvési terv hatására az emberi jogi megfontolások már az uniós külpolitika és annak keretében zajló egyes műveletek szerves részét képezi, ennek köszönhető, hogy az Unió célzottabban tudta előteremteni a szükséges eszközöket és forrásokat egy következetesebb emberi jogi politika megfogalmazásához és végrehajtásához.²⁵⁴

A közös közlemény kitér arra, hogy a Tanács által létrehozott emberi jogi munkacsoport²⁵⁵ számos eredményt ért el. Az Emberi jogi munkacsoport (COHOM) számos emberi jogi kérdéssel foglalkozó iránymutatás elfogadásában vállalt kiemelkedő szerepet (a vallás vagy meggyőződés szabadsága²⁵⁶, a lesbikus, meleg, biszexuális, transznemű és interszexuális (LMBTI) személyek jogai²⁵⁷, az online és offline véleménynyilvánítás szabadsága²⁵⁸), de közreműködésének köszönhető egyes, a fejlesztési együttműködés jogalapú megközelítéséhez kidolgozott eszközkészlet, valamint az uniós küldöttségek és a tagállami nagykövetségek együttműködése alapján helyi emberi jogi országstratégiák elfogadása, illetve az uniós küldöttségek emberi jogi kapcsolattartó pontjainak felállítása.²⁵⁹

Fontos megemlíteni a cselekvési terv azon eredményét, melyet az ENSZ emberi jogi fórumain, különösen az ENSZ Emberi Jogi Tanácsában ért el. Az Unió által képviselt uniós prioritások kialakítása révén előmozdította a hatékony multilateralizmust, mindemellett az emberi jogok

²⁵²A Tanács új uniós cselekvési tervet fogadott el az emberi jogokra és a demokráciára vonatkozóan, „Az emberi jogok központi szerepének megőrzése az uniós menetrendben” című közlemény alapján - Külügyek és nemzetközi kapcsolatok – Sajtóközlemény – 2015. július 20. - <http://www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2015/07/20-fac-human-rights/>

²⁵³ KÖZÖS KÖZLEMÉNY AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A TANÁCSNAK Cselekvési terv az emberi jogokról és a demokráciáról (2015-2019) „Az emberi jogok központi szerepének megőrzése az uniós menetrendben” - Brüsszel, 2015.4.28. JOIN(2015) 16 final

²⁵⁴ ibid 3. o.

²⁵⁵ <http://www.consilium.europa.eu/hu/council-eu/preparatory-bodies/working-party-human-rights/>

²⁵⁶ A Tanács dokumentuma (2013. június 24.), ST 11491/13.

²⁵⁷ A Tanács dokumentuma (2013. június 24.), ST 11492/13.

²⁵⁸ A Tanács dokumentuma (2014. május 12.), ST 9647/14.

²⁵⁹ Közös Közlemény 3. o.

oszthatatlanságára vonatkozó elkötelezettségére tekintettel a gazdasági, társadalmi és kulturális jogok terén szükséges további erőfeszítésekre hívta fel a figyelmet. De a cselekvési tervnek köszönhető, hogy az Unió emberi jogok és demokrácia terén elért eredményei, fellépései átláthatóbbak és követhetőbbek, ezáltal a partnereivel, NGO-kal való elszámoltathatóság könnyebbé vált. Az ezen időszakban elért eredmények lehetőséget biztosítottak arra, hogy az Unió egy szilárd alapot teremtsen az emberi jogok tiszteletben tartására és a demokratikus átalakulás folyamatának támogatására irányuló törekvéseihez, a kétoldalú kapcsolataiban, regionális szervezetekkel való együttműködései kapcsán, illetve multilaterális szinten, elsősorban az ENSZ berkein belül.²⁶⁰

Az elért eredményeket és előrelépéseket látva megállapítható, hogy egy egységes cselekvési terv létrehozása fontos láncszemre az Unió emberi jogi politikájának, kiemelt szerepet tölt be a célkitűzések elérésében, természetesen azonban, hogy nem minden tökéletes.

A közös közlemény több alapelvet határozott meg, melyek mentén az elérni kívánt célokhoz közelíteni kell és a végrehajtás során tekintettel lenni rájuk. A közlemény értelmében az Uniónak meg kell erősítenie a harmadik országbeli partnereket és az igazságszolgáltatás szerepét; folytatnia kell a civil társadalom támogatását, erősítenie kell a regionális szervezetek és mechanizmusok szerepét és hatékonyságát; és tovább kell erősítenie a kapcsolatot ENSZ-szel. Feladatként tűzi az Unió részére, hogy járjon elől jó példával, és integrálja az emberi jogi gondolkodást és az emberi jogi szempontokat mind a külpolitikájába, mind belső politikáiba; továbbá fordítson különös figyelmet a legégetőbb emberi jogi kihívásokra.²⁶¹ A fentiek érdekében az Uniónak meg kell erősítenie magát, illetve jobban kell kommunikálnia tevékenységeit, és hatékonyabb megoldásokat kell találnia a felmerült problémákra.²⁶²

A fentiek eredményeként az Európai Tanács a tapasztalatokat és elért eredményeket felülvizsgálva, a 2015 és 2019 közötti időszakra egy újabb, immáron második stratégiai keretét dolgozta ki.²⁶³ A kerethez kapcsolódó cselekvési terve 2019. december 31-ig történő időszakot öleli fel, mely végrehajtásának felülvizsgálatát 2017-ben végzik el. A cselekvési terv kihangsúlyozza, hogy a megfelelő eredmények eléréséhez szükséges az európai intézmények

²⁶⁰ ibid 4.o.

²⁶¹ Így különösen a hátrányos megkülönböztetés elleni küzdelemre, a véleménynyilvánítás szabadságára és a magánélet védelmére, az emberi jogok tiszteletben tartására a migrációs, a kereskedelmi, illetve a terrorizmusellenes politikák területén. forrás: Közös Közlemény

²⁶² ibid 5-6. o.

²⁶³ A Tanács következtetései az emberi jogokra és a demokráciára vonatkozó cselekvési tervről (2015–2019) - 10897/15 - Brüsszel, 2015. július 20.

együttműködése és a kölcsönös tisztelet, továbbá, hogy a tagállamok maradéktalanul kötelesek eleget tenni a rájuk vonatkozó feladatoknak.²⁶⁴ A korábbi cselekvési tervvel összehasonlítva a 10897/15 számú terv ugyan kevesebb – szám szerint 5 – fő ponttal rendelkezik, de sokkal részletesebben és tematizáltabban foglalja össze azon feladatokat, melyek a kívánt fejlődést hivatottak elérni. Az 5 cselekvési stratégiai terület, melyeknek a következő időszakban kiemelt figyelmet szentel az Unió az alábbiak: a helyi szereplők szerepének növelése, a fő emberi jogi kihívások kezelése, a konfliktusok és válságok átfogó emberi jogi megközelítésének biztosítása, a nagyobb koherencia és konzisztencia támogatása, illetve a hatékonyság és az eredmények kultúrájának elmélyítése az emberi jogok és a demokrácia terén.²⁶⁵

A 2015-2019 közötti időszakra vonatkozó cselekvési tervet azonban egy előre nem várt eseménysorozat meglehetősen felülírta, a kialakult „migrációs válság” hatására az emberi jogok, azok alkalmazása és elősegítése még jobban prioritást kell, hogy élvezzen napjainkban, és a 2017. évre előírt felülvizsgálat egyik legfontosabb eleme, hogy miként tud alkalmazkodni a kialakult helyzethez egy előre megírt stratégia.

IV. A Közös Kül- és Biztonságpolitika felépítése, működése

A közös kül- és biztonságpolitika az Európai Unió integrációjának kezdetén nem kapott kellő hangsúlyt; a kezdeti gazdasági törekvések mellett megjelenő politikai integráció fejlődésével és az Unió gazdasági és politikai súlyának növekedésével azonban előtérbe került a KKBP fontossága.

A Maastrichti Szerződésben a tagállamok kormányközi együttműködésként határozták meg az uniós külpolitikát, amely azonban sosem jelentett közös európai külpolitikát, leginkább a tagállami külpolitikák összehangolását végző intézményesített egyeztetési és együttműködési fórumként működött. A Lisszaboni Szerződés megkötésekor prioritásként került tehát megfogalmazásra az Unió nemzetközi szerepvállalásának megerősítése, melynek során globális szinten is terjesztenie kellene az európai integráció alapjául szolgáló morális értékeket, úgy mint a demokráciát, a jogállamiságot, az emberi és kisebbségi jogok tiszteletben tartását és a szabad választásokat.²⁶⁶ Bár a Lisszaboni Szerződés felszámolta az Európai Uniót jellemző pilléres struktúrát, egységes jogi személyiséggel felruházva az Unió egészét, a közös kül- és biztonságpolitika területén nem hozott kardinális változásokat. Intézményi és döntéshozatali

²⁶⁴ ibid

²⁶⁵ ibid

²⁶⁶ Laeken Declaration on the Future of the European Union 2.

struktúrájában bevezetett újításaival viszont növeli az Unió intézmény- és működésbeli hatékonyságát, átláthatóságát, demokratikus legitimitását, ezáltal lehetővé téve az Unió egységesebb és hatékonyabb globális szintű fellépését. A bekövetkezett változások egyaránt lehetővé teszik az Unió értékeinek és érdekeinek egységesebb képviselését és érvényesülését is. A KKBP terén bekövetkezett változások előremutatóak, előmozdítják az Unió egységes nemzetközi szerepvállalásának megélénkülését, illetve egy koherensebb uniós külpolitikai stratégia kialakítását.

A bevezetett intézményi és döntéshozatali reformok szükségességének bemutatása mellett jelen fejezet foglalkozik az Unió jogi személyiségének deklarálásával és annak külpolitikára gyakorolt hatásával, valamint a Lisszaboni Szerződés által létrehozott – nemcsak kül- és biztonságpolitikai szempontból meghatározó jelentőségű – új tisztséggel, az Unió külügyi- és biztonságpolitikai főképviselőjével, illetve a főképviselő személye köré kiépülő apparátussal, az Európai Külügyi Szolgálattal. Bemutatja a külpolitikai döntések terén történő döntéshozatali eljárást, a korábbi pilléres struktúra megszűnéséből adódó közös kül- és biztonságpolitikát érintő változásokat, célokat és alapelveket, melyek a KKBP irányvonalául szolgálnak.

4.1. Az Európai Unió jogi személyisége

A Lisszaboni Szerződés 47. cikke egyértelműen és tömören deklarálja, hogy az Európai Unió jogi személy. Az Unió jogi személyiségének kérdése a közös külpolitika kialakításának egyik sarkalatos pontja.

A Lisszaboni Szerződés hatályba lépését megelőzően csak az Európai Közösségek rendelkeztek jogi személyiséggel²⁶⁷ a további két pillér, így összességében az Unió nem. Tehát amíg az EK, megfelelő jogalap megjelölésével, nemzetközi szerződéseket köthetett a hatáskörébe tartozó területeken, és önállóan léphetett fel harmadik országokkal szemben, addig a második és a harmadik pillér területén az Unió ezt csak korlátozottan, a tagállamok felhatalmazása alapján tehette meg. Ugyan a Lisszaboni Szerződés nem hozott áttörést a közösségi együttműködés felé történő elmozdulásban a KKBP területén, azonban számos intézkedése célozta az Unió hatékonyabb és koherensebb nemzetközi szerepvállalását.²⁶⁸

Az egységes jogi személyiség biztosításával a Lisszaboni Szerződés – formális értelemben

²⁶⁷ EKSz 281. cikk

²⁶⁸ Juhász Krisztina: Az Európai Unió biztonság- és védelempolitikája, az EU válságkezelési tevékenysége, Pólay Elemér Alapítvány, Szeged, 2015., 105. o.

legalábbis – megszünteti az Unión belüli pillérek közötti megosztottságot, bár a KKBP továbbra is szigorúan kormányközi keretek között működő politikaterület marad az Unión belül.²⁶⁹ A jogi személyiséggel felruházott Unió a nemzetközi jog alanyaként igénybe veheti a nemzetközi jogalanyisággal járó valamennyi eszközt, nemzetközi szerződéseket köthet, tagságot szerezhethet más nemzetközi szervezetekben, peres félként léphet fel nemzetközi bírói fórumokon. Az Unió nemzetközi jogalanyisége azonban nem korlátlan, a nemzetközi szintéren való cselekvéshez az Uniónak konkrét hatásköri normákra, azaz megfelelő jogalapra van szüksége;²⁷⁰ az Unió csak ún. derivatív vagy származtatott jogalanyisággal rendelkezik, azaz csak akkor és annyiban élvez nemzetközi jogalanyiságot, ha és amennyiben ezzel a tagállamok felruházták.²⁷¹

4.2. A tagállami szuverenitás kérdése a külpolitika tükrében

Az integráció folyamata látványos sikereket hozott a közös piac, a béke és a biztonság terén; a KKBP területén viszont javarészt megmaradt az egyes államok szuverenitása.²⁷² A Lisszaboni Szerződéssel megszűnt a pilléres szerkezet, illetve a kormányköziség és minden politika szupranacionális igazgatás alá került, kivéve az egykori második pillért, mely továbbra is őrzi különállóságát.

A szuverenitás alapvetően egy legitim kormány által gyakorolt olyan hatásköröket jelent, melynek során a szuverén a fennálló lehetőségek közül anélkül választ, hogy egyik vagy másik választására egy idegen hatalom kényszerítené, vagyis alakítója, és nem pusztán tárgya az őt érintő folyamatoknak.²⁷³ Az állami szuverenitás klasszikus értelemben kétdimenziós fogalom: a belső szuverenitás alatt értjük azt, hogy az állam a saját területén és állampolgárai tekintetében belül a legfőbb hatalom, míg a külső szuverenitás azt fejezi ki, hogy a nemzetközi rendszerben az állam a legfőbb hatalom, nincs felette semmiféle olyan képződmény, amelynek az állam felelősséggel tartozna, az államot a nemzetközi jogrendben csak az általa vállalt szerződések

²⁶⁹ EUSZ 24. cikk (1) bekezdés „(...) A közös kül- és biztonságpolitika külön szabályok és eljárások alá tartozik. (...)”

²⁷⁰ Vincze Attila: Az Európai Unióról szóló szerződés 47. cikkének magyarázata In: Osztovits András (szerk.): Az Európai Unióról és az Európai Unió működéséről szóló szerződések magyarázata 1. Komentár. Complex Kiadó Budapest, 2011, 438 o.

²⁷¹ Ezt támasztja alá a Lisszaboni szerződéshez csatolt 24. számú nyilatkozatban foglaltak is, mely rögzíti, hogy „A Konferencia megerősíti, hogy az a tény, hogy az Európai Unió jogi személyiséggel bír, semmilyen módon nem jogosítja fel az Uniót arra, hogy a tagállamok által a Szerződésekben ráruházott hatáskörökön kívül jogot alkosson vagy intézkedéseket tegyen.”

²⁷² Bayer József: „Európa kül- és biztonságpolitikai kihívásai a XXI. században”. http://www.honvedelem.hu/nyomtat/14758.html?originalUri=cikk/3/14758/mta_konferencia.html, *internetről letöltve: 2015.02.22*

²⁷³ Vincze Attila: „Osztott szuverenitás- többszintű alkotmányosság”. In: Kocsis Miklós - Zeller Judit (szerk.) A köztársasági alkotmány 20 éve. PAMA, Pécs, 2009, 368. o.

korlátozhatják.²⁷⁴

Az Unió szuverén államok önkéntes és akaratlagos integrációja, az alapítók akaratának, szuverenitásának kifejezését jelenti. Az integráció folyamatában a tagállamok a szuverenitásuk egyes részét képező egyes hatásköreiket, illetve azok gyakorlását – tehát nem a szuverenitásukat – átengedik, és ezzel „megnyitják” jogrendszerüket az uniós jog előtt.²⁷⁵ Kérdésként merül fel tehát, hogy a tagállamok hajlandóak-e a KKBP érdekében egyes hatásköreiről lemondani a közös érdekek érdekében.

Az Európai Unió egykori második pillére soha nem működött nemzetek feletti intézményként, mely struktúráján alapjaiban a Lisszaboni Szerződés sem változtatott, annak ellenére, hogy megszüntette a pilléres rendszer által addig fenntartott különbséget a szupranacionális és a kormányközi együttműködés között az előbbi javára.²⁷⁶ A KKBP továbbra sem nevezhető igazán közös külpolitikának, hiszen a nemzeti érdekek különbözősége miatt korlátozott a közös érdekérvényesítés hatékonysága; inkább tekinthetjük a szuverenitásból eredő hatáskörök közös gyakorlásának, tekintettel arra, hogy a tagállamok külpolitikai szuverenitásukról és az abból eredő feladatok gyakorlásáról nem mondtak le egyértelműen az Unió javára, és nem adták át ezeket. A fentiekre tekintettel és a később leírtakra figyelemmel kijelenthetjük, hogy a KKBP jelenlegi szabályozása és működése alapján a flexibilis integrációt képviseli az Unión belül, annak sikeressége a tagállamok együttműködésén alapul.

4.3. Az EU külpolitikai fellépését alkotó alapelvek és célok

Az Európai Unióról szóló szerződés egységesen tartalmazza az Unió külső tevékenységére és a közös kül- és biztonságpolitikára vonatkozó célokat és alapelveket, meghatározva ezzel egy keretrendszert, mely a KKBP alapját képezi. Az EUSZ 21. cikke a következőképpen írja le az Unió külpolitikai alapelveit és törekvéseit: az Unió nemzetközi szintű fellépése azon elvekre épül, amelyek létrehozását, fejlődését és bővítését vezérelték, és arra irányul, hogy ezek érvényesülését a világ többi részén is előbbre vigye. Az EUSZ alapján ezek az alapelvek a következők: a demokrácia, a jogállamiság, az emberi jogok és alapvető szabadságok egyetemes és oszthatatlan volta; az emberi méltóság tiszteletben tartása; az egyenlőség és a szolidaritás

²⁷⁴ Gálik Zoltán: „A közös európai külpolitika elmélete. A neoföderalizmustól a külpolitikai döntéseméletig.” Ph.D. értekezés, Budapest, 2006. 78. o.

²⁷⁵ Chronowski Nóra: „Szuverenitás az Európai Unióban – Utolsó bástya vagy szertefoszló remény?” In: Kocsis Miklós - Zeller Judit (szerk.) A köztársasági alkotmány 20 éve. PAMA, Pécs, 2009, 335, 347. o.

²⁷⁶ Csatlós Erzsébet: A közös kül- és biztonságpolitika és a tagállami szuverenitás - Kül-Világ – a nemzetközi kapcsolatok folyóirata VII. évfolyam 2010/4. szám - www.kul-vilag.hu – letöltve 2015. február 24.

elvei; valamint az Egyesült Nemzetek Alapokmányában foglalt elvek és a nemzetközi jog tiszteletben tartása. Az Unió törekszik arra, hogy kapcsolatokat alakítson ki és partnerségre lépjen azokkal a harmadik országokkal, valamint nemzetközi, regionális vagy univerzális szervezetekkel, amelyek a fentebb említett elvekben osztoznak, elősegíti a közös problémák többoldalú megoldását.²⁷⁷

Az Unió közös politikákat és tevékenységeket határoz meg és hajt végre, illetve a nemzetközi kapcsolatok minden területén magas szintű együttműködés kialakításán munkálkodik;²⁷⁸ az ennek érdekében kialakított cél- és elvrendszer keretében az Unió:

- megvédi alapvető érdekeit, biztonságát, függetlenségét és integritását. Az Unió értékei és alapvető érdekei nem kerülnek külön megfogalmazásra, arra az EUSZ preambulának, illetve a 2. és 3. cikke által meghatározott közös uniós elvek és célok nyújtanak lehetséges támpontot. A függetlenség védelme elsősorban nem a tagállamok viszonylatában, hanem az Unió és más nemzetközi szervezetek, valamint harmadik országok viszonylatában értelmezendő. Végül, az integritás kapcsán felmerül a kérdés, hogy az EUSZ kollektív védelemről szóló 42. cikk (7) bekezdése értelmében az integritás fogalma mennyiben fedi le a területi integritás védelmét, vagy a területi jelző hiányában, mennyiben vonatkoztatható pusztán az EU érték- és célrendszerének integritására.²⁷⁹
- a demokrácia, a jogállamiság, az emberi jogok és a nemzetközi jog elveinek megszilárdítására és erősítésére törekszik, mely célok az Unió egyéb külső tevékenységeinek²⁸⁰ is központi célkitűzései, nem kizárólag KKBP-nek.
- törekszik arra, hogy összhangban az Egyesült Nemzetek Alapokmányának céljaival és elveivel, valamint a Helsink-i Záróokmány elveivel és a Párizsi Charta céljaival – beleértve a külső határokhoz kapcsolódókat is – megőrizze a békét, megelőzze a konfliktusok kialakulását, és erősítse a nemzetközi biztonságot.²⁸¹

²⁷⁷ EUSZ 21. cikk (1) bekezdés első és második albekezdések

²⁷⁸ EUSZ 22. cikk (2) bekezdés

²⁷⁹ Törő Csaba: Az Európai Unióról szóló szerződés 18., 21., 24-38., 41-44. cikkeinek magyarázata In: Osztovits András (szerk.): *Az Európai Unióról és az Európai Unió működéséről szóló szerződések magyarázata 1. Komentár.* Complex Kiadó Budapest, 2011 313. o.

²⁸⁰ Az Unió számos polgári és katonai válságkezelési művelete irányult és irányul e célok érvényesítésére.

²⁸¹ Míg a béke tipikusan az államok közötti nyílt és közvetlen erőszak hiányát jelenti, addig a biztonság mára egy rendkívül komplexszé vált fogalom, magában foglalja a katonai, politikai, gazdasági, környezeti és társadalmi biztonság szektorát, mely célok nemcsak a kül- és védelempolitika, valamint az Unió más külső tevékenységei, hanem az egyéb szakpolitikák (pl. környezetvédelmi politika, szociálpolitika) is szolgálják. (Törő Cs. 2011. 315. o.)

– elősegíti a fejlődő országok fenntartható gazdasági, társadalmi és környezeti fejlődését elsődlegesen a szegénység felszámolása céljából. Az EUSZ 21. cikkében tett megszorítás, miszerint a fejlődő országok támogatása elsősorban a szegénység felszámolását szolgálja a Tanács és a Bizottság között fennálló vita miatt került be a szabályozásba, hiszen a fejlesztési politika tág határai, valamint a klasszikus külpolitikai célok (béke, biztonság) érvényesítése a fejlesztési politika révén ezen célok (a fejlődő országok támogatása) elközösítésével fenyegetett.²⁸²

– előmozdítja valamennyi ország bekapcsolódását a világ gazdaságba, egyebek mellett a nemzetközi kereskedelemben érvényesülő korlátozások fokozatos megszüntetése révén.

– hozzájárul olyan nemzetközi intézkedések kidolgozásához, amelyek a fenntartható fejlődés biztosítása érdekében a környezet minőségének és a világ természeti erőforrásaival való fenntartható gazdálkodásnak a megőrzésére és javítására irányulnak.

– segítséget nyújt a természeti vagy ember által okozott katasztrófákkal sújtott embercsoportoknak, országoknak vagy régióknak.²⁸³

– előmozdítja egy erősebb, többoldalú együttműködésen és a világ felelős kormányzásán alapuló nemzetközi rendszer létrejöttét. Ez a multilaterális nemzetközi rend kiépítése az államközi és a különböző regionális, illetve univerzális nemzetközi szervezetek közötti kapcsolatok szorosabbra fűzését egyaránt jelenti.²⁸⁴

Az Unió biztosítja, hogy külső tevékenységeinek különböző területei egymással, illetve az egyéb uniós politikákkal összhangban legyenek, tiszteletben tartja a 21. cikk (1) bekezdésben felsorolt alapelveket, és követi a (2) bekezdésében felsorolt célokat. A Tanács és a Bizottság – az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselőjének közreműködésével – felelősek ennek az összhangnak a biztosításáért, és e célból együttműködnek egymással.²⁸⁵

²⁸² Ibid 315-316.

²⁸³ Az EUMSZ 214. cikke tartalmazza a harmadik országoknak nyújtható humanitárius segítségnyújtás szabályait természeti vagy ember okozta katasztrófák esetére. A célkitűzés kiemelt fontosságát támasztja alá, hogy a lisszaboni reformot megelőzően a humanitárius segítségnyújtás szabályait a Tanács 1257/96/EK rendelete tartalmazta, majd a Lisszaboni Szerződés új, önálló szakpolitikává tette, beemelve szabályozását az elsődleges joganyagba. Az EUMSZ 214. cikk (1) bekezdése alapján *az Unió humanitárius segítségnyújtási intézkedéseit az Unió külső tevékenységének elvei és célkitűzései által meghatározott keretek között kell végrehajtani. Ezen intézkedések arra irányulnak, 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. Az Unió és a tagállamok intézkedései kiegészítik és erősítik egymást.*

²⁸⁴ Törő Cs. (2011) 316. o.

²⁸⁵ EUSZ 21. cikk (3) bekezdés

4.4. Az Európai Unió közös kül- és biztonságpolitikájának intézményrendszere

Az KKBP többretű intézményi struktúrával rendelkezik; nem nevezhető meg egyetlen intézmény sem, amelynek kizárólag a KKBP irányítása és működtetése lenne a feladata: azt az Unió intézményei és szervei együttesen látják el.

A terület kormányközi jellegéből fakadóan a közös kül- és biztonságpolitikát szolgáló intézmények közül az Európai Tanács és az Európai Unió Tanácsa és annak a tagállami külügyminiszterekből álló formációja, a Külügyek Tanácsa bír központi szereppel.

4.4.1. Az Európai Tanács

Az Európai Tanács a tagállamok állam- és kormányfőiből, az Európai Tanács elnökéből és a Bizottság elnökéből álló legmagasabb szintű politikai döntéshozatali szerv, melynek munkájában részt vesz az Európai Unió Külügyi- és biztonságpolitikai főképviselője is. Ez a szerv határozza meg az Unió közös kül- és biztonságpolitikájára, illetve egyéb külső tevékenységére vonatkozó stratégiai érdekeit és célkitűzéseit.

A lisszaboni szerződéses reform eredményeképpen létrehozták az Európai Tanács elnökének állandó tisztségét. Az elnök jogosult ugyan az Unió külső képviseletére is a közös kül- és biztonságpolitikához tartozó ügyekben – a saját szintjén és e minőségében, valamint az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselője hatáskörének sérelme nélkül –, azonban a hatásköre elvi szinten nem tisztázott: azt a gyakorlat alakítja részben az Unió soros elnökségét betöltő tagállamhoz, részben a külügyi és biztonságpolitikai főképviselőhöz való viszonya tekintetében.²⁸⁶ Az Európai Tanács elnökének ezen képviseleti funkciója azonban nem egyszerűsítette le az EU külső képviseletének kérdését, hiszen a Bizottság elnöke, a Tanács soros elnökségét betöltő tagállam képviselője és a főképviselő mellett immár az Unió negyedik „képviselőjeként” jelenik meg.

Az Unió stratégiai érdekeit és célkitűzéseit megszabó határozatok nemcsak a közös kül- és biztonságpolitikát, hanem az Unió külső tevékenységének egyéb területeit is érinthetik. Ezen határozatok az Unió egyes országokkal vagy térségekkel fenntartott kapcsolataira, illetve valamely meghatározott tárgykörre is vonatkozhatnak, melyekben meg kell határozni azok

²⁸⁶ Blutman (2013) 78. o.

időtartamát, valamint az Unió és a tagállamok által rendelkezésre bocsátandó eszközöket.²⁸⁷

A stratégiai érdekeket és célokat pontosítják és bontják ki részletesen az EiT által elfogadott – szintén határozati formát öltő – általános iránymutatások, amelyek az EUSZ 26. cikke értelmében a védelmi vonatkozású kérdéseket is felölelik. Az általános iránymutatásokat és a stratégiai érdekeket, célokat tartalmazó határozatok elhatárolásának támpontját az utóbbiakat kötő tartalmi megszorítások, azaz a határozat időtartamának és a rendelkezésre bocsátandó eszközök megjelölési kötelezettsége szolgáltatja.²⁸⁸

4.4.2. Az Európai Unió Tanácsa

A tagállamok miniszteri szintű képviselőiből álló intézmény az Unió általános döntéshozó szerve, mely a tagállami érdekek legfőbb megnyilvánulási helye és központi szerepet tölt be a KKBP vonatkozásában.²⁸⁹ A Lisszaboni Szerződés átalakította az Európai Unió Tanácsának formációit, szétválasztotta a korábbi Általános Ügyek és Külkapcsolatok Tanácsát Általános Ügyek Tanácsára és Külügyek Tanácsára; az utóbbi feladata, hogy az EiT stratégiai irányvonalai és általános iránymutatásai alapján kidolgozza a közös kül- és biztonságpolitikát, és meghozza az e politika meghatározásához és végrehajtásához szükséges határozatokat.²⁹⁰

A KKBP és a közös kül- és védelempolitika (KKVP) központi döntéshozatali szerepén túl a Tanács az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviseletével közösen biztosítja az Unió fellépésének egységességét, koherenciáját és eredményességét.²⁹¹ A Tanács és a főképviselet így közösen felelősek azért, hogy a tagállamok egységesen hajtsák végre a KKBP és a KKVP területén meghozott határozatokat.²⁹²

A Külügyek Tanácsa elnöki tisztségét az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviseletje tölti

²⁸⁷ EUSZ 22. cikk második albekezdése, mely a lisszaboni reformoknak köszönhetően került be az elsődleges joganyagba, lényegében az EUSZ korábbi 13. cikke alapján, amely azonban csak a KKBP keretében elfogadott közös stratégiákról rendelkezett, nem pedig az Unió *valamennyi* külső tevékenységének érdekeiről és célkitűzéseiről.

²⁸⁸ Ezen logika alapján állítható, hogy az Európai Tanács által 2003. december 12-én elfogadott Európai Biztonsági Stratégia, a neve ellenére inkább minősül általános iránymutatásnak, mint stratégiának, hiszen nem tartalmaz sem az időtartamra, sem a rendelkezésre bocsátandó eszközökre vonatkozó utalást, „pusztán” meghatározza az EU számára legfontosabbnak minősülő biztonsági kihívásokat, illetve meghatározza, hogy ezek kezelése érdekében milyen politikát kellene folytatnia az Uniónak. Törő Cs. 2011. 328. o.

²⁸⁹ Blutman (2013) 78. o.

²⁹⁰ EUSZ 26. cikk (2)

²⁹¹ EUSZ 26. cikkének (2) második albekezdése

²⁹² Meg kell azonban jegyezni, hogy a koherens tagállami végrehajtás biztosítása – ellentétben az EUMSZ által szabályozott politikákkal – jogi eszközökkel a KKVP területén nem lehetséges. Ennek kifejtésére a későbbiekben kitérek a védelempolitika vizsgálata során.

be; ez az egyetlen tanácsi formáció, amelyben nem a Tanács soros elnökségét betöltő tagállamot képviselő személy elnököl; viszont a helyettesítés rendje szerint a főképvisező akadályoztatása esetén, a Külügyek Tanácsa elnöki feladatait az elnökséget betöltő ország képviseletét ellátó személy látja el.²⁹³

4.4.2.1. COREPER – az állandó képviselők bizottsága

A COREPER a Tanács üléseinek legmagasabb szintű és legfontosabb előkészítő szerve, ahol a tagállami érdekek és igények felmérése, valamint – kölcsönös engedmények útján – kompromisszum elérése a cél.²⁹⁴

A tagállamok állandó brüsszeli képviseleteinek személyi állományát a hagyományos nagykövetségekkel ellentétben nem a külügyminisztériumi diplomaták képezik kizárólagosan, hanem a szaktárcák küldöttei, akik azonban diplomata státuszban tevékenykednek. A COREPER a gyakorlatban két szinten működik. A COREPER II-ben maguk az állandó képviselők üléseznek, és elsősorban a nagy jelentőségű politikai ügyekben születnek megállapodások. A COREPER I-ben az állandó képviselők helyettesei vesznek részt, és inkább technikai jellegű részkérdésekkel, illetve ágazati kérdésekkel foglalkoznak. A megnövekedett döntéshozatal és döntés-előkészítések okán, mára a COREPER üléseit formálisan is elő kell készíteni. E feladatokat a COREPER II. tekintetében az Antici-csoport, a COREPER I. esetében pedig a Mertens-csoport végzi, mely testületek az első elnökükről kapták nevüket. A COREPER munkáját további munkacsoportok is segítik, melyek szakértői szinten vesznek részt a döntések előkészítésében. A munkacsoportok összetétele témától függően változó; tagjai a tagállamok szakértői, akik vagy a tagállamok minisztériumainak munkatársai, delegált szakértői, vagy a brüsszeli állandó képviselet munkatársai.²⁹⁵

A COREPER szerepe idővel fokozatosan bővült, és mára a nemzeti kormányok és az Unió közötti kapcsolattartás egyik főszereplőjévé vált. A Tanács keretében folyó tárgyalások során a COREPER az utolsó szűrőt jelenti a miniszteri szintű vita előtt. A tanácsi munkacsoportok szinte kizárólag technikai, szakmai megfontolásain kívül a COREPER keretein belül diplomáciai és politikai megfontolások is érvényesíthetők, amely kedvez a kompromisszumok kialakulásának. A COREPER a tanácsi munkacsoportok által már megvitatott javaslatokat

²⁹³ Wessels, Wolfgang – Bopp, Franziska: The Institutional Architecture of CFSP after the Lisbon Treaty- Constitutional breakthrough or challenges ahead? Challenge Research Paper No. 10 June 2008, 17. o.

²⁹⁴ Blutman 2013. 79. o.

²⁹⁵ Blutman 2013. 80. o.

tárgyalja meg, és saját hatáskörében dönt arról, hogy megérett-e a javaslat a Tanácshoz való felterjesztésre, avagy vissza kell még küldeni azt az illetékes munkacsoportnak.²⁹⁶

4.4.3. Az Európai Bizottság

A Bizottság az Unió Brüsszelben működő, tagállamok által jelölt, de tagállamoktól független biztosokból álló legfőbb döntés-előkészítő és végrehajtó szerve, mely meghatározott jogkörben jogalkotást is végez. A Bizottság az integráció során egyre kiterjedtebb szerepet kapott az Unió külkapcsolatainak irányításában. Képviseli az Uniót harmadik államokkal, illetve nemzetközi szervezetekkel szemben a nemzetközi kereskedelmi kapcsolatokban és kereskedelmi kapcsolatokban. Tárgyalja az Unió által megkötendő nemzetközi szerződéseket, képviselket lát el a nemzetközi szervezetekben, viszont e hatáskörében osztozik a külügyi és biztonságpolitikai főképviselelővel.²⁹⁷

A Bizottság szerepe a kormányközi mechanizmus alapján működő KKBP és a KKVP területén jóval korlátozottabb, mint a közösségi politikáknál. A KKBP-t létrehozó Maastrichti Szerződés J.9. cikke meglehetősen tömören fogalmazott a Bizottság kül- és biztonságpolitikával kapcsolatos hatáskörét illetően: *„A Bizottság teljes mértékben részt vesz a közös kül- és biztonságpolitika terén végzett munkában.”*

Ha a Bizottság hatáskörébe utalt konkrét feladatokat vesszük számba, akkor a szerződés J.5. cikkének (3) bekezdése nyújtott támpontot, amikor leszögezte: a Bizottság teljes mértékben részt vesz egyrészt az Unió képviseletében a KKBP-vel kapcsolatos ügyekben, másrészt a KKBP területén hozott határozatok végrehajtásában.²⁹⁸ *„A közös kül- és biztonságpolitikát az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselelője és a tagállamok hajtják végre nemzeti és uniós erőforrások felhasználásával.”*²⁹⁹ A 27. cikk (1) bekezdése pedig egyértelműen a főképviseletet ruházza fel az Unió képviseletének jogával a KKBP területén; ebből következően a Lisszaboni Szerződés mind a képviselet, mind a végrehajtás során a Bizottság jelentőségének csökkenését eredményezte. A képviselettel kapcsolatban fontos kiemelni, hogy a Lisszaboni Szerződés hatályba lépésével a korábban a Bizottsághoz tartozó harmadik országokhoz és nemzetközi szervezetekhez akkreditált delegációk átkerültek a főképviselet vezetője alatt álló Európai

²⁹⁶ ibid

²⁹⁷ Blutman2013. 85. o.

²⁹⁸ Kiemelendő azonban, hogy a J. 5. cikk (1) és (2) bekezdése ezen feladatok első számú letéteményeseként a Tanács soros elnökét nevezte meg.

²⁹⁹ EUSZ 26. cikkének (3) bekezdése

Külügyi Szolgálathoz.

A KKBP és a KKVP területén – a többi politikaterülettől eltérően a tagállamok, valamint az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselője rendelkeznek– kezdeményezési jogkörrel. A Lisszaboni Szerződés a külügyi és biztonságpolitikai főképviselőt egyben a Bizottság egyik alelnökévé tette. Ezzel a Bizottság, mint testület elvesztette döntéskezdeményező jogkörét –³⁰⁰ ezt már csak a főképviselőn keresztül gyakorolhatja. Bármely tagállam, illetve az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselője vagy a főképviselő a Bizottság támogatásával a Tanács elé utalhat a KKBP-t érintő bármely kérdést, és kezdeményezéseket, illetve javaslatokat terjeszthet a Tanács elé.³⁰¹ Meg kell jegyezni, hogy a Bizottság sosem élt formálisan a kezdeményezési jogával a KKBP és a KKVP területén, inkább a külkapcsolatok egyéb, a közösségi együttműködés alá eső területeire koncentrált, úgymint a külkereskedelem, a fejlesztési együttműködés, vagy éppen a humanitárius segítségnyújtás. Idővel azonban – és elsősorban az első KKVP-művelet elindítása után – ezen külkapcsolati tevékenységek politikai dimenziója felerősödött, ami szükségessé tette a közös kül- és biztonság-, valamint védelempolitikával való koherenciájuk növelését.³⁰²

A kereskedelempolitika, humanitárius segítségnyújtás vagy éppen a fejlesztési politika és a kormányközi KKBP, illetve KKVP között a pillérrendszer formális megszüntetése után is megmaradt a cezúra, amelyet az EUSZ 40. cikke garantál; a közös kül- és biztonságpolitika végrehajtása nem sérti az Európai Unió működéséről szóló szerződés 3-6. cikkében felsorolt – az uniós hatáskörök³⁰³ gyakorlására vonatkozóan – a Szerződésekben az intézmények részére előírt eljárások alkalmazását és az intézmények erre vonatkozó hatáskörét. Ehhez hasonlóan az e cikkben felsorolt politikák végrehajtása sem sérti az Unió – e fejezetben említett hatásköreinek gyakorlására vonatkozóan – a Szerződésekben az intézmények részére előírt eljárások alkalmazását és az intézmények vonatkozó hatásköreinek terjedelmét.³⁰⁴ Tehát

³⁰⁰ Lisszaboni Szerződés hatálybalépését megelőzően a Bizottságot és a tagállamokat illette meg a kezdeményezés joga.

³⁰¹ EUSZ 30. cikk (1)

³⁰² Grevi, Giovanni: CSDP institutions In: Grevi, Giovanni – Helly, Damien – Keohane, Daniel (szerk.): *The European Union Institute for Security Studies: European Security and Defence Policy. The First 10 Years (1999-2009)*, 46. o.

³⁰³ Az EUMSZ 3-6. cikke az EU kizárólagos hatáskörébe, az EU és a tagállamok megosztott hatáskörébe tartozó, a tagállami gazdaság-, foglalkoztatás- és szociálpolitikákat összehangoló, valamint a tagállamok intézkedéseit összehangoló, támogató, kiegészítő hatáskörébe tartozó politikákat sorolja fel. A hatásköri szabályok értelmében a közös kereskedelempolitika az EU kizárólagos, míg a humanitárius segítségnyújtás és a fejlesztési együttműködés az EU és a tagállamok megosztott hatáskörébe tartozik.

³⁰⁴ EUSZ 40. cikk

megállapítható, hogy az EUSZ 40. cikke elhatárolja, és kölcsönösen védi egymástól a KKBP-t és az egyéb uniós politikákat, beleértve az Unió egyéb külső tevékenységeit is. A *de jure* elhatárolás ellenére a gyakorlatban gyakran merül fel átfedés az egyes politikák által lefedett területek között, amely hatásköri vitához vezethet, illetve vezetett a külkapcsolatok egyéb területeiért felelős Bizottság és a Tanács között.

A fentiekben nevezett viták egyike a szakirodalomban gyakran felemlgetett és idézett ún. ECOWAS³⁰⁵-ügy, amelyben az Európai Bíróság a közösségi hatáskörök és politikák védelme érdekében semmisítette meg a Tanács által 2002-ben elfogadott 2002/589/KKBP sz. együttes fellépését végrehajtó 2004/833/KKBP határozatot. A Tanács által a közös kül- és biztonságpolitika keretében elfogadott együttes fellépés, illetve annak végrehajtására irányuló határozat célja a kézi lőfegyverek és könnyű fegyverek terjedésének megakadályozása, a felhalmozott fegyverek számának csökkentése volt, és amelynek keretében a Tanács késznek mutatkozott pénzügyi és technikai segítséget nyújtani az ECOWAS-tagállamoknak. A Bizottság azonban azon az állásponton volt, hogy sem az együttes fellépést, sem a határozatot nem lehetett volna elfogadni, hiszen a kézi lőfegyverek és könnyű fegyverek elterjedése elleni harc közösségi hatáskörbe tartozik, mivel az már egy ideje a fejlesztési együttműködési politika integráns részét képezi. Egy ország fejlődésének támogatása ugyanis csak akkor lehet hatékony, ha a célországban sikerül a stabilitás minimális szintjét elérni. A fejlesztési politika célkitűzéseinek eléréséhez így nélkülözhetetlen eszköz a kézi lőfegyverek és könnyű fegyverek elleni fellépés.³⁰⁶

A vita során a Bizottság az Európai Bírósághoz fordult, amely 2008 májusában megsemmisítette a Tanács 2004/833/KKVP határozatát.³⁰⁷ A Bíróság korábbi ítéleteit alapul véve állapította meg az EUSZ 47. cikkének sérelmét, mondván: az adott intézkedést el lehetett volna fogadni közösségi hatáskörbe tartozó politika – a fejlesztési együttműködés – keretében is. Tehát, ha egy adott intézkedés célját és tartalmát tekintve valamely közösségi politika

³⁰⁵ Nyugat-afrikai Államok Gazdasági Közössége (Economic Community Of West African States)

³⁰⁶ Kajtár Gábor: A kettős pillérszerkezet megerősített kontúrjai a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése után Európai Jog 2010/4. szám 6.o.

³⁰⁷ A Bíróság az EUSZ 47. cikkére alapozva hozta meg döntését. Az EUSZ 47. cikke kimondta: „Az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó szerződést az Európai Közösség létrehozása céljából módosító szerződések, továbbá az Európai Szén- és Acélközösséget létrehozó szerződést és az Európai Atomenergia-Közösséget létrehozó szerződést módosító rendelkezések, valamint e záró rendelkezések fenntartásával, e szerződés rendelkezései nem érintik az Európai Közösségeket létrehozó szerződéseket, illetve az azokat módosító vagy kiegészítő további szerződéseket és okmányokat.” A Lisszaboni Szerződés elfogadása előtt ez a cikk biztosította a pillérek közötti viszony kérdését, lényegben egyoldalú védelmet nyújtva az első, közösségi pillérnek a kormányközi alapon működő második és harmadik pillérrel szemben, valamint hierarchiába rendezte az alapító szerződéseket.

keretében is elfogadható, akkor uniós intézkedés elfogadása kizárt. Amint látható tehát, a lisszaboni reformot megelőzően a Bíróság a közösségi és a kormányközi pillérek relációjában a közösségi pillérbe tartozó politikák védelmének gyakorlatát honosította meg.³⁰⁸

A Bizottság biztonság- és védelempolitikára gyakorolt befolyása és munkája számos területen érhető; e feladatok azonban nem kizárólag a KKBP területén érezhetőek, hanem – a későbbiekben részletezett – KKVP vonatkozásában is.

A Bizottság felelős a KKBP költségvetésének végrehajtásáért, amely magában foglalja a polgári válságkezelési műveletek kiadásait is.³⁰⁹ A KKVP-műveletek alapvető felszereléseinek és szolgáltatásainak beszerzése érdekében keretszerződések készítésével járul hozzá a polgári válságkezelési eszközök fejlesztéséhez, szorosan együttműködik az Európai Külügyi Szolgálaton belül működő Polgári Tervezési és Irányítási Képességgel.³¹⁰ Korábban kialakult egy állandó kapcsolat a Tanács Főtitkárságával, illetve jelenleg a főképviselővel és az irányítása alatt álló Európai Külügyi Szolgálattal; a Bizottság részt vesz az EU válságkezelésével kapcsolatos döntéshozatalában, főleg a műveletek tervezési fázisát illetően.³¹¹ A szoros intézményközi együttműködés a KKBP-struktúrák és a Bizottság között elengedhetetlen, hiszen a KKBP és KKVP keretében alkalmazott rövidtávú válságkezelési eszközök csak a Bizottság által uralt egyéb, és alapvetően hosszú távú megoldásokat nyújtó külkapcsolati tevékenységekkel kiegészítve kínálnak hatékony megoldást. A 2000-es évek közepétől a Bizottság – az Európai Védelmi Ügynökséggel karöltve – folyamatosan törekszik a tagállamok védelmi iparának integrálására egy versenyképes és fenntartható európai védelmi piac kialakítása érdekében.

Annak érdekében, hogy a Bizottság megfelelőképpen hozzájárulhasson a KKBP és a KKVP fejlődéséhez, az elmúlt tíz évben többször átalakította a belső struktúráját. 1999-ben létrehozták a Külkapcsolati Főigazgatóságon (DG RELEX) belül a KKBP Igazgatóságát. A KKBP Igazgatóság négy egységre különült el. Az első az Európai Levelezők csoportja, amelynek feladata, hogy biztosítsa a Bizottság tevékenységének koordinálását a külkapcsolatok, és ezen

³⁰⁸ EUSZ 40. cikk második albekezdés: „... e cikkeken felsorolt politikák végrehajtása nem sérti az Unió e fejezetben említett hatásköreinek gyakorlására vonatkozóan a Szerződésekben az intézmények részére előírt eljárások alkalmazását és az intézmények vonatkozó hatásköreinek terjedelmét.”

³⁰⁹ A főképviselő-alelnök felügyelete alatt a Bizottság Külpolitikai Eszközökért Felelős Szolgálat hajtja végre.

³¹⁰ Rehl, Jochen –Weisserth, Bernhard: Handbook on CSDP. The Common Security and Defence Policy of the European Union Armed Forces Printing Shop, Vienna 2012, 35. o.

³¹¹ A Bizottságot képviselő tisztviselők részt vesznek az ún. KKVP-bizottságokban, Bizottság képviselői jelen vannak többek között a Politikai és Biztonsági Bizottság, a Katonai Bizottság, a Nicolaidis-csoport, a Polgári Válságkezelési Bizottság és a Politikai-Katonai Csoport soraiban.

belül a KKBP területén. A válságkezelésért és békeépítésért felelős egység feladata volt, hogy kidolgozza a Bizottság válságokra és katasztrófákra adandó válaszait. A KKBP-műveleti egység a Bizottságnak a Polgári Válságkezelési Bizottsághoz és a Külkapcsolati Tanácsadók Csoportjához küldött képviselőiből állt, és a KKBP költségvetését kezelte; a biztonsági egység gondoskodott a Tanácson belüli katonai-politikai szervekkel való kapcsolattartásról.³¹²

A lisszaboni reform következtében átalakításra került a Bizottságon belüli főigazgatóságok rendszere is, ebből kifolyólag jelenleg a Külpolitikai Eszközökért Felelős Szolgálat³¹³ látja el a KKBP-val kapcsolatos bizottsági feladatokat.

4.4.4. Az Európai Parlament

Az Európai Parlament (EP) az Unió társ-jogalkotó intézménye, mely kezdeti konzultatív szervből az integráció során egyre fontosabb szerepet töltött be az Unió életében, azonban a Bizottsághoz hasonlóan, az EP hatásköre is meglehetősen szűk a közös külpolitikával kapcsolatosan, alapvetően a konzultációra és a tájékozódásra korlátozódik.³¹⁴ A plenáris ülések mellett, a következő parlamenti egységeket kell kiemelni a dolgozat témájával kapcsolatban, a Költségvetési Bizottságot, a Külügyi Bizottságot, és annak két albizottságát, a Biztonsági és Védelempolitikai Albizottságot és az Emberi Jogi Albizottságot.

A Lisszaboni Szerződés rendelkezéseiből is kitűnik, hogy az EP KKBP-re és KKVP-re gyakorolt hatása nem jelentős. Az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviseelője rendszeresen konzultál az EP-vel a közös kül- és biztonságpolitika, valamint a közös biztonság- és védelempolitika főbb vonatkozásairól és alapvető választási lehetőségeiről, továbbá folyamatosan tájékoztatja ezen politikák alakulásáról. A főképviseelő gondoskodik arról is, hogy az EP nézeteit, véleményét kellőképpen figyelembe vegyék. Az Európai Parlament tájékoztatásába a különleges képviselőket is be lehet vonni. Az EP kérdésekkel fordulhat a Tanácshoz és a főképviseelőhöz, illetve számára ajánlásokat tehet. Az Európai Parlament évente két alkalommal vitatja meg a közös kül- és biztonságpolitika – ideértve a közös biztonság- és

³¹² Grevi, 2009, 47-48. o.

³¹³ Service for Foreign Policy Instruments – FPI

³¹⁴ „A Konferencia megállapítja továbbá, hogy a közös kül- és biztonságpolitikára vonatkozó rendelkezések nem ruházzák fel a Bizottságot új hatáskörrel határozat meghozatalának kezdeményezésére vonatkozóan, és az Európai Parlament szerepét sem növelik.” – a szerződést elfogadó kormányközi konferencia zárónyilatkozatához csatolt 14. Nyilatkozat a közös kül- és biztonságpolitikáról.

védelempolitikát is – végrehajtása terén elért előrehaladást.³¹⁵

A főképviselő által folytatott konzultációra sor kerülhet az EP plenáris ülésén vagy a Külügyi Bizottságban; távolléte esetén az Európai Bizottság valamelyik külkapcsolatokkal foglalkozó illetékes tagja, vagy valamelyik tagállam főképviselő által felkért külügyminisztere helyettesítheti. A főképviselő éves összefoglaló jelentés keretében tesz eleget tájékoztatási kötelezettségének.³¹⁶ A tájékoztatási és konzultációs jogosultságon kívül az EP igen aktívnak mutatkozik a KKBP-val kapcsolatos állásfoglalások, jelentések elfogadása terén. A főképviselőhöz intézett kérdésekre, írásban vagy a főképviselő EP ülésén való személyes jelenléte esetén szóban kap választ a Parlament.

Az EP szűk hatáskörei ellenére is rendelkezik azonban egy igen fontos eszközzel, mellyel közvetetten ugyan, de befolyásolhatja mind a KKBP, mind a KKVP működését: ez pedig a költségvetés elfogadásában játszott szerepe.³¹⁷ Az EP befolyása kiterjed továbbá a külügyi- és biztonságpolitikai főképviselő megválasztására,³¹⁸ a Bizottság ellen benyújtott bizalmatlansági indítvány elfogadása esetén menesztésére is.³¹⁹

A KKBP és ezzel együtt a későbbiekben tárgyalt KKVP feletti parlamenti kontroll, illetve e politikaterületek demokratikus elszámoltathatósága és számon kérhetősége erősen korlátozottnak tekinthető, hiszen e politikák ma is szigorú kormányközi együttműködésnek minősülnek, ahol az EP hatásköre kizárólag a konzultációra, a tájékozódásra és a közvetett költségvetési befolyásra szorítkozik. További nehézséget okoz e politikaterületek szenzitív jellegéből adódóan, hogy a kül- és biztonságpolitika „high politics” részeként többnyire bizalmas információkon nyugszanak, mely szintén csökkenti az átláthatóság és az

³¹⁵ EUSZ 36. cikk

³¹⁶ Az alapszerződések korábban a Tanács soros elnöke számára keletkezettek tájékoztatási kötelezettséget az EP felé, amelynek az a gyakorlatban az EP képviselők számára legalább havi rendszerességgel rendezett tájékoztatás nyújtásával, illetve a Külügyi Bizottság előtti rendszeres személyes megjelenéssel tett eleget. (Törő Cs. 2011. 372. o.)

³¹⁷ „Példaként lehet felhozni a 2005-2006-os időszakot, amikor igen feszült volt a viszony a Tanács és az EP között a konzultáció elégtelen mértéke és a transzparencia hiánya miatt, ezért a Külügyi Bizottság és a Költségvetési Bizottság megakasztotta a KKBP költségvetésének elfogadását. Azóta több lépés is született az intézmények közötti párbeszéd elősegítésére: 2006-ban az EP, a Tanács és a Bizottság Intézményközi Megállapodást kötött a költségvetésre és a pénzügyi igazgatásra vonatkozóan, 2007 januárjában pedig az akkori főképviselő, Javier Solana kinevezte a Parlamenti Ügyekért Felelős Személyi Képviselőjét, akinek a feladata a Tanács és az EP közötti közvetítés.” – Juhász Krisztina: Az Európai Unió válságkezelési tevékenységét szolgáló intézmény- és döntéshozatali rendszer, JOG- ÉS POLITIKATUDOMÁNYI FOLYÓIRAT VIII. évfolyam 2014/1. szám

³¹⁸ EUSZ 17. cikk (7) bekezdés alapján az elnöknek, az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselőjének és a Bizottság többi tagjának, mint testületnek a jóváhagyásáról az Európai Parlament szavaz.

³¹⁹ EUSZ 17. cikkének (8) bekezdése szerint a Bizottság ellen benyújtott bizalmatlansági indítvány elfogadása esetén a Bizottság tagjainak testületileg le kell mondaniuk, a külügyi és biztonságpolitikai főképviselőnek pedig le kell mondania a bizottsági tagságról.

elszámoltathatóság mértékét.³²⁰

4.4.5. Az Európai Bíróság

Az EUSZ 24. cikk (1) bekezdése értelmében az Európai Bíróság nem rendelkezik hatáskörrel ezen politikaterületeken. A 24. cikk. azonban két kivételt tesz: egyrészt az Európai Bíróság ellenőrzi a korábban tárgyalt EUSZ 40. cikkének betartását, miszerint a KKBP/KKVP és más uniós politikák végrehajtása során az intézmények nem sérthetik egymás hatáskörét; másrészt az Európai Bíróság felülvizsgálhatja a természetes vagy jogi személyekre vonatkozóan elfogadott korlátozó intézkedéseket előíró határozatok jogszerűségét.³²¹

4.4.6. Az Európai Unió Külügyi- és biztonságpolitikai főképviseleje

A főképviseleői pozíció a Lisszaboni Szerződés előtt is létezett, viszont a reformszerződés hatálybalépésével kapott nagyobb szerepet az Unió integrációjában. A pozíciót az Amszterdami Szerződés vezette be,³²² de a Lisszaboni Szerződés rendelkezései nyomán a főképviseleői tisztség jelentősen átalakult és megerősödött. A főképviseleő az Unió hatékonyabb és egységesebb globális szintű fellépését biztosítja, illetve biztosíthatja, új keretet teremtve ezáltal az Európai Unió külső képviseletének.³²³

A főképviseleőt az Európai Tanács nevezi ki – minősített többséggel és a Bizottság elnökének egyetértésével – mely megbízatást az Európai Tanács ugyanilyen eljárás keretében meg is szüntetheti. A főképviseleő irányítja az Unió közös kül- és biztonságpolitikáját, javaslataival hozzájárul e politika alakításához, és azt a felhatalmazásban foglaltak szerint végrehajtja.

³²⁰ „A KKVP elindításakor a bizalmas dokumentumokhoz való hozzáférés kérdése komoly vitát generált a Tanács és az EP között. Az EU kül- és biztonságpolitikai főképviselejeként Javier Solana 2000-ben aláírt egy biztonsági megállapodást a NATO-val, amely kizárta az EP-képviseleők azon bizalmas katonai dokumentumokhoz való hozzáférését, amelyeket az EU a NATO-tól kapott. Az EP és a Tanács közötti vita 2002-ben oldódott meg a két intézmény közötti megállapodással, amelynek értelmében az EP-képviseleők zárt ajtók mögött a főképviseleőtől kaphatnak tájékoztatást a bizalmas dokumentumokról. Végül, a KKBP és a KKVP területén sok esetben gyors döntéshozatalra van szükség, ami szintén behatárolja a parlamenti ellenőrzés lehetőségét.” - Juhász Krisztina (2014/1)

³²¹ EUSZ 24. cikk (1) „... Az Európai Unió Bírósága e rendelkezésekre vonatkozóan nem rendelkezik hatáskörrel, kivéve e szerződés 40. cikke betartásának ellenőrzésére, valamint az Európai Unió működéséről szóló szerződés 275. cikke második bekezdésében meghatározott, bizonyos határozatok jogszerűségének felülvizsgálatára vonatkozó hatáskörét.”

³²² A Durieux- és Westendorp-bizottság jelentésére alapozva a KKBP hatékonyságának fokozását a főképviseleői tisztség létrehozatala mellett a tanácsi szavazás során alkalmazandó konstruktív tartózkodás intézményén, valamint a WEU Európai Unióba való jövőbeni (az Európai Tanács határozatán alapuló) integrálásán keresztül kívánta elérni.

³²³ Gömbös Csilla: Az Európai Unió megerősített nemzetközi szerepvállalása, in Diskurzus (ISSN: 2062- 5715), 2012./1. szám 13. o.

Ugyanilyen jogosultságok illetik meg a KKVP területén is.³²⁴

A külügyi és biztonságpolitikai főképvisező két tisztséget is betölt: egyrészt a Külügyek Tanácsának elnöke, másrészt az Európai Bizottság egyik alelnöke – e kettős identitás megalkotása mögött az megfontolás állt, hogy ilyen módon csökkenteni lehetne a KKBP-ért elsődlegesen felelős Tanács és az EU egyéb külkapcsolataiban kompetens Bizottság közötti hatásköri viták előfordulásának gyakoriságát, és ezáltal növelni lehet az Unió külső tevékenységeinek egységességét.³²⁵

Az EUSZ és az EUMSZ tételesen részletezi a főképvisező hatáskörébe tartozó konkrét tevékenységeket:³²⁶

- a főképvisező irányítja az Unió közös kül- és biztonságpolitikáját, valamint biztonság- és védelempolitikáját. Javaslaival hozzájárul e politikaterületek alakításához, és azokat a Tanácstól kapott felhatalmazásban foglaltak szerint végrehajtja,³²⁷ és biztosítja az Unió külső tevékenységeinek összhangját³²⁸
- a Bizottságon belül ő felelős a Bizottság külkapcsolatokkal összefüggő feladatainak ellátásáért és az Unió külső tevékenysége egyéb területeinek összehangolásáért³²⁹
- képviseli az Európai Uniót a közös kül- és biztonságpolitikára vonatkozó ügyekben, az Unió nevében politikai párbeszédet folytat harmadik felekkel, valamint nemzetközi szervezetekben és nemzetközi konferenciákon képviseli az Unió álláspontját³³⁰
- részt vesz az Európai Tanács munkájában³³¹
- a főképvisező intenzív konzultációt folytat az érintett tagállammal a tagállam számára elfogadható megoldás felkutatása érdekében abban az esetben, ha valamely tagállam kijelenti, hogy létfontosságú és általa megnevezett nemzeti politikai okokból ellenzi a

³²⁴ EUSZ 18. cikk

³²⁵ E kettős szereppel azonban a főképvisező egy ütközőpontként jelenhet meg a két intézmény között, hiszen a Tanácsban a tagállami érdekek képviselete, míg a Bizottságban az Unió érdekeinek képviselete zajlik.

³²⁶ E fejezetben a főképvisező KKBP-vel kapcsolatos feladatait soroljuk fel, azon tevékenységeket, melyek kizárólag a KKVP-vel kapcsolatosak a következő részben kerül felsorolásra.

³²⁷ EUSZ 18. cikk (2)

³²⁸ EUSZ 18. cikk (4)

³²⁹ EUSZ 18. cikk (4)

³³⁰ EUSZ 27. cikk (2)

³³¹ EUSZ 15. cikk (2)

minősített többséggel meghozandó határozat elfogadását³³²

– javaslata alapján nevez ki a Tanács a meghatározott politikai kérdésekben felhatalmazással bíró különleges képviselőt, aki megbízatását a főképvisező irányítása alatt végzi³³³

– a tagállamok nemzetközi szervezetekben és konferenciákon kötelesek cselekvésüket összehangolni; az összehangolás megszervezéséről a főképvisező gondoskodik³³⁴

– rendszeresen konzultál az Európai Parlamenttel a KKBP és a KKVP főbb vonatkozásairól és alapvető választási lehetőségeiről, továbbá folyamatosan tájékoztatja ezen politikák alakulásáról. Az EP kérdésekkel fordulhat a Tanácshoz és a főképvisezőhöz, illetve utóbbi számára ajánlásokat tehet³³⁵

– azon tagállamok, amelyek állandó strukturált együttműködésben kívánnak részt venni, szándékukat a Tanácsnak és a főképvisezőnek jelentik be; a bejelentéstől számított három hónapon belül a Tanács a főképvisezővel való konzultációt követően minősített többséggel határoz az állandó strukturált együttműködés létrehozásáról és a részt vevő tagállamok listájáról³³⁶

– a Tanács a főképvisező és a Bizottság közös javaslata alapján minősített többséggel dönt korlátozó intézkedés elfogadásáról³³⁷

– azon harmadik országokkal, illetve nemzetközi szervezetekkel kötendő nemzetközi megállapodások esetében, amelyek kizárólag vagy túlnyomórészt a KKBP területére tartoznak, a főképvisező ajánlásokat nyújt be a Tanácsnak, még a főtárgyaló kijelölését és a tárgyalások megkezdését megelőzően,³³⁸ illetve irányítja az Unió küldöttségeinek tevékenységét³³⁹

– a Bizottság és a főképvisező együttes javaslata alapján határozza meg a Tanács a szolidaritási klauzula végrehajtására vonatkozó részletes szabályokat³⁴⁰

³³²EUSZ 31. cikk (2)

³³³EUSZ 33. cikk

³³⁴EUSZ 34. cikk (1)

³³⁵EUSZ 36. cikk

³³⁶EUSZ 46. cikk (1),(2)

³³⁷EUMSZ 215. cikk

³³⁸ EUMSZ 218. cikk (3)

³³⁹ EUMSZ 221. cikk (2)

³⁴⁰ EUMSZ 222. cikk (3)

– azon tagállamok, amelyek a KKBP területén kívánnak megerősített együttműködést kialakítani, illetve ahhoz csatlakozni, kérelmet nyújtanak be a Tanácshoz. A kérelmet a főképviselő véleményezi abból a szempontból, hogy az összhangban áll-e az Unió közös kül- és biztonságpolitikájával.³⁴¹

Gyakran szokás a főképviselőt az Európai Unió külügyminiszterének hívni, de a fentebb részletezettekből is kitűnik, hogy az Európai Unió Külügyi- és biztonságpolitikai főképviselője nem rendelkezik olyan széles hatáskörrel, hogy az Európai Uniót a külpolitika terén képviselhesse. Megállapítható ugyanakkor, hogy a tisztség fontos szerepet tölt be az Unió közös külpolitikájában s ennek erősödésével a későbbiekben fontosabb szerepet is betölthet az integráció során.

4.4.7. A Külügyi Szolgálat³⁴²

A külügyi és biztonságpolitikai főképviselő feladatkörének komplexitásából adódóan, illetve tekintettel annak sokrétűségére és összetettségére, működése során segítségre szorul; feladatainak ellátásában a Bizottság és a Tanács tisztviselőiből, valamint a tagállami diplomáciai szolgálatok tagjaiból álló szakszolgálatok, az Európai Külügyi Szolgálat segíti. Szervezetét és működését a Tanács határozatban³⁴³ állapítja meg a főképviselő javaslata alapján, az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt és a Bizottság egyetértését követően határoz.³⁴⁴

Az EKSZ által nyújtott segítség elsősorban az Európai Unió külső fellépéseinek összehangolásában, valamint a politikai javaslatok előkészítésében és végrehajtásában nyilvánul meg. Segíti az Európai Tanács elnökét, a Bizottság elnökét és a bizottsági tagokat a külkapcsolatok területén végzett feladataikban. Az Unió külső tevékenységébe tartozó különböző területek, illetve külső tevékenységek és az egyéb szakpolitikák összhangja érdekében az EKSZ támogatja a tagállamok diplomáciai szolgálatait és együttműködik azokkal, valamint a Tanács Főtitkárságával és a Bizottság szolgálataival.³⁴⁵

³⁴¹ EUMSZ 329. cikk (2), 331.cikk (2)

³⁴² European External Action Service – EEAS

³⁴³ A Tanács 2010/427/EU határozata az Európai Külügyi Szolgálat szervezetének és működésének a megállapításáról. - <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32010D0427&from=HU> – letöltve 2015. február 22.

³⁴⁴EUSZ 27. cikk (3)

³⁴⁵A Tanács 2010/427/EU határozata 3. cikk (1)

Az EKSZ székhelye Brüsszel; egy központi igazgatási szervre és küldöttségekre tagolódik; a központi igazgatási szerv élén a főképviselő irányítása alá tartozó ügyvezető főtitkár áll. A központi igazgatási szervben belül további szervezeti egységek: főigazgatóságok³⁴⁶ és osztályok³⁴⁷ működnek.

Az EKSZ küldöttségei³⁴⁸ átveszik a Bizottság korábbi, harmadik országokba, illetve nemzetközi szervezetekhez akkreditált képviselőinek szerepét.³⁴⁹ A feladatai közé tartozik az EU politikáinak bemutatása, magyarázata és végrehajtása; a fogadó állam politikáinak és fejleményeinek jelentése és elemzése; adott mandátumok alapján és keretei között tárgyalások folytatása a fogadó országban; illetve a multilaterális diplomáciai kapcsolatok keretei között a tagságból, illetve megfigyelői státusból eredő képviselői teendők. Továbbá szorosan együttműködnek a tagállamok diplomáciai szolgálataival és megosztják egymással az információkat.³⁵⁰

Azzal, hogy az EKSZ-en belül a Bizottság és a Tanács Főtitkárságán belüli egységek egy irányítás alá kerülnek, a Külügyi Szolgálat egy koherensebb, az Unió valamennyi külkapcsolati aspektusát felölelő stratégiai megközelítést alakíthat ki, mellyel tovább erősödhet az Unió külpolitikai térnyerése.

4.5. A döntéshozatal és az együttműködés a KKBP területén.

4.5.1 A döntéshozatal „egyhangúsága”

A KKBP és ezzel együtt a KKVP jogforrási és döntéshozatali rendszere a lisszaboni reformok következtében megszűnő pillér-struktúra felbomlása után is határozottan elkülönül az Unió többi politikájától, külön szabályok és eljárások hatálya alá tartozik; ha a Szerződések eltérően

³⁴⁶ Főigazgatóságok: a világ valamennyi országát és régióját lefedő földrajzi referatúrákból, valamint multilaterális és tematikus referatúrákból álló főigazgatóság; igazgatási, személyzeti felvételi és költségvetési ügyekkel foglalkozó főigazgatóság; a főképviselő közvetlen irányítása alatt álló Válságkezelési és Tervezési Igazgatóság, Polgári Tervezési és Végrehajtási Szolgálat, az Európai Unió Katonai Törzse és az Európai Unió Helyzetelemző Központja. – a Tanács 2010/427/EU határozata 4. cikk (3) a)

³⁴⁷ Osztályok: stratégiai politikai tervező; jogi; az intézményközi kapcsolatokért; a tájékoztatásért és nyilvános diplomáciáért; a belső ellenőrzésért és vizsgálatokért, valamint a személyes adatok védelméért felelős osztály. – a Tanács 2010/427/EU határozata 4. cikk (5)

³⁴⁸ A küldöttség létrehozásáról vagy megszüntetéséről szóló határozatot a főképviselő fogadja el, a Tanáccsal és a Bizottsággal egyetértésben. – a Tanács 2010/427/EU határozata 5 cikk (1)

³⁴⁹ A küldöttség létrehozásáról, illetve megszüntetéséről szóló határozatot a főképviselő fogadja el, a Tanáccsal és a Bizottsággal egyetértésben. A delegációk élén delegációvezető áll, aki a főképviselőnek tartozik felelősséggel. A küldöttségvezető jogosult az EU képviselőtére, különösen szerződések megkötése vagy bírósági eljárásokban való részvétel tekintetében. – a Tanács 2010/427/EU határozata 5 cikk (1)

³⁵⁰ A Tanács 2010/427/EU határozata 5 cikk (7)-(9)

nem rendelkeznek, a KKBP-t az Európai Tanács és a Tanács egyhangúan határozza meg és hajtja végre.³⁵¹

A közös kül- és biztonságpolitika folytatására az Unió általános iránymutatásokat határoz meg, határozatokat fogad el, amelyek meghatározzák az Unió által végrehajtandó fellépéseket, az Unió által képviselendő álláspontokat, és e körben hozott határozatok végrehajtásának szabályait, továbbá erősíti a tagállamok közötti rendszeres együttműködést politikájuk folytatásában.³⁵²

Az általános iránymutatásokat tartalmazó határozatok elfogadása³⁵³ az Európai Tanács, míg az Unió műveleti fellépéseire és álláspontjaira, valamint ezek végrehajtására irányuló határozatok elfogadása a Tanács hatáskörébe tartozik.

A közös kül- és biztonságpolitikát érintő ügyekben – szintén a kormányközi együttműködés okán – az Európai Tanács és a Tanács főszabályként egyhangúlag dönt.³⁵⁴ Ez az egyhangúság azonban nem jelenti azt, hogy minden tagállamnak egyet kell értenie a döntéssel. A konstruktív tartózkodás intézményét az Amszterdami Szerződés vezette be, amely lehetővé teszi, hogy bármely tagállam oly módon maradjon kívül a döntéshozatalból, hogy ne akadályozza az Unió fellépését. Konstruktív tartózkodás esetében a szavazás során az érintett tagállam egy formális nyilatkozatban jelzi a tartózkodási szándékát, ily módon nem köteles a meghozott döntést alkalmaznia, azonban elfogadja, hogy a határozat köti az Uniót, és a kölcsönös szolidaritás szellemében tartózkodik minden olyan tevékenységtől, amely ellentétes lehet az Unió adott határozaton alapuló fellépésével, vagy hátráltatja azt. A tartózkodás lényegét tekintve vétóvá alakul át, a fentebb írtak alapján, ha a tartózkodást választó tagállamok a tagállamok legalább egyharmadát és egyben az Unió népességének legalább egyharmadát képviselik.³⁵⁵ Ebben az esetben a határozatot nem lehet elfogadni.

Az egyhangúság alóli kivételt képezik az EUSZ 31. cikk (2) bekezdésében foglaltak is, melyek értelmében a Tanács minősített többséggel határoz,³⁵⁶

– amikor az Európai Tanácsnak az Unió stratégiai érdekeit és célkitűzéseit meghatározó, a

³⁵¹ EUSZ 24. cikk (1)

³⁵² EUSZ 25. cikk

³⁵³ Jogalkotási aktusok elfogadása a KKBP területén kizárt.

³⁵⁴ Eljárási kérdésekben a Tanács egyszerű többséggel is határozhat.

³⁵⁵ Blutman 2013. 180. o.

³⁵⁶ Kivételt képeznek a katonai, védelmi jellegű határozatok nem számítva az állandó strukturált együttműködés meghatározott eseteit.

22. cikk (1) bekezdése³⁵⁷ szerinti határozata alapján az Unió fellépését vagy álláspontját meghatározó határozatot fogad el;

– amikor az Unió fellépését vagy álláspontját meghatározó határozatot az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselője által benyújtott olyan javaslat alapján fogadja el, amelynek benyújtására a főképviselőt az Európai Tanács külön felkérte saját, vagy a főképviselő kezdeményezésére;

– amikor az Unió valamely fellépését vagy álláspontját meghatározó határozat megvalósítására vonatkozó bármilyen határozatot fogad el;

– amikor a 33. cikknek³⁵⁸ megfelelően különleges képviselőt nevez ki.

További eltérés az egyhangúság alól, hogy az EiT egyhangúlag elfogadott határozatában úgy is rendelkezett, hogy a Tanács az EUSZ-ben meghatározott esetektől eltérő esetekben is eljárhat minősített többséggel.³⁵⁹

A minősített többségi szavazás alá eső kérdések meghatározásával egyidejűleg azonban a tagállamok formálisan is kikötötték a „luxemburgi formula”³⁶⁰ alkalmazásának lehetőségét, azaz ha bármely tagállam kijelenti, hogy létfontosságú és általa megnevezett nemzeti politikai okokból ellenzi a minősített többséggel meghozandó határozat elfogadását, akkor a szavazásra nem kerül sor. A Lisszaboni Szerződés által bevezetett új elem, hogy ebben az esetben a külügyi és biztonságpolitikai főképviselő intenzív konzultációt folytat az érintett tagállammal a tagállam számára is elfogadható megoldás megtalálása céljából. Amennyiben a konzultáció nem jár sikerrel, a Tanács minősített többséggel kérheti, hogy az ügyet terjesszék egyhangú határozathozatalra az Európai Tanács elé.³⁶¹

A fentiekből kiviláglik, hogy az az alapvetés, mely szerint az egyhangúság képezi az alapját a KKBP területén hozott döntéseknek, a kivételek révén felhígul, és ez a szupranacionalitás

³⁵⁷ Az alapelvek és célkitűzések alapján az Európai Tanács által meghatározott Uniós stratégiai érdekek és célkitűzések

³⁵⁸ „A Tanács, az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselőjének javaslata alapján meghatározott politikai kérdésekben felhatalmazással rendelkező különleges képviselőt nevezhet ki. A különleges képviselő megbízatását a főképviselő irányítása alapján látja el.”

³⁵⁹ EUSZ 31. cikk (3)

³⁶⁰ „Valahányszor, amikor olyan kérdésben kell döntenet, amely a Bizottság javaslata alapján minősített többséget követel, a Tanács tagjai arra fognak törekedni, hogy megfelelő időn belül olyan megoldást találjanak, amely valamennyi tagállam számára elfogadható, figyelembe véve egymás érdekeit, továbbá a Közösségnek a Szerződés 2. cikkében foglalt érdekeit.” Luxemburgi kompromisszum 1966.

³⁶¹ EUSZ 31. cikk (2) második albekezdés

irányába mutat.³⁶²

4.5.2 Az együttműködés tartalma és formái

A KKBP kérdésköreiben hozott döntések tartalmát – a terület sokszínűségére figyelemmel – általános szinten nem lehet behatárolni, azonban azoknak meghatározott feltételeknek és korlátoknak kell megfelelniük. Ilyen korlátot jelent elsősorban az EUSZ 21. cikk (1) és (2) bekezdéseiben fentebb részletezett általános elvek és célkitűzések. E korlát általános és meghatározatlan, ezáltal a döntéshozatal során érdemi korlátot nem, viszont hivatkozási alapot jelenthet. A másik korlát, hogy a határozatoknak igazodniuk kell azon határozatok tartalmához, amelyek végrehajtására létrehozták.³⁶³

A Szerződések példákat adva és nem egységesen említik a KKBP eszközeit. A KKBP-i tevékenység során a tagállamok stratégiai érdekeket határoznak meg és célokat tűznek ki,³⁶⁴ egyeztetnek, és közös megközelítést alakítanak ki bizonyos kérdéshez való viszonyulás tekintetében³⁶⁵; összehangolják cselekvésüket nemzetközi szervezetekben;³⁶⁶ a diplomáciai képviseletek együttműködnek a harmadik államok területén,³⁶⁷ az Unió különleges képviselőt nevez ki, nemzetközi szerződést köt,³⁶⁸ illetve műveleteket és missziókat hajt végre.³⁶⁹

Az együttműködésre vonatkozó uniós hatáskörnek azonban azonosíthatóak a főbb fajtái, viszont általános szinten a külpolitikai, biztonságpolitikai és védelempolitikai tevékenységet nem mindig lehet egymástól elkülöníteni. Néhány példa erejéig az együttműködés formái a következők lehetnek: a közös politikai nyilatkozatok, közös stratégiák és célok meghatározása, közös szabályok kialakítása, közös szerv létrehozása, nemzetközi szerződés megkötése, korlátozó intézkedések bevezetése, illetve különleges képviselő kinevezése.

4.6. Az emberi jogok és egyes intézményi fellépések

Az EUSZ 2. cikkében foglalt értékek betartása nem kizárólag a tagállamokat és az uniós állampolgárokat köti. A lefektetett szabályok betartása és betartatása az Unió intézményeinek

³⁶² Blutman 2013. 80. o.

³⁶³ Blutman 2013. 182. o.

³⁶⁴ EUSZ 26. cikk

³⁶⁵ EUSZ 29 és 32. cikk

³⁶⁶ EUSZ 34. cikk

³⁶⁷ EUSZ 35. cikk

³⁶⁸ EUSZ 33. cikk és 37. cikk

³⁶⁹ EUSZ 28, 42., 43. cikkek

is fő feladata, mely szinte napi szinten jelenik meg tevékenységeik során, legyen az a Tanács vagy a Parlament.

Az EUSZ 2. cikkében foglalt értékek tiszteletben tartása annyira hangsúlyos elvárás, hogy azok megsértése komoly következményeket von maga után, mely eljárásban az intézményeknek nagy szerepe van. A sokat emlegetett kötelezettségszegési eljárás, az EUSZ 7. cikk alapján a Tanács, a tagállamok egyharmada, az Európai Parlament vagy az Európai Bizottság indokolással ellátott javaslata alapján, tagjainak négyötödös többségével és az Európai Parlament egyetértésének elnyerését követően megállapíthatja, hogy fennáll az egyértelmű veszélye annak, hogy egy tagállam súlyosan megsérti a 2. cikkben említett értékeket. A Tanács megállapítását megelőzően a tagállamat meghallgatja és ajánlásokkal láthatja el azt.³⁷⁰

A Tanács egyhangúlag megállapíthatja, hogy a tagállam súlyosan és tartósan megsérti az EUSZ 2. cikkben említett értékeket, amennyiben erre a megállapításra jutott, minősített többséggel úgy határozhat, hogy a kérdéses tagállamnak a Szerződések alkalmazásából származó egyes jogait felfüggeszti, ide értve az e tagállam kormányának képviselőjét a Tanácsban megillető szavazati jogokat. A későbbiekben minősített többséggel a Tanács úgy határozhat, hogy a meghozott intézkedéseket megváltoztatja vagy visszavonja, amennyiben az elrendelésükhöz vezető körülményekben változás következett be.³⁷¹

Az Unió intézményei azonban nem csak a tagállamok esetleges jogsértéseivel foglalkoznak, hanem saját illetékességükön és hatáskörén belül az emberi jogokat érintő kérdésekkel is. A Parlamentben többek között a Külügyi Bizottság keretein belül külön Emberi Jogi Albizottság működik, mindemellett éves jelentéseket bocsájt ki a nyilvánosság számára a világ országainak emberi jogi helyzetéről, mellyel lehetőség nyílik arra, hogy az Unió nyomást gyakoroljon az alapvető jogok gyakorlását korlátozó államokra.³⁷²

Fontos szerepet tölt be továbbá az Európai Unió Tanácsának két külön tanácsa, az Általános Ügyek Tanácsa, illetve Külügyi Tanácsa, még a Lisszaboni Szerződést megelőzően 7 emberi jogi témájú irányelvet³⁷³ fogadtak el, melyek a mai napig befolyásolják az emberi jogok hatékonyabb védelmét, illetve a velük kapcsolatos elvárásokat. A Bizottság az emberi jogokkal

³⁷⁰ EUSZ 7. cikk (1) bek.

³⁷¹ EUSZ 7. cikk (2)-(4) bek.

³⁷² <http://emberijogok.kormany.hu/emberi-jogok-es-az-europai-unio>

³⁷³ halálbüntetés, kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmód, emberi jogi párbeszéd, gyermekek jogai a fegyveres konfliktusokban, emberi jogvédők, gyermekek jogainak előmozdítása és védelme, nők elleni erőszak, valamint a nőkkel szembeni megkülönböztetés valamennyi formája elleni küzdelem

egyek szakpolitikai területeken keresztül foglalkozik, többek között nemzetközi megállapodások tárgyalásaiban vesz részt, ellátja a bővítési folyamat felügyeletét és a szomszédsgpolitika egyes kérdéseit, illetve irányítja a fejlesztési programokat és pénzügyi eszközöket együttműködve az Európai Külügyi Szolgálattal. Az emberi jogok elősegítése, védelme a kül- és biztonságpolitikai főképviseelő felügyelete alá tartozó Európai Külügyi Szolgálat tevékenységében is megjelenik, továbbá az Unió emberi jogokért felelős különleges képviselőjének feladata, hogy hatékonyabbá tegye az Unió emberi jogi politikáját, valamint ráirányítsa a figyelmet az ennek keretében végzett munkára és az Unió eredményeire.³⁷⁴

Az intézmények közül azonban a kiemelkedik kettő, mégpedig a Parlament és a Tanács, az előbbi aktivitása, az utóbbi pedig kiemelt szerepe miatt meghatározó. A Tanács kijelöli azon törekvéseket, mely az Unió egyes politikáit, illetve generális irányokat jelenti, meghatározza az Unió stratégiai érdekeit és a KKBP általános irányvonalait. E feladatkörében eljárva döntéseiben az emberi jogi megfelelés és annak elősegítése alapvető szerepet tölt be.

A Tanács ellenőrzi is az eltelt időszakokat és azokból konzekvenciát von le, illetve új irányokat is kitűz, ennek keretében született meg az egyes későbbiekben tárgyalt uniós emberi jogi politikáját érintő felülvizsgálata, mely során értékelt a korábbi eredményeket és új elvárásokat is kitűzött a következő évekre.

A Tanács több ízben kifejtette már, hogy az Unió elkötelezettsége az emberi jogok előmozdítása és védelme, valamint a demokrácia világszerte történő támogatása mellett töretlen. Napjaink válságai és az emberi jogok és az alapvető szabadságok széles körű megsértése és a velük való visszaélés az Unió egyre határozottabb erőfeszítéseit követeli meg, mely átfogó emberi jogi megközelítést kell, hogy biztosítson a konfliktusok és válságok megelőzésére és kezelésére, valamint az emberi jogoknak az uniós politikák külső vonatkozásaira való kiterjesztésében a jobb szakpolitikai koherencia biztosítása érdekében, különös figyelemmel a migráció, a kereskedelem és a beruházások területén, a fejlesztési együttműködések és a terrorizmus elleni küzdelemben.³⁷⁵

A Tanács kinyilvánította, hogy az Unió és tagállamai a demokráciára támaszkodnak, ennek oka többek között a hasonló hagyományok, közös európai értékek, viszont kiemeli, hogy a demokrácia kívülről történő erőltetése, így az emberi jogok elősegítése nem működik, azok

³⁷⁴ <http://emberijogok.kormany.hu/emberi-jogok-es-az-europai-unio>

³⁷⁵ Council Conclusions on the Action Plan on Human Rights and Democracy 2015 – 2019, Brussels, 20 July 2015 (OR. en) 10897/15

legfontosabb eszköze a partnerországok fejlesztési stratégiáinak és programjainak segítése, támogatása, hiszen legmegfelelőbbben e törekvést a helyben irányított folyamatok, a pénzügyi és politikai összetevők megfelelő kombinációja támogathatja, mely egyes partnerországok sajátos helyzetét figyelembe veszi. Ennek elérésére számos eszköz áll az Unió rendelkezésére, így emberi jogi iránymutatásai szerinti fellépés, pénzügyi eszközök, választási megfigyelő küldöttségek, missziók és multilaterális fórumokon végzett fellépés, illetve párbeszédék folytatása.³⁷⁶ Ennek eredményeként többek között Jemenben erősödött a Parlament szerepe a jogalkotásban, Tádzsikisztánban az Unió elősegítette a többpártrendszer kialakulását, Bolíviában támogatta az őslakos közösségek szerepének növelését a jogalkotásban, Elefántcsontparton elősegítette a szólás- és sajtószabadságot.³⁷⁷

A Parlament az emberi jogok vizsgálata során megkerülhetetlen, ahogy fentiekben már hivatkoztam rá, e témában kimondottan a legaktívabb szereplő az intézmények közül, és talán nem túlzás kijelenteni, hogy elsődleges feladatának érzi az emberi jogi megfelelés érvényre juttatását.

A Parlament feladatai során hozzájárul az Unió politikáihoz, ellenőrzi a többi uniós intézmény munkáját, és figyelemmel kíséri az Unió tevékenységét és a vele kapcsolatba hozható eseményeket, így különös figyelmet szentel az emberi jogok megsértésének eseteire, melyek vonatkozásában állásfoglalásokat ad ki. A Parlament keretein belül működik a már említett Külügyi Bizottság Emberi Jogi Albizottsága³⁷⁸, mely 30 taggal és 28 póttaggal rendelkezik. Az Albizottság az emberi jogi kérdések széles köréről rendez meghallgatásokat, e témák napi szintű kezelésével foglalkozik, küldöttségei pedig rendszeres látogatásokat tesznek az érintett országokban. A Parlament nem kizárólag a tagállamok parlamentjeivel tart fenn kapcsolatot, egyes nem uniós parlamentekkel való üléseken és a regionális parlamenti közgyűléseken is központi szerepet játszik, többek között emberi jogokkal kapcsolatos párbeszédék tekintetében. Az EUSZ 14. cikk és EUMSZ 310. cikk (1) bekezdése alapján közvetetten beleszólása van az emberi jogi és demokrácia elősegítésével kapcsolatos pénzügyi előirányzatok elfogadásába, illetve ezt követően a felhasználás ellenőrzésébe, jóváhagyásába. A Parlament saját

³⁷⁶ Council conclusions on Democracy Support in the EU's External Relations 2974th EXTERNAL RELATIONS Council meeting Brussels, 17 November 2009, (forrás: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/gena/111250.pdf letöltve: 2017. április 20.)

³⁷⁷ Delivering on Democracy, Report January – June 2011, EIDHR (forrás: http://www.eidhr.eu/files/dmfile/EIDHR_DemocracyReport2.pdf, letöltve: 2017. április 20.)

³⁷⁸ <http://www.europarl.europa.eu/committees/hu/droi/home.html>

kezdeményezésű éves jelentéseiben az Unió emberi jogi politikájával és az Unió éves jelentésével kapcsolatos gondolatokat tartalmaz³⁷⁹

A Parlament támogatási programjai során az Unió szomszédságpolitikával érintett parlamenteket, illetve egyes afrikai, ázsiai és latin-amerikai országokat, valamint a határokon átnyúló és regionális parlamenteket is támogatnak, melyek célja jogalkotás, ellenőrzés és képviselő megerősítésére, a parlamenti szervezetek felállítására, a közigazgatási és az intézményi reform végrehajtására, a parlamentközi jogalkotási együttműködés megindítására bevált gyakorlatok cseréje. Fontos szerep hárul a Parlamentre egyes konfliktusok során is, mely esetben közvetítő és párbeszéd elősegítő tevékenységet folytatnak, ennek keretében a Parlament küldötteiként léphetnek fel közvetítés és konfliktusmegelőzés céljából, részt vehetnek közös Unió-s munkacsoportokban, illetve szerepet vállalhatnak konfliktusok megelőzését szolgáló parlamenti kapacitás kialakításában.³⁸⁰

Tevékenysége során a Parlament több esetben felszólalt az Unióval partnerségi viszonyban álló országok emberi jogilag kifogásolt magatartásával szemben, így több ízben elítélte a Törökországban folyó eseményeket,³⁸¹ de felszólaltak a mianmari kormány által tanúsított elnyomó intézkedések ellen is,³⁸² illetve a visszatérően felszólal Kínával szemben.

Kínával kapcsolatban többek között megemlíti a Parlament, hogy az emberi jogok, a demokrácia és a jogállamiság előmozdítása és tiszteletben tartása az Unió és Kína közötti hosszú távú partnerség középpontja, mely összhangban áll az Unió azon kötelezettségvállalásával, hogy ezeket az értékeket külső fellépései során előtérbe helyezi, illetve Kína is elkötelezettségét fejezte ki ezen értékek hazai elősegítésében és nemzetközi együttműködésekben való betartásában. A 2016. július 12-13-án megtartott 18. EU-Kína csúcstalálkozón arra a következtetésre jutott az Unió és Kína, hogy 2016-ban az EU és Kína közötti emberi jogi párbeszéd másik fordulóját is megtartják.³⁸³ E kedvező fordulatok azonban nem jelentik azt, hogy Kína minden esetben az általa vállalt, illetve tőle elvárt magatartást tanúsítaná, erre tökéletes példa a sok diplomáciai bonyodalmat okozó Kína-Tibet viszony, melynek egyik legkínosabb pontja a világ legnagyobb tibeti buddhista központjával, a Larung

³⁷⁹ http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/hu/displayFtu.html?ftuId=FTU_6.4.1.html

³⁸⁰ <http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/hu/20150201PVL00015/Emberi-jogok>

³⁸¹ <http://hu.euronews.com/2016/11/22/a-torok-csatlakozasi-targyalasok-befagyasztasara-szolit-fel-a-ket-legnagyobb-frakcio-az-europai-parlamentben>, <https://mno.hu/kulfold/az-ep-felfuggesztene-a-torok-csatlakozasi-targyalasokat-1373099>

³⁸² 2016/3027(RSP) Resolution on the situation of the Rohingya minority in Myanmar

³⁸³ 2016/3026(RSP) Resolution on the cases of the Larung Gar Tibetan Buddhist Academy and Ilham Tohti

Gar Intézettel szembeni kínai fellépés.

Larung Gar ellen indított kínai politikai lépés nem csak a buddhista szerzetesek és a Dalai Láma fellépését és ellenérzését váltotta ki, az intézkedések, mellyel az intézetet el akarják lehetetleníteni és a kínai politikai propaganda, a hazafias gondolkodás sodrásába kívánják beszervezni, nemzetközi visszhangot is kiváltott, ennek kapcsán szólalt fel a Parlament is. Ennek keretében elítélte a hatósági fellépést, kérte, hogy tartsák tiszteletben a vallásszabadságot az emberi jogok területén tett nemzetközi kötelezettségvállalásaikkal összhangban, felszólította a kínai hatóságokat, hogy kezdeményezzenek párbeszédet és konstruktív módon vegyenek részt a Larung Gar helyi közösséggel és vallási vezetőivel kapcsolatos fejleményekben, és foglalkozzanak a túlzásfolt vallási intézetekkel kapcsolatos aggodalmakkal. A Parlament sürgeti továbbá a kínai kormányt, hogy módosítsa a biztonsági jogcsomag azon rendelkezéseit, amelyek szűkítik a civil társadalmi szervezetek helyiségeit, és szigorítják a vallási gyakorlatok kormányzati ellenőrzését, felszólítja a kínai kormányt, hogy biztosítson tisztességes és biztonságos környezetet minden nem kormányzati szervezet számára és az emberi jogvédők számára, hogy szabadon működjenek az országban.³⁸⁴

V. Az Európai Unió a félkarú óriás, a Közös Kül- és Védelempolitika

Az Unió kezdeti lépéseitől, a gazdasági majd az ezzel párhuzamosan fejlődő politikai integrációnak egyre több és több feladattal kellett szembesülni az integrációs folyamat során. Az új típusú biztonsági kihívások, melyek az integráció kezdetén nem befolyásolták az Unió célkitűzéseit –, mint például a nemzetközi terrorizmus, a tömegpusztító fegyverek elterjedése, az államkudarcok, a globális környezeti problémák, a nemzetközi migráció megjelenése és felerősödése – a biztonság fogalmának kibővülését eredményezték. Ezen kihívásokra az Uniónak válaszolnia kell. Tulajdonképpen már az 1970-es évektől felmerült az igény a nemzetközi viszonyok neoliberais elméletén belül a biztonság fogalmának átalakítására, majd 1983-ban Barry Buzan³⁸⁵ fejtette ki a biztonság szektorális elméletét, amely szerint a biztonság hagyományos katonai szektorán túl politikai biztonságról, gazdasági biztonságról, társadalmi és környezeti biztonságról beszélhetünk.³⁸⁶ Jelen fejezet célja, hogy bemutassa az Unió közös kül- és biztonságpolitikájának szerves részét képező,³⁸⁷ és egyre hangsúlyosabb szerephez jutó

³⁸⁴ ibid

³⁸⁵ részletesen: Buzan, Barry: *People, States and Fear: The National Security Problem in International Relations* Wheatsheaf Books, 1983

³⁸⁶ Buzan, Barry – Wæver, Ole – de Wilde, Jaap: *Security: a New Framework for Analysis* Lynne Rienner Publishers, 1998 7.

³⁸⁷ 42. cikk (1) A közös biztonság- és védelempolitika a közös kül- és biztonságpolitika szerves része.

területét, a közös kül- és védelempolitikáját, annak kezdeti lépéseit, aktuális helyzetét és rá váró jövőbeni folyamatokat. Arra a kérdésre is keresi a választ, hogy a 28 tagú Unió képes-e egységes védelempolitikát létrehozni és azt működtetni, illetve meghatározó kérdésekben képes-e együttműködni az Észak-Atlanti Szövetséggel.

5.1. A közös védelempolitika kialakulása

Az Európai Unióról szóló Szerződés (EUSZ) 42. cikke alapján a közös biztonság- és védelempolitika a közös kül- és biztonságpolitika szerves része – annak operatív karja³⁸⁸ –, mely politika polgári és katonai eszközök igénybevételével biztosítja az Unió művelési képességét. A Maastrichti Szerződés ugyan utalt egy európai védelmi politika kiépítésére,³⁸⁹ de annak kezdetei mégsem e szerződéshez köthetők, mivel a kooperáció kezdeti lépései és okai már a hidegháború kezdeti éveiben is jelen voltak. A II. világháborút követő évek a korábbi szövetségesek egymással való szembefordulását hozták hidegháborús szembenállást eredményezve, ami alapvetően meghatározta Nyugat-Európa sorsát. Az egységes Európáról szóló gondolatokat több tényező is befolyásolta, ezek közül talán az egyik legfontosabb a Szovjetunió megerősödése és ezzel együtt a kommunizmus terjedése. E félelemtényező mellett a „német kérdés” végleges és mindenki számára megnyugtató megoldása, valamint az Amerikai Egyesült Államok Európa-politikája is jelentősen hatottak a közös együttműködésre. Habár az integráció e három mozgatórugója komplex kérdéseket vet fel, azok kifejtése jelen dolgozatnak csak érintőleges eleme.

5.1.1 A Brüsszeli Szerződés és a NATO megalakulása

Az európai védelmi politika alakulásának kezdeti lépései az 1940-es évek végéhez köthetők; az 1948-ban megkötött Brüsszeli Szerződés és az 1949-ben megalakult NATO a mai Unió védelmi politika alapját képezik.

1948. március 4-én a belga fővárosban kezdődtek meg azok a brit-francia-belga-holland és luxemburgi ötoldalú tárgyalások, amelyek március 17-én a Brüsszeli Szerződés aláírását eredményezték.³⁹⁰ A szerződés védelmi tárgyú cikkei³⁹¹ rögzítik a kollektív védelem elvét, azaz

³⁸⁸ Dietrich, Sascha: Die rechtlichen Grundlagen der Verteidigungspolitik der Europäischen Union. Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (ZaöRV), 2006, 663-697. o.

³⁸⁹ Blutman (2013) 181. o.

³⁹⁰ Németh István: *Európa 1945-2000. A megosztástól az egységig* Aula Kiadó, 2004, 244. o.

³⁹¹ A Brüsszeli Szerződés 4-7. cikke

„Ha a Magas Szerződő Felek egyikét Európában fegyveres támadás érné, a többiek az Egyesült Nemzetek Alapokmányának 51. cikke értelmében minden rendelkezésükre álló eszközzel katonai és egyéb segítséget és támogatást nyújtanak részére”.³⁹²

A Brüsszeli Szerződés lényeges momentuma a nyugat-európai integrációnak, hiszen az nem kizárólag katonai-védelmi együttműködés; a szerződés gazdasági, szociális kooperációra, valamint a békés vitarendezésre vonatkozó rendelkezéseket is tartalmazott. Ez a dokumentum képezi alapját az NSZK nyugat-európai integrációját biztosító 1954-es párizsi egyezményeknek, másrészt a transzatlanti biztonságpolitikai pillér, a NATO előszobájának is tekinthető. Kiemelendő továbbá, hogy a Brüsszeli Szerződés az OEEC³⁹³ keretén belül létrejött európai együttműködés katonai, védelmi megfelelőjének számított, ezért – hasonlóan az OEEC-hez – az 1950-es években realizálódó európai integráció kezdeti lépéseként értelmezhető.

A Brüsszeli Szerződést előkészítő konferencián felvetődött annak szükségessége, hogy a kialakuló szövetséghez megszerezzék az Egyesült Államok katonai támogatását és csatlakozását; az Egyesült Államok képviselői viszont túl szűknek találták a Brüsszeli Szerződéssel létrehozott együttműködés kereteit ahhoz, hogy hatékony védelmet nyújthasson, ezért elutasították a szövetséghez történő amerikai csatlakozást. Azonban azzal a javaslattal álltak elő, hogy Brüsszeli Szerződés államai az egyezményt terjesszék ki más országokra is – Norvégiára, Svédországra, Dániára, Izlandra, Olaszországra –, majd ezt követően az amerikai elnök javaslatot tesz az aláíróknak, hogy kössenek kollektív védelmi megállapodást az Egyesült Államokkal.³⁹⁴ 1948. július 6-án Washingtonban tárgyalások kezdődtek, melynek eredményeként októberben egy előzetes megállapodás született; ennek értelmében a brüsszeli ötök, valamint az USA és Kanada egy kollektív védelmi szervezetet állítanak fel. Az Észak-atlanti Szerződés Szervezetének (North Atlantic Treaty Organisation - NATO) alapokmányát végül 1949. április 4-én Washingtonban írta alá tizenkét állam.³⁹⁵ A NATO megalakulásával tehát megtörtént egyrészt Nyugat-Európa és Észak-Amerika biztonságpolitikai összekapcsolódása, másrészt az Egyesült Államok katonai téren is hosszú távú

³⁹² Halmosy Dénes: *Nemzetközi szerződések 1945-1982* Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Gondolat Könyvkiadó Budapest, 1985, 145-146. o..

³⁹³ Európai Gazdasági Együttműködési Szervezet a mai Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (OECD) elődszerve 1948. április 16-án jött létre.

³⁹⁴ Gazdag Ferenc: *Európai integráció és külpolitika* Osiris Kiadó Budapest, 2005, 109-112.

³⁹⁵ Belgium, Dánia, Egyesült Államok, Franciaország, Hollandia, Izland, Kanada, Luxemburg, Nagy-Britannia, Norvégia, Olaszország és Portugália

elkötelezettségéről biztosította Európa nyugati felét.

5.1.2. Az egységes európai hadsereg víziója, az Európai Védelmi Közösség bukása

A francia külpolitika egyik legfontosabb sarokpontja, hogy Németország tartós gazdasági, politikai és katonai alávetettségével elhárítsanak egy esetleges újabb „német vést”. Robert Schuman külügyminiszter is ezen irányvonalat tartotta a tartós béke egyik zálogának: az 1950. május 9-én elhangzott Schuman-tervben is ez irányban látta megvalósulni a békés Európa jövőjét. A Schuman-tervben a francia kormány azt javasolja, hogy a francia-német szén- és acéltermelés egészét egy közös Főhatóság alá rendeljék egy olyan szervezet keretében, amely nyitva áll más európai országok előtt is, a termelés terén ilyen módon létrejövő szolidaritás majd kifejezésre juttatja, hogy Franciaország és Németország között a háború bármely fajtája nem csupán elméletileg, de gyakorlatilag is lehetetlen.³⁹⁶ A Schuman-terv alapján megindult tárgyalásokat követően 1951. április 18-án aláírt Párizsi Szerződéssel létrejött Európai Szén- és Acélközösség (ESZAK).

Az ESZAK mellett párhuzamosan egy másik nemzetek feletti integrációs folyamat is elindult a védelempolitika területén. A francia miniszterelnök, René Pleven nevével fémjelzett Európai Védelmi Közösségről (European Defence Community - EDC) szóló tervezet ugyan az 1954. augusztusi francia nemzetgyűlési döntés értelmében elbukott, viszont az első szupranacionális védelmi együttműködésre tett kísérletként értelmezhető.

Az Európai Védelmi Közösség gondolatát Pléven az 1950. október 24-én a Nemzetgyűlés előtt tartott beszédében ismertette, melynek során felvázolta egy olyan közös európai hadsereg képét a közös védelem érdekében, mely az egyesült Európa politikai intézményeihez kapcsolódik. A terv alapja az Európa Tanács Közgyűlésén 1950. augusztus 11-én elfogadott javaslat volt, amely azzal a rendeltetéssel kérte az európai hadsereg azonnali megteremtését, hogy az amerikai és a kanadai erőkkel karöltve működjék közre a béke védelmében. Az európai hadsereg felállítása nem vezethet a nemzeti katonai egységek pusztá társításához, csupán egy a régi típusú koalíció lenne. A halaszthatatlan közös feladatoknak csak közös szervek felelhetnek meg. Az egyesült Európa hadseregének, amely a különböző európai nemzetek fiainak részvételével alakult volna meg, a lehető legnagyobb mértékben meg kell valósítania az emberi és anyagi tényezők olyan teljes fúzióját, amelyet egyetlen politikai és katonai európai hatóság

³⁹⁶ Fontaine, Pascal: A new idea for Europe, The Schuman declaration – 1950-2000. European Communities,

fog össze.³⁹⁷

A Pléven-terv gyakorlati megvalósítását célzó értekezlet 1951. február 15-én nyílt meg Párizsban,³⁹⁸ az Európai Védelmi Közösséget létrehozó szerződést³⁹⁹ végül 1952. május 27-én írták alá ugyanitt. A közös európai hadsereg 43 vegyes nemzetiségű hadosztályból állt volna, amelybe a franciák 14, az olaszok és a nyugat-németek 12-12, a Benelux-országok pedig 5 hadosztályt ajánlottak fel. A felek az EDC-t jogi személyiséggel ruházták volna fel, a szerződés szerint nemzetközi kapcsolataiban a Közösség rendelkezik a feladatai ellátásához és céljai eléréséhez szükséges jogképességgel.⁴⁰⁰ A szerződés továbbá leszögezi, hogy az EDC a nemzetközi kapcsolatai alakítása során szorosan együttműködik a NATO-val. A szerződés 38. cikkelye megbizta az EDC Közgyűlését azzal a feladattal, hogy dolgozza ki egy föderális vagy konföderális európai politikai struktúra, az Európai Politikai Közösség alapját. Megállapítható tehát, hogy az EDC-szerződés kettős célt szolgált: egyrészt biztosítani az NSZK integrálását az európai biztonsági rendszerbe, másrészt hozzájárulni a Schuman-terven alapuló ESZAK politikai unióvá alakításához.

Az EDC bukásához a francia Nemzetgyűlés döntése vezetett, mely 1954. augusztus 30-án – két napos heves vita után – 319:264 arányban levette napirendjéről a szerződés ratifikálását. A kollektív európai biztonságra tett első kísérlet, a szupranacionális katonai együttműködést megtestesítő Európai Védelmi Közösség abban az országban bukott el, amelyben koncepciója felmerült és kidolgozásra került.⁴⁰¹

5.1.3. Az NSZK integrálása, a Nyugat-európai Unió létrejötte

Az EDC-ből kimaradó brit állam számos alternatívát dolgozott ki annak érdekében, hogy az EDC esetleges bukása esetén gyors és hatékony megoldást tudjon nyújtani a német remilitarizálás kérdésére a célból, hogy elkerülhessék az amerikai hadosztályok hazarendelését és az amerikai katonai pénzügyi segítségnyújtás megszüntetését.

Az 1954 szeptemberére kibontakozó terv arra próbált megoldást találni, hogyan lehetne a NATO-ba integrálni az NSZK-t úgy, hogy megfelelő garanciákkal valósuljon meg a német

³⁹⁷ Németh I. (2004), 228. o.

³⁹⁸ A résztvevő államok, Franciaország, NSZK, Olaszország, Belgium, Hollandia és Luxemburg voltak.

³⁹⁹ A britek minden lehetséges fórumon leszögezték, hogy Nagy-Britannia nem mond le saját hadserege feletti szuverenitásáról, és az EDC-t ugyan kívülről támogatja, de nem vesz részt abban. Az EDC-tagság brit bojkottja mögött több ok is húzódott, így a védelmi együttműködés nemzetek feletti struktúrája, a Commonwealth és a Sterling-övezet fenntartása, továbbá az Egyesült Államokkal fenntartott speciális kapcsolat óvása.

⁴⁰⁰ European Defence Community Treaty Article 7.

⁴⁰¹ Gazdag Ferenc: Az Európai Unió közös kül- és biztonságpolitikája Osiris Kiadó Budapest, 2003,79. o.

remilitarizálás; de ezzel együtt az NSZK az ellenőrző és korlátozó mechanizmusok okán ne érezze magát másodrendű tagállamnak a szervezeten belül. A terv szerint a Brüsszeli Szerződés bővítése jelenthetné a kiindulópontot, megnyitnák az európai regionális védelmi együttműködést Olaszország és az NSZK felé, módosítva a kollektív védelemről szóló cikket, törölve az esetleges német agresszió esetére szóló együttműködést. Majd a kibővített „brüsszeli hetek” formális és *kölcsönös* kötelezettséget vállalnának a korlátozott újrafelfegyverzés tárgyában, biztosítva ezáltal az NSZK remilitarizálásának diszkriminációmentes korlátozását⁴⁰² A tervezet értelmében minden fegyverkezésre vonatkozó korlátozás tehát csakis kölcsönös alapon történhetne; az ország NATO csatlakozására csak ezt követően kerülhetne sor.

A 1954. szeptember 28-án a londoni Lancaster House-ban nyílt meg az a kilenchatalmi konferencia, melynek résztvevő államai az Egyesült Államok, Kanada, Nagy-Britannia, Franciaország, Olaszország, Belgium, Hollandia, Luxemburg és az NSZK voltak. A francia delegáció Mendès France vezetésével az NSZK NATO-csatlakozását kívánta megakadályozni, diszkriminatív fegyverkorlátozó intézkedéseket követelve.⁴⁰³ A londoni konferencia végül 1954. október 3-án átfogó megállapodással zárult, amelyet egy hat fejezetből álló záróokmány tartalmazott, és amely az 1954. október 20. és 23. között kötött párizsi egyezmények alapjául szolgált.

A kilenchatalmi megállapodások rögzítették az NSZK és Olaszország meghívását a Brüsszeli Szerződésbe, továbbá a szerződés módosításával létrehozták a Nyugat-európai Uniót (Western European Union - WEU). Az NSZK kötelezettséget vállalt, hogy nem gyárt és nem birtokol atom-, biológiai és vegyi fegyvereket; felállították a WEU Fegyverkezést Ellenőrző Hivatalát, amely a fenti kötelezettségvállalás betartását volt hivatott ellenőrizni. A tizennégy-hatalmi megállapodások⁴⁰⁴ pedig rögzítették az NSZK meghívását az Észak-atlanti Szerződés Szervezetébe.⁴⁰⁵

A brit kezdeményezésre összehívott londoni konferencia tehát megoldotta azt a válságot, amelyet az Európai Védelmi Közösség bukása okozott, és amely veszélyeztette az USA európai katonai szerepvállalását. Létrehozott egy szervezetet, mely kiindulópontja lett a ma ismert uniós védelmi politikai rendszernek.

⁴⁰² Ibid 112-113. o.

⁴⁰³ Ruane, Kevin: *The Rise and Fall of the European Defence Community* Macmillan Press London, 2000, 152. o.

⁴⁰⁴ Az Észak-atlanti Tanács és az NSZK között

⁴⁰⁵ Ibid 171. o.

5.1.4. Út Lisszabonig

Az ESZAK hat tagállama 1957. március 25-én aláírta a Római Szerződéseket, melyek 1958. január elsejével létrehozták az Európai Gazdasági Közösséget (EGK), illetve a meghatározott területen működő Európai Atomenergia Közösséget (EURATOM). Sem az EGK, sem az EURATOM nem foglalkozott azonban külpolitikai, biztonság- és védelmi politikai kérdésekkel. A külpolitika területén történő együttműködésre és annak szükségességére – a francia köztársasági elnöki pozícióba újonnan visszakерülő – Charles de Gaulle irányította rá a figyelmet. De Gaulle kormányközi együttműködést szorgalmazott a tagállamok között, a külpolitika területén elsődleges célként határozta meg, hogy Európát leválassza az Egyesült Államokról, és ezzel Európa az USA és a Szovjetunió mellett harmadik világhatalmi tényezővé lépjen elő. A terv kidolgozását a koppenhágai francia nagykövet, Christian Fouchet vezette bizottság végezte. Az 1961 novemberére elkészülő Fouchet-tervben – de Gaulle elképzeléseinek megfelelően – az államok olyan uniójáról volt szó, amely tiszteletben tartja tagjainak függetlenségét, melynek céljai között szerepelt többek között közös külpolitika elfogadása azokon a területeken, ahol a tagállamoknak közös érdekeik vannak; közös védelempolitika elfogadása révén a tagállamok biztonságának megerősítése bármely agresszióval szemben; valamint a tagállamok közötti szoros együttműködés biztosítása a tudomány és a kultúra területén.⁴⁰⁶

A terv nem nyerte el a többi EGK tagállam tetszését, melyek a tervezet átalakítására tettek ajánlatot. Az 1962. január 18-án bemutatott második Fouchet-tervbe ugyan eredetileg bekerültek a többi tagállam javaslatai, azonban de Gaulle személyesen húzta ki az új szövegből az összes francia engedményt, többek között a NATO-ra való hivatkozást is.⁴⁰⁷ A többi tagállam viszont így nem tudta elfogadni a javaslatot: a Fouchet-terv megbukott, elodázva ezzel a közös európai kül- és biztonságpolitika megalakulását.

A Fouchet-tervek bukását követően azonban, 1963. január 22-én Párizsban francia-német kétoldalú megállapodás született a kül- és biztonságpolitikai kérdésekben való együttműködés céljával – mely Elysée Szerződés néven – a külügyek és a védelempolitika összehangolását célozta állam- és kormányfői, külügy- és védelmi miniszteri, valamint vezérkari főnöki

⁴⁰⁶ Draft Treaty for the Establishment of a European Political Union (Fouchet Plan I) In: Hill, C.-Smith, K.E.: European Foreign Policy-Key documents 2003. 48. o.

⁴⁰⁷ Gazdag, 2005, 201. o.

találkozók révén⁴⁰⁸ a védelmi együttműködés intenzívebbé tétele érdekében; 1998-ban egy Protokollal kiegészítve.⁴⁰⁹

Az Elysée Szerződés és az elbukott Fouchet-tervek fontos alapját képezik az megvalósuló Európai Politikai Együttműködésnek illetve Maastrichti Szerződés alapján létrejövő közös kül- és biztonságpolitika normatív alapját képező dokumentumoknak.

Az 1992. február 7-én a hollandiai Maastricht városában aláírt Európai Unióról szóló szerződéssel a tagállamok egy politikai unió létrehozásáról döntöttek, amely unió három pillére támaszkodott: az Európai Közösségekre,⁴¹⁰ a közös kül- és biztonságpolitikára, valamint a bel- és igazságügyi együttműködésre. A KKBP-ra vonatkozó rendelkezések vizsgálatakor megállapíthatjuk, hogy a tagállamok rendkívül óvatosan, a nemzeti szuverenitásukra tekintettel határozták meg a kereteit. A döntéshozatali, jogforrási és intézményrendszer vizsgálatakor egyértelműen körvonalazódik, hogy kormányközi együttműködés jött létre a tagállamok között, amelyben csak kivételes esetben jut tér a közösségi modell egy-egy elemének.

Azonban a Maastrichti Szerződés fontos lépés a közös kül- és védelempolitika terén, hiszen ezt tekinthetjük kiindulópontnak – kilátásba helyezte ugyanis a közös védelem irányába mutató európai védelmi együttműködés lehetőségét.

A szerződés J. 4. cikk (1) bekezdése értelmében: *„A közös kül- és biztonságpolitika magába foglalja az Unió biztonságát érintő valamennyi kérdést, beleértve végső soron egy közös védelmi politika kialakítását, amely idővel közös védelemhez vezethet”*. E cikk (2) bekezdése pedig a Nyugat-európai Uniót nevezi meg a kialakítandó közös védelmi politika letéteményesének: *„Az Unió felkéri a Nyugat-európai Uniót – amely az Unió fejlődésének szerves része –, hogy dolgozza ki és hajtsa végre az Unió védelmi vonatkozású határozatait és fellépéseit”*.

A KKBP 1999-ig kizárólag a közös biztonság- és védelempolitika kialakításának jogi lehetőségét tartalmazta; a kialakult konfliktusok, így az EU szomszédságában zajló koszovói konfliktus viszont rámutatott arra, hogy eljött az ideje annak, hogy az EU-t önálló, alapvetően

⁴⁰⁸ Treaty between the French Republic and the Federal Republic of Germany Concerning Franco-German Cooperation In: Hill, C.-Smith, K.E. 2003, 62-63.

⁴⁰⁹ Protocol to the Treaty of 22 January 1963 between the French Republic and the Federal Republic of Germany on Franco-German Cooperation In: Hill, C.-Smith, K.E. 2003, 66-67.

⁴¹⁰ EKG, EURATOM és ESZAK

a Petersberg típusú feladatok⁴¹¹ ellátásához szükséges intézményrendszerrel és képességekkel ruházzák fel. Az Európai Tanács az 1999-es kölni csúcson kijelentette, hogy az Uniónak önálló fellépést lehetővé tevő kapacitással kell rendelkeznie, amely mögött hiteles katonai erő áll. Ezáltal létrejött az európai biztonság- és védelempolitika (EBVP).⁴¹² Az EBVP-t az Európai Tanács 2001-es laekeni csúcstalálkozóján nyilvánították „működőképessé”.⁴¹³ A KKVP kiépítése az alapvető intézményi struktúrák⁴¹⁴ meghatározásával, a válságkezelési műveletek elindításához szükséges képességek biztosításával és ennek nyomán az első polgári,⁴¹⁵ illetve katonai misszió⁴¹⁶ elindításával, valamint az Európai Biztonsági Stratégia elfogadásával lényegében 2004-re valósult meg.⁴¹⁷ Az EBVP fokozatos továbbfejlődése révén alakult ki a közös biztonság- és védelempolitika (KBVP), amely az Unió joganyagába hivatalosan a 2009-ben hatályba lépett Lisszaboni Szerződéssel került be.⁴¹⁸

5.2. Védelempolitika Lisszabon után

5.2.1. Alapvető rendelkezések

A közös biztonság- és védelempolitika lényegét az EUSZ 42. cikke akként határozza meg, hogy az a közös kül- és biztonságpolitika szerves része, amely polgári és katonai eszközök igénybevételével biztosítja az Unió műveleti képességét. Az EUSZ kimondja továbbá, hogy az Unió ezeket az eszközöket az Egyesült Nemzetek Alapokmányának alapelveivel összhangban veszi igénybe az Unión kívüli békefenntartó, konfliktusmegelőző és a nemzetközi biztonságot erősítő missziókban, valamint azt, hogy a közös biztonság- és védelempolitika magában foglalja egy közös uniós védelempolitika, így végső soron a közös védelem fokozatos

⁴¹¹ Petersberg-feladatoknak vagy petersbergi műveleteknek nevezzük azokat a biztonsági, védelmi és béketeremtési feladatokat, amelyeket a Nyugat-európai Unió, NYEU (Western European Union, WEU) 1992 júniusában, a Bonn melletti Petersbergben elfogadott határozata tartalmazott. Ilyen feladatok: a humanitárius és evakuációs (mentési) missziók; a békefenntartó missziók; illetve a harcoló alakulatokkal végrehajtott missziók a békefenntartás, válságkezelés területén (beleértve a béketeremtő (peacemaking) missziókat is). A Lisszaboni Szerződés ezeket a feladatokat kiegészítette a lefegyverzési tevékenységgel; a katonai segítséget és tanácsadást előíró tevékenységgel; illetve a konfliktusmegelőző és konfliktus utáni (stabilizációs) missziókkal.

⁴¹² Csatlós Erzsébet: A közös kül- és biztonságpolitika és a tagállami szuverenitás. *Kül-Világ*, 2010/4. 64-87. o.

⁴¹³ Gazdag Ferenc: Miként és miből lesz európai védelem? *Nemzet és Biztonság*, 2008. február. 35-42. o. (http://www.nemzetesbiztonsag.hu/cikkek/gazdag_ferenc-mikent-es-mibol-lesz-europai-vedelem.pdf) (Letöltés: 2014.12.10.21.)

⁴¹⁴ Politikai és Biztonsági Bizottság, Katonai Bizottság, Katonai Törzs, Civil Válságkezelési Bizottság

⁴¹⁵ EUPM Bosznia, az EU Bosznia-Hercegovinában elindított rendőri művelete 2003. január 1-jétől

⁴¹⁶ 302FYROM/CONCORDIA, az EU Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaság területén elindított katonai művelete 2003. március 31-től.

⁴¹⁷ Gazdag Ferenc (2008)

⁴¹⁸ Türke András István: A lisszaboni szerződés biztonság- és védelempolitikai aspektusai. *Nemzet és Biztonság*, 2009. november. 77-85. o.

kialakítását, amelyhez a tagállamok polgári és katonai képességeket bocsátanak az Unió rendelkezésére.

A Lisszaboni Szerződés fontosabb rendelkezései között kell megemlíteni, hogy a „közös kül- és biztonságpolitika főképviselőjének” funkciója helyett létrehozta „az EU külügyi- és biztonságpolitikai főképviselőjének” tisztségét, illetve rendelkezik az Európai Külügyi Szolgálat felállításáról. Elhatározza az ún. Petersberg-típusú műveletek körének kiszélesítését, új együttműködési mechanizmusokat vezet be,⁴¹⁹ szolidaritási klauzula terrorista támadás, természeti vagy ember okozta katasztrófa esetére. Továbbá a kölcsönös segítségnyújtási klauzulát bármely tagállam elleni fegyveres agresszió esetére kiterjeszti, illetve az Európai Védelmi Ügynökséget (EVÜ) hivatalos szervé teszi.

Az Állandó Strukturált Együttműködés (ÁSE) már viszonylag komolyabb katonai kapacitásokkal rendelkező tagállamok lehetőségeit ragadja meg. Az ÁSE bármely tagállam számára nyitva áll, amely vállalja, hogy *védelmi képességeit intenzívebben fejleszti a többnemzetiségű erők, a fő európai fejlesztési programok, valamint a védelmi képességfejlesztési, kutatási, beszerzési és fegyverzeti kérdésekkel foglalkozó ügynökség (Európai Védelmi Ügynökség) tevékenységéhez való nemzeti hozzájárulásainak, illetve – adott esetben – az azokban való részvételének fejlesztésével.* Továbbá kitételként jelenik meg, hogy a csatlakozni kívánó tagállamnak rendelkeznie kell *az ahhoz szükséges képességekkel, hogy legkésőbb 2010-ig – akár nemzeti szinten, akár egy többnemzetiségű erőkből álló csoport részeként – olyan célzott harci egységeket bocsásson a tervezett missziók rendelkezésére, amelyek taktikai szinten gyorsreagálású taktikai csoportként épülnek fel a támogató elemekkel, köztük a közlekedés- és a logisztikabiztosító elemekkel együtt, és amelyek – különösen az Egyesült Nemzetek Szervezetének felkérésére – alkalmasak az Európai Unióról szóló szerződés 28b cikkében említett feladatok 5-30 napon belüli végrehajtására.*⁴²⁰

A megerősített együttműködés a Lisszaboni Szerződés szerint (EUSZ 20. cikk), illetve Lisszaboni Szerződés 280d cikk. 2. bekezdés, továbbá az EU működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 329. cikk 2. bekezdés értelmében olyan együttműködési forma, amelyben legalább kilenc tagállam vesz részt, és amely az Unió célkitűzései megvalósításának előmozdítására, érdekeinek védelmére és az integráció folyamatának megerősítésére irányul.

⁴¹⁹ Állandó strukturált együttműködés, illetve megerősített együttműködés.

⁴²⁰ Jegyzőkönyv az Alkotmány I-41. Cikkének (6) bekezdésével és III-312. Cikkével létrehozott állandó strukturált együttműködésről - Az Európai Unió Hivatalos Lapja – 2014. december 16. – 1. cikk b)

A szolidaritási klauzula értelmében amennyiben *egy tagállamot terrortámadás ér vagy katasztrófa áldozatává válik, az Unió és tagállamai a szolidaritás szellemében együttesen lépnek fel. Az Unió a rendelkezésére álló eszközöket, szükség esetén katonai erőforrásokat is mozgósítja a tagállam kormányának kérésére, annak érdekében, hogy terrorista fenyegetéseket előzzön meg vagy hárítson el, megvédje a demokratikus intézményeket és a polgári lakosságot egy esetleges terrortámadástól, illetve terrortámadás esetén egy tagállamnak, politikai vezetésére, a területén segítséget nyújtson.*⁴²¹

A kölcsönös segítségnyújtási klauzula értelmében, *a tagállamok valamelyikének területe elleni fegyveres támadás esetén a többi tagállam – az Egyesült Nemzetek Alapokmányának 51. cikkével összhangban – köteles minden rendelkezésére álló segítséget és támogatást megadni ennek az államnak, viszont e rendelkezés nem érinti az egyes tagállamok biztonság- és védelempolitikájának egyedi jellegét. Az e területen vállalt kötelezettségeknek és együttműködésnek összhangban kell lenniük a NATO keretein belül tett kötelezettségvállalásokkal, amely szervezet az abban részes államok számára továbbra is a kollektív védelem alapját képezi, és annak végrehajtási fóruma marad.*⁴²² Megállapítható tehát, hogy az Unió tagállamai ugyan egyre erősebbre fonják a védelempolitika terén az együttműködést, viszont a NATO-nak továbbra is kiemelt szerepe van e téren.

5.2.2. Szervezeti keretek áttekintése

Az alábbiakban összefoglaljuk, hogy milyen elemei vannak a KKBP-t illetve a KBVP-t szolgáló intézményrendszernek, azok milyen feladattal és hatáskörrel vannak felruházva.

A terület kormányközi jellegéből adódóan a KKBP-t, illetve a KBVP-t szolgáló intézmények közül az Európai Tanács és az Európai Unió Tanácsa, illetve utóbbinak a tagállami külügyminiszterekből álló formációja, a Külügyek Tanácsa bír központi szereppel.⁴²³ Az Európai Bizottság szerepe a KKBP és a KBVP területén jóval korlátozottabb a közösségi politikákban betöltött szerepénél.⁴²⁴ A Bizottsághoz hasonlóan a közös külpolitikával kapcsolatosan az Európai Parlament hatásköre is meglehetősen korlátozott, alapvetően a konzultációra és a tájékozódásra korlátozódik.⁴²⁵

⁴²¹ EUSZ 222. cikk

⁴²² EUSZ 42. cikk, 7. bek.

⁴²³ Juhász (2014/1.)

⁴²⁴ ibid

⁴²⁵ ibid

Az EUSZ 18. cikke értelmében az EU kül- és biztonságpolitikai főképviselője vezeti az Unió közös kül- és biztonságpolitikáját, javaslataival hozzájárul e politika kialakításához és a Tanács mandátumának megfelelően végrehajtja azt. Ugyanígy cselekszik a közös biztonság- és védelempolitika területén is, továbbá felügyeli az Unió külügyi akcióinak koherenciáját.⁴²⁶ A lisszaboni reformok következtében az EKSZ-hez került át a Tanács Főtitkárságának Külkapcsolatokért felelős Főigazgatóságának (DGE) VIII-as és IX-es főigazgatósága, amelyek közül az előbbi a katonai, míg utóbbi a polgári válságkezelésért volt felelős. Az EKSZ keretében a DGE VIII-at és DGE IX-et összevonták, és Válságkezelési Tervezési Igazgatóság (Crisis Management Planning Directorate, CMPD) néven immár egyetlen szervezetként működik.⁴²⁷ Hasonlóan az EEAS-hoz került át a Polgári Tervezési és Irányítási Képesség (Civilian Planning and Conduct Capability, CPCC), melynek feladata a polgári missziók operatív megtervezése, levezénylése és ellenőrzése.⁴²⁸

A KKBP döntéshozatali struktúrájában központi szerep jut a Politikai és Biztonsági Tanácsnak (Political and Security Committee, PSC). A PSC felállításáról az 1999. decemberi, Helsinkiben tartott EU csúcson egyeztek meg a tagállamok állam- és kormányfői. 2000 márciusától ideiglenes formában működött, majd a Tanács 2001. január 22-i 2001/78/KKBP határozata alapján kezdte meg munkáját végleges formájában. A testület a tagállamok által delegált nagykövetekből, valamint a Katonai Bizottság, a Tanács Főtitkársága és a Bizottság adott témában illetékes képviselőjéből áll. Feladatait az említett határozat mellékletének 1. és 2. pontja, valamint az EUSZ 38. cikke tartalmazza.⁴²⁹

Az Európai Unió Katonai Bizottsága (Military Committee of the European Union, EUMC), az EEAS-en belül működő legmagasabb szintű katonai szerv a vezérkari főnökökből (illetve azok delegáltjaiból) áll. Feladatait a Tanács 2001. január 22-i 2001/79/KKBP határozatának 3. sz. melléklete foglalja össze.

A Tanács 2001. január 22-i 2001/80/KKBP határozata hozta létre az Európai Unió Katonai Törzsét (Military Staff of the European Union, EUMS). Személyi állományát a tagállamok

⁴²⁶ Ugyanakkor az EUSZ 15. cikk, 6. bek. szerint: „Az Európai Tanács elnöke – a saját szintjén és e minőségében, valamint az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselője hatáskörének sérelme nélkül – ellátja az Unió külső képviseletét a közös kül- és biztonságpolitikához tartozó ügyekben.”

⁴²⁷ ibid

⁴²⁸ ibid

⁴²⁹ ibid

biztosítják, vezetője az altábornagyi rangú főigazgató.⁴³⁰

A Politikai-Katonai Csoport (Political Military Group, PMG) az EEAS-en belüli két fő tanácsadó testület, a Katonai Bizottság és a Civil Válságkezelési Bizottság között helyezkedik el. Végső formájában a COREPER 2001. áprilisi határozata hozta létre, amely szerint a PMG feladata, hogy segítse a Politikai és Biztonsági Bizottságot a KBVP-vel kapcsolatos előkészítő munkában, elsősorban a katonai kérdések politikai vonatkozására koncentrálva.⁴³¹

A Polgári Válságkezelési Bizottságot (Committee for Civilian Aspects of Crisis Management, CIVCOM) a Tanács 2000. május 22-i 2000/354/KKBP határozata hozta létre. Létrehozásakor az volt a feladata, hogy információkkal, ajánlásokkal és tanácsokkal segítse az akkor még ideiglenesen működő Politikai és Biztonsági Bizottságot a válságkezelés polgári aspektusaival összefüggésben, különös tekintettel a polgári válságkezeléshez szükséges képességekre.⁴³² Az első uniós polgári válságkezelési művelet megindítása (2003. január) óta a missziók tervezése és felügyelete adja a testület munkájának oroszlánrészét.

Az 1994-ben létrehozott Külkapcsolati Tanácsadók Csoportjának (Foreign Relations Counsellors, RELEX)⁴³³ feladata, hogy pénzügyi és jogi vonatkozású tanácsokkal szolgáljon biztonság- és védelempolitikai döntéshozatal intézményi, pénzügyi és jogi vonatkozásaival összefüggésben.

A közvetlenül a főképviseletnek alárendelt Egyesített Helyzetelemző Központ (Joint Situation Centre, JSC) feladata, hogy kockázatelemzéseket és felméréseket készítsen a KKBP és a KBVP területén tevékenykedő intézmények számára.⁴³⁴

Az Európai Unió Biztonsági Tanulmányok Intézetét (The European Union Institute for Security Studies, EUISS) 2002 januárjában állították fel azzal a céllal, hogy tanulmányokat készítsen kül-, biztonság- és védelempolitikai kérdésekben, segítse az Unió közös biztonsági kultúrájának kialakulását, valamint, hogy támogassa az EU külpolitikájának népszerűsítését és gazdagítsa a stratégiai vitákat mind az Unión belül, mind azon kívül.⁴³⁵

Az Európai Műholdközpont (European Union Satellite Centre, EU SatCen) az EU 2002-ben

⁴³⁰ ibid

⁴³¹ ibid.

⁴³² ibid.

⁴³³ Eredeti neve KKBP Tanácsadók Munkacsoportja volt, később vette fel a RELEX elnevezést.

⁴³⁴ Juhász (2014/1)

⁴³⁵ ibid

létrehozott, integrált ügynöksége, amely a KKBP és ezen belül a KBVP döntéshozatalát segíti megfelelő műholdképek elemzésével, illetve adatok szolgáltatásával.⁴³⁶

Az Európai Tanács a Lisszaboni Szerződés hatálybalépését követően először 2013 decemberében hívott össze tematikus megbeszélést a védelempolitikáról. A megbeszélést a NATO főtitkárával tartott találkozó előzte meg, ahol a főtitkár értékelte a jelenlegi és a jövőben várható biztonsági kihívásokat, és üdvözölte az Unió és tagállamai által tett folyamatos erőfeszítéseket és vállalásokat, amelyek értékelése szerint jól illeszkednek a NATO tevékenységeihez, és a NATO számára is hasznosak.⁴³⁷

5.2.3. Az Európai Védelmi Ügynökség (EVÜ)

Az Európai Közösség, illetve az Európai Unió tagállamai közötti védelmi ipari együttműködésnek komoly, több évtizedes múltra visszatekintő hagyományai vannak. Még akkor is számos példát említhetünk, ha csak egy területre (a katonai repülésre) összpontosítunk – így a Panavia Tornado harci gép, az Eurofighter Typhoon vadászbombázó, az Eurocopter Tiger harci helikopter vagy az Airbus által nemzetközi együttműködés keretében fejlesztett A400M katonai teherszállító-repülőgép közös fejlesztési/gyártási projektjét. Már a Nyugat-európai Unió keretében is működtek olyan szervezetek – a Nyugat-európai Fegyverzeti Szervezet (Western European Armaments Organization, WEAO) és a Nyugat-európai Fegyverzeti Csoport (Western European Armaments Group, WEAG) – melyek feladata a szövetségen belüli tevékenységek koordinálása volt.

Az 1999. júniusi kölni európai tanácsi ülésen az európai katonai képességek fejlesztésére szólították fel az Unió tagjait, amit követően igen komoly vita alakult ki arról, hogy Európa mennyire függetlenedjen a transzatlanti kapcsolatoktól. Az Európai Tanács a 2003. június 19–20-i, a görögországi Szalonikiben rendezett ülésén megbízta „a Tanács megfelelő szerveit, hogy minden szükséges intézkedést tegyenek meg annak érdekében, hogy 2004 folyamán létrehozzanak egy kormányközi ügynökséget a védelmi képesség fejlesztése, a kutatás, a beszerzés és a fegyverkezés területén”. A megbízás eredményeként (és az ügynökség első elnöke, a brit Nick Withney fáradhatatlan aktivitásának köszönhetően⁴³⁸) a Tanács 2004. július

⁴³⁶ *ibid*

⁴³⁷ Az Európai Tanács 2013. december 19-20-ai ülésén elfogadott következtetések, Európai Tanács - EUCO 217/13, Brüsszel 2013. december 23.

(http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/HU/ec/140258.pdf) (Letöltés: 2014.12.13.)

⁴³⁸ Türke (2009) 77-85. o.

12-i együttes fellépésének⁴³⁹ gyümölcseként létrejött az Európai Védelmi Ügynökség.

Az Ügynökség működésében valamennyi tagállam részt vehet,⁴⁴⁰ melynek célja a védelmi képességek fejlesztése a válságkezelés területén; az európai fegyverkezési együttműködés támogatása és javítása; az európai védelem ipari és technológiai alapjainak (defence industrial and technological base – DTIB) erősítése; valamint egy versenyképes európai védelmieszköz-piac létrehozása. További feladat – adott esetben a közösségi kutatási tevékenységekkel együttműködve – a jövőbeni védelmi és biztonsági képességeket támogató stratégiai technológiákkal kapcsolatos, vezető szerepet célzó kutatások támogatása, és ezáltal Európa ipari képességének e területen történő erősítése. 2006-ban elfogadták a védelmi beszerzésekre vonatkozó magatartási kódexet (Code of Conduct on Defence Procurement), melynek értelmében az Unió tagállamai megnyitják védelmi piacukat egymás számára. Az EVÜ működését négy fő stratégia határozza meg. Az EU védelmi miniszterei 2007. májusi tanácskozásukon megállapodtak az integrált és versenyképes európai védelmi technológiai és ipari bázis (azaz a fentebb említett DITB) létrehozásának stratégiájáról; ennek célja, hogy a közös védelmi beszerzési igények összehangolásával az európai védelmi ipart a jövő hadseregének valós műveleti képesség-igényeire alapozza, illetve a versenyképesség érdekében alkalmassá tegye a legmodernebb technológiák alkalmazására.⁴⁴¹ Az Ügynökség képességfejlesztési terve (Capability Development Plan, CDP) rövid-, közép- és hosszútávra vonatkozóan információkkal látja el a tagállamokat a képességekre vonatkozó trendekről és követelményekről, annak érdekében, hogy megkönnyítse a védelmi beszerzésekre vonatkozó nemzeti döntések meghozatalát. Az európai védelmi kutatási és fejlesztési (European Defence Research & Technology, EDRT) stratégia célja a katonai képességeket támogató kutatási és fejlesztési tevékenység fejlesztése. Az európai fegyverzeti együttműködési (European Armaments Cooperation, EAC) stratégia célja a KBVP képességekhez szükséges európai fegyverzeti együttműködés elősegítése és fejlesztése.

Az EVÜ-ről az EUSZ akképpen rendelkezik, hogy a tagállamok vállalják, hogy fokozatosan fejlesztik katonai képességeiket. A védelmi képesség-fejlesztési, kutatási, beszerzési és fegyverzeti kérdésekkel foglalkozó ügynökség (Európai Védelmi Ügynökség) megállapítja a műveleti igényeket, támogatja az ezen igények kielégítését szolgáló intézkedéseket, hozzájárul

⁴³⁹ A TANÁCS 2004/551/KKBP EGYÜTTES FELLÉPÉSE (2004. július 12.) az Európai Védelmi Ügynökség létrehozásáról. Az Európai Unió Hivatalos Lapja 2004.7.17. L 245

⁴⁴⁰ Dánián kívül valamennyi tagállam tagja az EVÜ-nek.

⁴⁴¹ Gazdag (2008) 35-42. o.

a védelmi szektor ipari és technológiai alapjainak erősítéséhez szükséges intézkedések meghatározásához és – adott esetben – végrehajtásához, részt vesz egy európai fegyverzet- és képességpolitika meghatározásában, valamint segíti a Tanácsot a katonai képességek javításának értékelésében.⁴⁴²

Az Ügynökség költségvetési kerete megalapítása óta többé-kevésbé töretlenül bővül, jelenleg folyamatban levő projektjei rendkívül változatos képet mutatnak; megtalálhatóak közöttük a különböző képzési programok éppúgy, mint a napenergia hasznosítására vonatkozó vagy az európai kibervédelem vizsgálatát, illetve fejlesztését célzó projektek. Azonban minden elért eredmény ellenére, az EVÜ-nek még bőven akad tennivalója. A 2011-es uniós jelentés a közös biztonság- és védelempolitika alakulásáról például megemlíti, hogy az EU-n belül gyakoriak a párhuzamosan előforduló védelmi programok. 2011-ben például 20-nál is több program vonatkozott a páncélozott járművekre, továbbá 6 különböző támadótengeralattjáró-program, 5 föld-levegő rakétákkal kapcsolatos program és 3 harcirepülőgép-program volt folyamatban. Ez pedig azt jelenti, hogy *„nem valósul meg a méretgazdaságosság, a korlátozott erőforrásokat elvesztegetik és az európai védelmi felszerelések árait túl magasra emelik, ami ráadásul az európai védelmi technológiai és ipari bázis (EDTIB) tartós széttöredezetttségéhez vezet, rontja a biztonsághoz kapcsolódó európai ipar egészének versenyképességét, és e tekintetben közvetlenül veszélyezteti a technológiai vezető szerepet és a foglalkoztatást.”*⁴⁴³ 2013 decemberében Herman Van Rompuy, az Európai Tanács elnöke is utalt arra, hogy még mindig több mint egy tucat különböző katonai helikoptertípust használnak Európában, holott sokkal ésszerűbb lenne kihasználni a méretgazdaságosság előnyeit, és ily módon biztosítani a kínálatot. Egy hitelesen és produktívan működő közös biztonság- és védelempolitikához szilárd európai védelmi ipari és technológiai bázisra van szükség. Ennek megvalósítása érdekében pedig szükség lenne arra, hogy az erre irányuló törekvések és tevékenységek összessége elsőbbséget élvezzen az Európai Unió stratégiájában.⁴⁴⁴

⁴⁴² EUSZ 42. cikk, 3. bek.

⁴⁴³ Jelentés a közös biztonság- és védelempolitika alakulásáról a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése után. 2011. április 29. PE 458.483v05-00 A7-0166/2011 (2010/2299(INI)) (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2011-0166+0+DOC+XML+V0//HU>) (Letöltés: 2014.12.10.)

⁴⁴⁴ Hronyecz Erika: Az Európai Unió védelmi iparának helyzete és kihívásai napjainkban. Hadmérnök, 2014. március. 284-290. o.

5.2.4. A védelempolitika területén elfogadott aktusok

5.2.4.1 A közös kül- és biztonságpolitika területén elfogadott jogi aktusok és a döntéshozatal általános jellemzői

A KKBP és ezzel együtt a KKVP jogforrási és döntéshozatali rendszere a lisszaboni reformok következtében megszűnő pillér-struktúra felbomlása után is markánsan elkülönül az Unió többi politikájától, külön szabályok és eljárások hatálya alá tartozik; ha a Szerződések eltérően nem rendelkeznek, a KKBP-t az Európai Tanács és a Tanács egyhangúan határozza meg és hajtja végre.⁴⁴⁵ A KKBP és KKVP területén az EUSZ 25. cikke alapján az Unió általános iránymutatásokat határoz meg, illetve határozatokat fogad el, amelyek meghatározzák, az Unió által végrehajtott fellépéseket, az Unió által képviselendő álláspontokat, illetve a meghozott határozatok végrehajtásának szabályait.⁴⁴⁶

Kormányközi együttműködés alá eső politikaterületről lévén szó, a KKBP és KKVP döntéshozatali rendszerében az Európai Tanács és a Tanács bír központi és tulajdonképpeni kizárólagos jelentőséggel.

5.2.4.2 A válságkezelési műveletek döntéshozatali eljárása

Az EUSZ 28. cikke tartalmazza a Tanács műveleti fellépésről szóló határozataira vonatkozó rendelkezéseket; amennyiben a nemzetközi helyzet műveleti fellépést tesz szükségessé, a Tanács elfogadja a szükséges határozatokat. A határozatban meg kell határozni a műveleti fellépés céljait, hatókörét, az Unió rendelkezésére bocsátandó eszközöket és szükség esetén időtartamát, valamint végrehajtásának feltételeit.

A határozatok kötik a tagállamokat álláspontjaik elfogadásakor és tevékenységük folytatása során.⁴⁴⁷ A szerződés ugyan nem említi a nemzeti jogalkotási aktusokra vonatkozó jogi kötőerő kérdését, ugyanakkor a gyakorlatban a Tanács műveleti fellépésről szóló határozatainak – különösképpen a polgári vagy katonai válságkezelési műveletekről szólók – végrehajtása mind az EU, mind a tagállamok részéről aktív jogalkotási tevékenységet igényel; ebből következik, hogy a műveleti fellépésről szóló határozatoknak közvetett jogalkotási hatásai vannak. A

⁴⁴⁵ EUSZ 24. cikk (1)

⁴⁴⁶ Az általános iránymutatásokat tartalmazó határozatok elfogadása az Európai Tanács, míg az Unió műveleti fellépéseire és álláspontjaira, valamint ezek végrehajtására irányuló határozatok elfogadása a Tanács hatáskörébe tartozik.

⁴⁴⁷ EUSZ 28. cikk

műveleti fellépésről szóló határozatok végrehajtása azonban nemcsak tagállami jogalkotási aktivitást igényel, hanem rendszerint nemzetközi szerződések megkötésére is szükség van, mint például a különböző közreműködői (harmadik országok közreműködése uniós válságkezelési műveletekben) és az ún. státusz megállapodásokra.⁴⁴⁸ A műveleti fellépések keretében az EU nemzetközi megfigyelőket, különleges képviselőket küldhet ki, válságkezelési műveleteket indíthat, demokratizálási és államépítési folyamatokat támogató tevékenységet láthat el.⁴⁴⁹

A válságkezelési műveletekről való döntéshozatal több fázisa különböztethető meg, úgymint a kezdeményezés, az információgyűjtés, a stratégiai, illetve a műveleti tervezés.

A Lisszaboni Szerződés alapján kezdeményezés vagy a külügyi és biztonságpolitikai főképviseletől vagy a tagállamoktól származhat; a KKBP/KVBP területén a főképviselet és a tagállamoké a központi szerep a tekintetben, hogy milyen kérdés kerülhet a napirendre; az Európai Bizottság tulajdonképpen csak a főképviseletön keresztül tudja befolyásolni az agenda-setting folyamatát.⁴⁵⁰ De a kezdeményezés a gyakorlatban nem kizárólag e két irányból érkezik; előfordul, hogy az Unió kívüli tényezők befolyásolják egyes műveletek kezdeményezését, így megemlíthetjük az ENSZ-t vagy egy érintett államot.⁴⁵¹

Az első kérdés, mely egy új KBVP-művelettel kapcsolatban felmerül, a politikai megvalósíthatóság kérdése: nevezetesen, hogy van-e esélye annak, hogy a tagállamok egyezsége tudnak jutni az adott művelet elindításával kapcsolatban. Megfontolás tárgyát képezi továbbá, hogy miképpen illeszthető a tervezett művelet a válság megoldására tett egyéb nemzetközi erőfeszítések rendszerébe, hogy milyen stratégiai jelentősége lehet az EU számára, illetve, hogy rendelkezik-e az EU az adott művelet megtervezéséhez és végrehajtásához szükséges polgári, illetve katonai képességekkel.⁴⁵²

Amennyiben a fenti kérdésekben a tagállamok egyetértenek és a művelet kivitelezését megvalósíthatónak tartják, megfelelő információk beszerzésére törekszenek az adott válságszituáció és a megvalósíthatóság részleteinek megismerése érdekében. Az információgyűjtés során központi szerep jut a Politikai és Biztonsági Bizottságnak, a Helyzetelemző Központnak, az EU Műholdközpontjának, a Bizottságnak, a tagállamoknak és

⁴⁴⁸ Törő (2011) 336. o.

⁴⁴⁹ ibid 335. o.

⁴⁵⁰ Björkdahl, Annika - Strömvik, Maria: EU Crisis Management Operations. ESDP Bodies and Decision-Making Procedures Danish Institute for International Studies Report 2008, 24. o.

⁴⁵¹ Björkdahl - Strömvik (2008) 26. o.

⁴⁵² ibid 26-27. o.

adott esetben az EU különleges képviselőinek. A PSC már ebben a korai fázisban felveheti a kapcsolatot más nemzetközi szervezetekkel, úgymint a NATO, az ENSZ, az EBESZ, az Afrikai Unió, attól függően, hogy az EU éppen hol tervezi KKVP-művelet megindítását. Esetenként ún. tényfeltáró missziók kiküldésére is sor kerülhet, ha azt a szükség úgy kívánja.

A *tervezés fázisában* jövőbeli események és problémák előrelátása és megelőzése a cél, azok lehetséges hatásának megvizsgálásával, illetve a kialakult helyzet megoldása, egyrészt részletes célkitűzés megfogalmazásával, másrészt megfelelő stratégiák és politikák kidolgozásával.⁴⁵³ A tervezési szakaszt két részre bonthatjuk: a stratégiai tervezés során meghatározzák az EU által elérni kívánt politikai célokat, és az ezek eléréséhez szükséges katonai, illetve civil eszközöket. A stratégiai tervezés tulajdonképpen a műveleti tervezés keretét szolgálja. A műveleti tervezés során pedig a művelet végrehajtásának részletkérdéseit tisztázzák, meghatározva a válságkezelési misszió szervezetét és főbb operatív feladatait, valamint biztosítják a művelet végrehajtásához szükséges alapvető feltételeket, logisztikát, illetve a kommunikációs és információs rendszereket.⁴⁵⁴

A tervezési folyamat azonban nem mutat egységes képet: különbséget kell tennünk a katonai és a civil válságkezelési műveletek között; jóllehet a stratégiai tervezést mindkét esetben a KKVP-strukturái végzik,⁴⁵⁵ az operatív tervezés feladatát katonai missziók esetében viszont az adott művelet számára kijelölt műveleti főparancsnokság látja el.⁴⁵⁶

Az KKVP keretében megindított válságkezelési műveletek sokszereplős és többlépcsős tervezési folyamatot igényelnek annak érdekében, hogy elérjék a kívánt célt.

5.3. Az európai biztonsági stratégia

Az Európai Tanács 2003. december 12-én fogadta el „*Biztonságos Európa egy jobb világban*”⁴⁵⁷ címmel az európai biztonsági stratégiát. Az Unió történetében először került sor

⁴⁵³ EU Concept for Military Planning at the Political and Strategic Level, Council of the European Union COSDP 539, 10687/08, Brussels, 16 June 2008., <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st10/st10687.en08.pdf> 6. /letöltve: 2015. 03. 27./

⁴⁵⁴ Grevi (1999-2009), 54. o.

⁴⁵⁵ A civil műveletek esetén a Polgári Válságkezelési Bizottság és a Polgári Tervezési és Irányítási Képesség, a katonai műveletek esetén pedig az EU Katonai Bizottsága, Katonai Törzse. A Politikai és Biztonsági Bizottság, valamint a Válságkezelési Tervezési Igazgatóság mind a katonai, mind a polgári válságkezelési műveletek stratégiai tervezésében kulcsszerepet tölthet be.

⁴⁵⁶ Meg kell jegyezni azonban, hogy állandó főparancsnokság hiányában, ez valamely kijelölt nemzeti főparancsnokságot vagy a NATO Európai Főparancsnokságát (SHAPE) jelenti.

⁴⁵⁷ Biztonságos Európa egy jobb világban – Európai Biztonsági Stratégia (<http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIHU.pdf>) (Letöltés: 2014.12.13.)

ilyen jellegű dokumentum megfogalmazására.

A dokumentum rámutatott arra, hogy bár Európa sosem élt akkora jólétben, biztonságban és szabadságban, mint az ezredforduló környéki időszakban, a nyugat-balkáni konfliktus kitörése és utóhatásai mindenkit emlékeztetett arra, hogy a háború nem tűnt el az öreg kontinensről. Európa vitathatatlanul globális szereplő, amelynek készen kell állnia arra, hogy részt vállaljon a globális biztonság iránti felelősségben és egy jobb világ építésében.

Az európai biztonsági stratégia megemlíti napjaink globális kihívásait (szegénység, éhezés, betegségek, a tiszta ivóvízhez való hozzáférés, energiától való függőség) és öt pontban határozza meg a legfőbb veszélyeket, amelyekkel az EU-nak a védelem terén szembe kell néznie: ezek a terrorizmus, a tömegpusztító fegyverek elterjedése, a regionális konfliktusok, a szervezett bűnözés, illetve az esetleges állami kudarcok.

– A terrorizmus Európa egésze számára egyre növekvő stratégiai fenyegetést jelent. A terrorizmus összetett okokból ered (a modernizáció nyomása, a kulturális, társadalmi és politikai válságok, valamint a külföldi társadalmakban élő fiatalok elidegenedése). Európa az effajta terrorizmusnak egyszerre célpontja és melegágya; elengedhetetlenül szükséges tehát az összehangolt uniós fellépés.

– A tömegpusztító fegyverek elterjedése nemcsak Európa, de világ biztonságát fenyegető potenciális veszély. A biológiai tudományok kutatási eredményei az elkövetkező években növelhetik a biológiai fegyverek hatóerejét. A vegyi és radioaktív anyagokkal való támadásoknak szintén nagy az esélye. A rakéatechnológia elterjedése újabb elemmel növeli az instabilitást, és Európa számára fokozott kockázatot jelenthet. Beláthatatlan következményekkel járhat, ha valamilyen tömegpusztító fegyver esetleg egy terroristacsoport kezébe kerül.⁴⁵⁸

– További nehézséget okoz a szervezett bűnözéssel szembeni fellépés, hiszen Európa a szervezett bűnözés kiemelt célpontja. Ez a kontinens biztonsága elleni belső fenyegetés fontos külső dimenzióval is bír (a kábítószeres, illegális migránsok és fegyverek határokon átnyúló kereskedelme finanszírozza például a bűnbandák tevékenységeinek nagy részét). A szervezett bűnözés kötődhet a terrorizmushoz is.

Az Unió azonban nemcsak területét és polgárait érintő területen érdekelt a védelempolitika

⁴⁵⁸Európai Biztonsági Stratégia 4. o.

vonatkozásában. Az Unió nemzetközi szinten való megjelenésével szerepet kell vállalnia a regionális konfliktusok megoldásában,⁴⁵⁹ illetve egyes államok működésében keletkező zavarok esetén a problémák kezelésében. Az Unió biztonsága és értékeinek előmozdítása érdekében az EU három stratégiai célt tűzött ki:

- A 2001. szeptember 11. után hozott intézkedései között szerepelt az európai elfogatóparancs intézményének jóváhagyása, a terrorizmus finanszírozása elleni lépések, valamint kölcsönös jogsegélyre vonatkozó megállapodás az USA-val. Az EU folytatja ezen a területen az együttműködés fejlesztését és védelmének javítását.
- Az Unió hosszú évek óta folytat a tömegpusztító fegyverek elterjedése elleni politikát. Az EU elkötelezett a többoldalú szerződéses rendszerekhez való egyetemes csatlakozás elérése, valamint a szerződések és teljesítésük ellenőrzésére vonatkozó rendelkezések megerősítése mellett.⁴⁶⁰
- Az Európai Unió és a tagállamok felléptek a regionális konfliktusok kezelésének segítése és a kudarcot vallott államok talpra állítása érdekében, többek között a Nyugat-Balkánon, Afganisztánban és a Kongói Demokratikus Köztársaságban. A jó kormányzás helyreállítása a Nyugat-Balkánon, a demokrácia előmozdítása és az ottani hatóságoknak a szervezett bűnözés leküzdésében való támogatása az EU-n belüli szervezett bűnözés elleni küzdelem egyik leghatékonyabb módja.⁴⁶¹

A dokumentum célként jelölte meg a stratégiai célok elérésére való aktívabb törekvést, a katonai és diplomáciai képességek fejlesztését (több forrás a védelemre, a párhuzamosságok csökkentése stb.), a koherensebb fellépést és az Unió partnereivel (USA, Oroszország) való együttműködést.

Bár a tagállamokban az európai biztonsági stratégia hatással volt a nemzeti stratégiai irányvonalak meghatározására, és a tagországok szem előtt tartották a hosszú távon felállított európai célokat, a gyakorlatba való átültetésükre és végrehajtásukra kevés erőfeszítést fordítottak. 2007-ben francia és svéd kezdeményezésre elkezdődött az európai biztonsági

⁴⁵⁹ Többek között a Kasmírban, a Nagy-tavak régiójában (Kongói Demokratikus Köztársaság, Bunia) és a Koreai-félszigeten kialakult konfliktusokat vagy a közel-keleti problémákat. Az ilyen konfliktusok közvetlenül és közvetve is hatással vannak az európai érdekekre. A regionális bizonytalanság miatt felerősödhet a tömegpusztító fegyverek iránti igény.

⁴⁶⁰ Európai Biztonsági Stratégia 6. o.

⁴⁶¹ *ibid*

stratégia újragondolása. 2008-ban a stratégia alkalmazhatóbbá tétele érdekében jelentés készült a stratégia végrehajtásáról és aktualizálásáról (Solana-jelentés⁴⁶²).

A jelentés utalt rá, hogy a 2003-ban megjelölt öt fő veszély és kihívás még mindig érvényben van: egyesek jelentősége nőtt, és mindegyik összetettebb lett. Az EU – a 2003-ban elfogadott, a tömegpusztító fegyverek elterjedése elleni stratégiát követve – igen tevékeny volt a multilaterális fórumokon, és vezető szerepet vállalt az iráni nukleáris program kérdésének kezelésére irányuló nemzetközi erőfeszítések tekintetében. A stratégia a megelőzésre helyezi a hangsúlyt, amelyet az ENSZ⁴⁶³ keretében és a többoldalú megállapodások alapján munkálkodva, kulcsfontosságú adományozóként fellépve, és a harmadik országokkal és regionális szervezetekkel együttműködve kell megvalósítani; a cél az utóbbiak – tömegpusztító fegyverek elterjedése elleni küzdelemhez szükséges – képességeinek megerősítése. Ezt a megközelítést célszerű követni – írja az Európai Tanács által 2008. december 11-én elfogadott jelentés – a politikai és pénzügyi fellépés tekintetében.

A jelentés hangsúlyozza, hogy az Unió komoly eredményeket ért el mind a terrorizmus, mind a szervezett bűnözés elleni küzdelemben, ugyanakkor többet kell tenni a radikalizálódás és a terroristatoborzás elleni küzdelem terén, a szélsőséges ideológiával való foglalkozás és a megkülönböztetés kezelése révén. A biztonság új dimenziójaként jelent meg a számítógépes biztonság (cyber-security) kérdése, ahol a számítógépről, mint esetleges gazdasági, politikai és katonai fegyverről esik szó. A jelentés kitért az energiabiztonság és az éghajlatváltozás problémájára is.

Érdemes megemlíteni, hogy az Uniónak van külön belső biztonsági stratégiája is.⁴⁶⁴ A belső biztonsági stratégia a 2003 decemberében elfogadott, Európa biztonságának külső dimenziójával foglalkozó európai biztonsági stratégiát egészíti ki. Az EU belső biztonságát érintő fő kihívások a stratégia szerint a terrorizmus, a súlyos, illetve szervezett bűnözés, a kiberbűnözés, a határokon átnyúló bűnözés, az erőszak elterjedése, illetve a természeti és az

⁴⁶² Jelentés az Európai Biztonsági Stratégia végrehajtásáról – A biztonság megteremtése a változó világban. In: Európai Biztonsági Stratégia. Biztonságos Európa egy jobb világban. Az Európai Unió Kiadóhivatala. Luxembourg, 2009. 7-26. o.

(http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/librairie/PDF/QC7809568HUC.pdf) (Letöltés: 2014.12.13.)

⁴⁶³ Az EU és az ENSZ kapcsolatáról bővebben lásd: Nyircsák Adrienn: Az Európai Unió globális szerepvállalása az ENSZ-ben: reprezentáció, normatív diskurzus és politikai racionalitás. Grotius e-könyvtár 55., 2012. (http://www.grotius.hu/doc/pub/GOPFWE/2012_135_nyircsak_adrien_grotius_e-konyvtar_55.pdf) (Letöltés: 2014.12.31.)

⁴⁶⁴ Az Európai Unió belső biztonsági stratégiája. Az európai biztonsági modell felé. Az Európai Unió Kiadóhivatala. Luxembourg, 2010.

(http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/librairie/PDF/QC3010313HUC.pdf) (Letöltés: 2014.12.13.)

ember által előidézett katasztrófák.

A stratégia foglalkozott a felsorolt kihívásokra adandó válaszokkal és stratégiai iránymutatásokat is megfogalmazott a tevékenységekre vonatkozóan. A Tanács 2010 februárjában fogadta el a belső biztonsági stratégiát, melyet a 2010. március 25-26-i Európai Tanács hagyott jóvá.

A 2003-as európai biztonsági stratégia átfogó újrafogalmazására az Európai Tanács 2013. december 19–20-i ülésén⁴⁶⁵ került sor, amikor a tanács 22 pontban összegezte az EU álláspontját a közös biztonság- és védelempolitikára vonatkozóan.

5.4. Az Európai Unió részvétele a különböző nemzetközi missziókban

E fejezet rövid ismertetőt ad azon a műveletekről, amelyekben az Európai Unió a KBVP keretén belül⁴⁶⁶ eddig részt vett, illetve jelenleg részt vesz.⁴⁶⁷

5.4.1. Az Európai Unió által Befejezett műveletek⁴⁶⁸

Az **EUPM BiH** (European Union Police Mission in Bosnia and Herzegovina) az EU rendőri missziója volt Bosznia–Hercegovinában. Ez volt az Európai Unió első KBVP-missziója, amely 2003. január 1-én indult. Elsődleges célja a boszniai rendőrségi reform előmozdítása és a helyi rendőri erők fejlesztése volt a szervezett bűnözés elleni harc hatékonyságának növelése érdekében. A misszió 2012. június 30-án fejezte be működését.⁴⁶⁹ Magyarország három szakértővel járult hozzá a mintegy 170 fős misszió munkájához.⁴⁷⁰

A **fyROM/CONCORDIA** az EU 2003. március 31-én megkezdett katonai missziója volt Macedóniában, az egykori Jugoszláv tagköztársaságban. A művelet célja a biztonságos és stabil

⁴⁶⁵ Az Európai Tanács 2013. december 19-20-ai ülésén elfogadott következtetések (http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/HU/ec/140258.pdf) (Letöltés: 2014.12.13.)

⁴⁶⁶ KBVP-n belüli missziókon értjük nemcsak a Lisszaboni Szerződés után indított, hanem az azt megelőzően, még az Európai Biztonság- és Védelempolitika keretében megkezdett, illetve lebonyolított missziókat is.

⁴⁶⁷ A 2009-ig megkezdett műveletekről részletesebb leírás az alábbi kiadványban található: Giovanni Grevi – Damien Helly – Daniel Keohane (szerk.): European Security and Defence Policy: the first ten years (1999-2009). The European Union Institute for Security Studies. Párizs, 2009. (http://www.iss.europa.eu/uploads/media/ESDP_10-web.pdf) (Letöltés: 2014.12.13.)

⁴⁶⁸ A következő fejezetben az Európai Külügyi Szolgálat (European External Assistance Service) honlapján befejezettként feltüntetett műveleteket soroljuk fel időrendi sorrendben. Lásd: Completed missions and operations (http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/completed/index_en.htm) (Letöltés: 2014.12.14.).

⁴⁶⁹ Részletesebben lásd: EUPM/BiH Mission description (http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eupm-bih/mission-description/index_en.htm) (Letöltés: 2014.12.14.)

⁴⁷⁰ Lásd: EUPM BOSZNIA (<http://www.nokitc.hu/hungarian/eupm.html>) (Letöltés: 2014.12.25.)

környezet megteremtésének és a 2001-es ohridi keretegyezmény rendelkezései érvényesítésének elősegítése volt. A művelet 2003. december 15-én fejeződött be.⁴⁷¹

A **DRC/Artemis** (European Union Military Operation in the DR of the Congo) misszió hadműveleti tervét 2003. június 12-én fogadta el a Tanács, összhangban az ENSZ BT 1484. sz. határozatával és a Tanács 2003. május 30-ai közös fellépésével. A művelet feladata az volt, hogy stabilizálja a biztonsági körülményeket a Kongói Demokratikus Köztársaságban, illetve javítsa a humanitárius helyzetet Buniában.⁴⁷² A misszió hivatalosan 2003. szeptember 1-jén ért véget.⁴⁷³ Ez volt az első olyan EU-művelet, amelyet a NATO segítsége nélkül hajtottak végre.

Az **EUPOL Proxima** művelet 2003. december 15-én vette kezdetét Macedóniában. A misszió keretében európai rendőrségi szakértők felügyelték, képezték, illetve látták el tanácsokkal a macedón rendőrséget, egyebek között a szervezett bűnözés elleni harc terén. A művelet 2005. december 14-én fejeződött be.⁴⁷⁴

Az **EUJUST Themis Georgia** az EU grúziai jogállamiság-missziója volt. A Tanács 2004. június 28-ai közös fellépését követően 2004. július 16-án indított misszió egyik legfőbb célja az volt, hogy segítse a grúziai hatóságokat a büntető igazságszolgáltatás legsürgősebb problémáinak megoldásában. A művelet – miután fő célkitűzéseit teljesítette – 2005. július 14-én sikerrel fejeződött be.⁴⁷⁵

Az **EU AMIS-támogató művelet** (European Union Support to the African Union Mission in Darfur) az Afrikai Unió 2005. júliusi felkérésére adott válaszként indult, hogy támogassa az Afrikai Unió dárfúri (Szudán) misszióját. A művelet feladata afrikai katonák kiképzése, taktikai-stratégiai szállítások lebonyolítása, rendőri segítség nyújtása és kiképzés biztosítása volt. A művelet 2007. december 31-én ért véget.⁴⁷⁶ Hazánk két szakértővel vett részt a

⁴⁷¹ Részletesebben lásd: Concordia/fYROM Mission description (http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/concordia/mission-description/index_en.htm) (Letöltés: 2014.12.14.). Lásd még: Elindult az EU-katonák első vállalkozása (<http://www.origo.hu/nagyvilag/20030331elindult.html>) (Letöltés: 2014.12.04.)

⁴⁷² Bunia: a Kongói Demokratikus Köztársaság Ituri nevű tartományának tartományi fővárosa.

⁴⁷³ Részletesebben lásd: DRC/Artemis Mission description (http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/artemis-drc/mission-description/index_en.htm) (Letöltés: 2014.12.14.)

⁴⁷⁴ Részletesebben lásd: EUPOL PROXIMA Mission description (http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/proxima-fyrom/mission-description/index_en.htm) (Letöltés: 2014.12.14.) (http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/proxima-fyrom/mission-description/index_en.htm)

⁴⁷⁵ Részletesebben lásd: EUJUST THEMIS Mission description (http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eujust-themis-georgia/mission-description/index_en.htm) (Letöltés: 2014.12.14.)

⁴⁷⁶ Részletesebben lásd: DRC/Artemis Mission description (http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eu-support-amis-darfur/mission-description/index_en.htm) (Letöltés: 2014.12.14.)

misszióban.⁴⁷⁷

Az **EUPOL Kinshasa** (European Union Police Mission in Kinshasa) az EU rendőri missziója volt Kinshasában, a Kongói Demokratikus Köztársaságban. Ez volt az első KBVP keretben lebonyolított polgári misszió Afrikában. A küldetés elindítására a kongói hatóságok kérésére és az ENSZ-szel szoros együttműködésben került sor. A művelet keretében mintegy 30 főből álló kontingens segítette a kinshasai rendőrség munkáját felügyelet, képzés és tanácsadás révén. A műveletet 2005 áprilisa és 2007 júniusa között bonyolították le, 2007. július 1-je után az EUPOL RD Congo keretében folytatta tevékenységét.⁴⁷⁸ A misszióhoz hazánk eszközfelajánlással járult hozzá.⁴⁷⁹

A 2005. július 1-jén felállított **EUJUST LEX-Iraq** (European Union Integrated Rule of Law Mission for Iraq), az EU Irakra irányuló jogállamisági missziója 2011 tavaszáig Brüsszelben és a tagállamok fővárosaiban működött, ezután került át – az ottani biztonsági helyzet javulásának köszönhetően – Irakba. A misszió az iraki jogállamiság megerősítésével foglalkozott, ezen belül magas beosztású igazságügyi tisztviselők, rendőrtisztek és büntetés-végrehajtási szakemberek képzését végezte. A misszió mandátumát négy alkalommal is meghosszabbították, tevékenységét végül 2013. december 31-én fejezte be.⁴⁸⁰ Magyar részről – a missziót 2011-től vezető Huszár László magyar büntetés-végrehajtási dandártábornokot is beleértve – négy fő vett részt az EUJUST LEX-Iraq munkájában.⁴⁸¹

Az **AMM** (Aceh Monitoring Mission), azaz az EU indonéziai megfigyelő missziójának feladata az volt, hogy felügyelje a béke-megállapodások betartását Aceh tartományban. A misszió 2005. szeptember 15-én kezdte meg működését, ami – a 2006. december 11-i helyi választásokat

⁴⁷⁷ Magyar Köztársaság Külügyminisztériuma – KBVP-műveletek szerte a világban (http://www.mfa.gov.hu/kum2005/Templates/alapsablon.aspx?NRMODE=Published&NRORIGINALURL=%2Fkum%2Fhu%2Fbal%2FKulpolitikank%2FBiztonsagpolitika%2Fkbvp%2Febvp_muveletek.htm&NRNODEGUID=%7B59844FBC-9C7C-4FCD-B585-CCC905A810BB%7D&NRCACHEHINT=NoModifyGuest&printable=true) (Letöltés: 2014.12.14.)

⁴⁷⁸ Részletesebben lásd: EUPOL Kinshasa Mission description (http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eupol-kinshasa/mission-description/index_en.htm) (Letöltés: 2014.12.14.)

⁴⁷⁹ Magyar Köztársaság Külügyminisztériuma – KBVP-műveletek szerte a világban (http://www.mfa.gov.hu/kum2005/Templates/alapsablon.aspx?NRMODE=Published&NRORIGINALURL=%2Fkum%2Fhu%2Fbal%2FKulpolitikank%2FBiztonsagpolitika%2Fkbvp%2Febvp_muveletek.htm&NRNODEGUID=%7B59844FBC-9C7C-4FCD-B585-CCC905A810BB%7D&NRCACHEHINT=NoModifyGuest&printable=true) (Letöltés: 2014.12.14.)

⁴⁸⁰ Részletesebben lásd: EUJUST Lex Iraq Mission description (http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eujust-lex-iraq/mission-description/index_en.htm) (Letöltés: 2014.12.14.)

⁴⁸¹ EUJUST LEX-Iraq - Magyar tábornok vezeti az iraki jogállamisági missziót (<http://www.jogiforum.hu/hirek/29733>) (Letöltés: 2014.12.26.)

követően – 2006. december 15-én sikerrel zárult.⁴⁸²

Az **EUPAT** (EU Police Advisory Team) az EU macedóniai rendőri tanácsadó missziója volt, amit azt követően indítottak el, hogy a PROXIMA művelet (lásd fentebb) 2005. december 14-én befejeződött. Az EUPAT keretében mintegy 30 rendőrségi tanácsadó segítette az európai normákra épülő, hatékony és professzionális macedón rendőrség kialakítását. Az EUPAT 2005. december 15-én kezdte meg működését, féléves mandátuma pedig 2006 májusában járt le.⁴⁸³

Az **EUFOR RD Congo** (European Union Military Operation in the in the DR of the Congo) az EU kongói katonai missziója volt, amelyet az ENSZ BT 2006. április 25-ei, 1671. sz. határozata felhatalmazása alapján, 2006. július 30-án indítottak, hogy támogassa az ENSZ kongói misszióját (MONUC) a kongói választások időtartama alatt. A misszió 2006. november 30-án sikerrel fejezte be a működését.⁴⁸⁴ Hazánk két törzstiszttel járult hozzá a misszió működéséhez, akik a potsdami műveleti parancsnokságon tevékenykedtek.⁴⁸⁵

Az **EUFOR Tchad/RCA** (European Union Military Operation in Tchad/RCA), az EU Csádban, illetve a Közép-Afrikai Köztársaságban működő katonai missziója 2008. január 28-án, az ENSZ BT 2007. évi 1778. sz. határozata felhatalmazásával, egy éves mandátummal indult. A misszió célja a csádi menekülttáborokban élő menekültek és a nemzetközi polgári személyek (ENSZ alkalmazottak stb.) biztonságának, illetve a humanitárius segélyszállítmányok célba juttatásának garantálása volt. Ez volt az EU eddigi legnagyobb afrikai missziója, amelyben mintegy 3 700 fő vett részt. A műveletnek az ENSZ MINURCAT (az ENSZ missziója a Közép-Afrikai Köztársaságban és Csádban) részére történő átadására 2009. március 15-én került sor.⁴⁸⁶ A misszió munkáját Magyarország három törzstiszttel segítette, akik a művelet párizsi

⁴⁸² Részletesebben lásd: Aceh Monitoring Mission Mission description (http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/aceh-amm/mission-description/index_en.htm) (Letöltés: 2014.12.14.)

⁴⁸³ Részletesebben lásd: EUPAT Mission description (http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eupat/mission-description/index_en.htm) (Letöltés: 2014.12.14.)

⁴⁸⁴ Részletesebben lásd: EUPOL Kinshasa Mission description (http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eufor-rd-congo/mission-description/index_en.htm) (Letöltés: 2014.12.14.)

⁴⁸⁵ Magyar Köztársaság Külügyminisztériuma – KBVP-műveletek szerte a világban (http://www.mfa.gov.hu/kum2005/Templates/alapsablon.aspx?NRMODE=Published&NRORIGINALURL=%2Fkum%2Fhu%2Fbal%2FKulpolitikanak%2FBiztonsagpolitika%2Fkbvp%2Febvp_muveletek.htm&NRNODEGUID=%2F7B59844FBC-9C7C-4FCD-B585-CCC905A810BB%7D&NRCACHEHINT=NoModifyGuest&printable=true) (Letöltés: 2014.12.14.)

⁴⁸⁶ Részletesebben lásd: EUFOR Tchad/RCA Mission description (http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eufor-tchad-rca/mission-description/index_en.htm) (Letöltés: 2014.12.14.) Lásd még: Bjoern H. Seibert: Operation EUFOR TCHAD/RCA and the European Union's Common Security and Defense Policy. The Strategic Studies Institute (SSI), 2010. (<http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pdffiles/PUB1026.pdf>)

parancsnokságán szolgáltak.⁴⁸⁷

Az **EU SSR Guinea-Bissau** (European Union mission in support of Security Sector Reform in Guinea-Bissau) az EU Bissau-Guinea biztonsági szektorának reformját előmozdító missziója volt. 2008 februárjában született döntés arról, hogy az Unió a helyi hatóságokkal történő szoros együttműködésben elősegíti a bissau-guineai biztonsági szektor reformját. A 2008. júniusban, 40 fő részvételével indított misszió mandátumát először 2009. november 30-áig, majd 2010. szeptember 30-áig meghosszabbították. A misszió teljesítette a mandátumában foglalt célkitűzéseket, így 2010 szeptemberében befejezte tevékenységét.⁴⁸⁸

Az **EUPOL RD Congo** (European Union Police Mission in the DR of the Congo), azaz az EU kongói rendőri missziója 2007. július 1-jén kezdte meg tevékenységét. A misszió a biztonsági szektor reformjának keretén belül a kongói rendőrség, illetve az igazságügy átalakításához nyújtott segítséget. A megközelítőleg ötven tagból álló misszió mandátumát 2013. szeptember 30-áig hosszabbították meg.⁴⁸⁹

Az **EUFOR Libya** a Líbiában kialakult válsághelyzetre válaszul indítandó katonai művelet volt. A Tanács 2011. április 1-én döntött arról, hogy – amennyiben az ENSZ részéről arra felkérés érkezik – katonai erővel is segíteni fogja a humanitárius műveletek lebonyolítását a térségben.⁴⁹⁰

Az **EUAVSEC** (European Union Aviation Security Mission in South Sudan) az EU dél-szudáni missziója volt. Az Uniót Dél-Szudán kérte fel arra, hogy működjön közre a dzsubai nemzetközi repülőtér biztonsági körülményeinek javításában. A misszió feladata tanácsadó jellegű volt, célját pedig elsősorban a repülőtéri biztonság, illetve a repülésbiztonság javításával lehetett jellemezni. A misszió mandátuma 2014 januárjában járt le.⁴⁹¹

⁴⁸⁷ Magyar Köztársaság Külügyminisztériuma – KBVP-műveletek szerte a világban (http://www.mfa.gov.hu/kum2005/Templates/alapsablon.aspx?NRMODE=Published&NRORIGINALURL=%2Fkum%2Fhu%2Fbal%2FKulpolitikank%2FBiztonsagpolitika%2Fkbvp%2Febvp_muveletek.htm&NRNODEGUID=%7B59844FBC-9C7C-4FCD-B585-CCC905A810BB%7D&NRCACHEHINT=NoModifyGuest&printable=true) (Letöltés: 2014.12.14.)

⁴⁸⁸ Részletesebben lásd: EU-SSR Guinea Bissau Mission description (http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eu-ssr-guinea-bissau/mission-description/index_en.htm) (Letöltés: 2014.12.14.)

⁴⁸⁹ Részletesebben lásd: EUPOL RD Congo Mission description (http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eupol-rd-congo/mission-description/index_en.htm) (Letöltés: 2014.12.14.)

⁴⁹⁰ Részletesebben lásd: EUFOR Libya Mission description (http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eufor-libya/mission-description/index_en.htm) (Letöltés: 2014.12.14.)

⁴⁹¹ Részletesebben lásd: EUAVSEC South Sudan Mission description (http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/euavsec-south-sudan/mission-description/index_en.htm) (Letöltés: 2014.12.14.)

5.4.2 Az Európai Unió néhány jelentősebb művelete⁴⁹²

Az **EUFOR-Althea** (European Union Military Operation in Bosnia and Herzegovina) az Európai Unió katonai művelete volt Bosznia-Hercegovinában.⁴⁹³ Az Európai Unió Tanácsa az ENSZ BT 1575. sz. határozata alapján, 2004 júliusában döntött arról, hogy a NATO ottani műveletének (SFOR) befejezését követően katonai műveletet hajt végre Bosznia-Hercegovinában. Az EUFOR Althea elnevezésű katonai művelet 2004. december 2-án vette kezdetét. A boszniai rendezési folyamat eredményei és a biztonsági helyzet 2007 első felében lehetővé tették az Althea átalakítását, létszámának jelentős csökkentését. A művelet eredeti, katonai elrettentő jellege helyett immár a támogató funkciók dominálnak (pl. kiképzési segítség nyújtása a helyi fegyveres erőknek). Magyarország mintegy 160 katonával járult hozzá az EUFOR Altheához.⁴⁹⁴

Az **EUSEC RD Congo** (European Union Security Sector Reform Mission in the Democratic Republic of the Congo) a biztonsági szektor átalakítását segítő EU-misszió a Kongói Demokratikus Köztársaságban. A misszió 2005 júniusától működött, feladata a kongói hadsereg reformjának segítése volt. Az EUSEC RD Congo nyolcadik mandátuma 2014. szeptember 30-án járt le.⁴⁹⁵

Az **EUBAM Rafah** (European Union Border Assistance Mission at Rafah Crossing Point in the Palestinian Territories) az EU határellenőrzést támogató missziója a gázai övezetben. A 2005. november 24-én indult misszió célja megfigyelői feladatok ellátása Rafahnál, a gázai övezet és Egyiptom közötti határátkelést biztosító nemzetközi határátkelő-helyen. A misszió 19 hónapon át (2005 novembere és 2007 júniusa között) látta el a határátkelőhely felügyeletét. Az említett időszakban 443 975 fő kelt át a határátkelőhelyen. 2007 júniusában a Hamasz vette át az ellenőrzést a gázai övezet felett, és a biztonsági helyzet romlása miatt felfüggesztették az

⁴⁹² A következő fejezetben az Európai Külügyi Szolgálat (European External Assistance Service) honlapján folyamatban levőként feltüntetett műveleteket soroljuk fel időrendi sorrendben. (Előfordulhat, hogy a cikk megjelenésének időpontjára megírásakor még folyamatban levőként feltüntetett műveletek közül egyesek már befejeződnek.) Lásd: Ongoing missions and operations (http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/index_en.htm) (Letöltés: 2014.12.14.).

⁴⁹³ Részletesebben lásd: Althea BiH Mission description (http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/althea-bih/mission-description/index_en.htm) (Letöltés: 2014.12.14.)

⁴⁹⁴ Lásd: Továbbra is magyar tábornok az EUFOR ALTHEA törzsfőnöke (http://www.honvedelem.hu/cikk/42625_tovabbra_is_magyar_tabornok_az_eufor_althea_torzsfonoke) (Letöltés: 2014.12.26.)

⁴⁹⁵ Részletesebben lásd: EUSEC RD CONGO Mission description (http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eusec-rd-congo/mission-description/index_en.htm) (Letöltés: 2014.12.14.)

EUBAM Rafah működését.⁴⁹⁶

Az *EUBAM Moldova and Ukraine* az EU határellenőrzést támogató missziója Moldáviában és Ukrajnában. A 2005. december 1-én indult misszió feladata a csempészet, embercsempészet és vámügyi visszaélések megakadályozása az ukrán-moldovai határon.⁴⁹⁷

Az *EUPOL COPPS* (European Union Police Mission in the Palestinian Territories), az EU palesztin területeken (Ramallahban) működő rendőrségi missziója 2006. január 1-jén kezdte meg tevékenységét. Célja a működőképes és hatékony palesztin rendőrség létrehozásának segítése tanácsadói tevékenység által. A misszió munkájában 71 szakértő vett részt, akik az Unió 19 tagállamából, illetve Törökországból, Norvégiából és Kanadából érkeztek.⁴⁹⁸

Az *EUPOL Afghanistan* (European Union Police Mission in Afghanistan) az EU rendőri missziója Afganisztánban. A 2007. június 15-én indított EUPOL Afghanistan fő feladata a hatékonyan működő afgán rendőrség felállításának támogatása, a közigazgatás-építés és ezáltal a jogállamiság erősítése. EUPOL Afghanistan jelenlegi mandátuma 2014. december 31-én jár le.⁴⁹⁹ Hazánk a műveletben 8 nemzeti kiküldöttel és 4 szerződéses munkatárssal vesz részt, emellett (kétoldalú alapon) különböző szakmai tanfolyamok megtartásával is hozzájárulunk az afgán rendőrség képzéséhez.⁵⁰⁰

Az *EULEX Kosovo* (European Union Rule of Law Mission in Kosovo) az Európai Unió koszovói jogállamisági missziója. A misszió megindítására a Tanács 2008. február 16-i döntésének megfelelően került sor. A misszió fokozatosan átvette az ENSZ koszovói közigazgatási missziójának (UNMIK) meghatározott feladatait. Mandátumát 2016. június 14-ig meghosszabbították.⁵⁰¹ Magyarország az EULEX Kosovo misszió esetében 55 fős felajánlási

⁴⁹⁶ Részletesebben lásd: EUBAM Rafah Mission description (http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eubam-rafah/mission-description/index_en.htm) (Letöltés: 2014.12.14.)

⁴⁹⁷ Részletesebben lásd: EUBAM Moldova and Ukraine Mission description (http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/moldova-and-ukraine-border-mission/mission-description/index_en.htm) (Letöltés: 2014.12.14.)

⁴⁹⁸ Részletesebben lásd: EUPOL COPPS Mission description (http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eupol-copps-palestinian-territories/mission-description/index_en.htm) (Letöltés: 2014.12.14.)

⁴⁹⁹ Részletesebben lásd: EUPOL Afghanistan Mission description (http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eupol-afghanistan/mission-description/index_en.htm) (Letöltés: 2014.12.14.)

⁵⁰⁰ Magyar Köztársaság Külügyminisztériuma – KBVP-műveletek szerte a világban (http://www.mfa.gov.hu/kum2005/Templates/alapsablon.aspx?NRMODE=Published&NRORIGINALURL=%2Fkum%2Fhu%2Fbal%2FKulpolitikank%2FBiztonsagpolitika%2Fkbvp%2Febvp_muveletek.htm&NRNODEGUID=%2F7B59844FBC-9C7C-4FCD-B585-CCC905A810BB%2F7D&NRCACHEHINT=NoModifyGuest&printable=true) (Letöltés: 2014.12.14.)

⁵⁰¹ Részletesebben lásd: EULERX Kosovo Mission description (http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eulex-kosovo/mission-description/index_en.htm) (Letöltés: 2014.12.14.)

kerettel rendelkezik.⁵⁰²

Az **EUMM Georgia** (European Union Monitoring Mission in Georgia) az EU grúziai civil megfigyelő missziója. A Tanács 2008. szeptember 15-i döntésével létrehozott és 2008. október 1-je óta működő misszió feladatául a stabilizálást (a dél-oszétiai háborút követő béke-megállapodáson alapuló stabilizációs folyamat megfigyelését), a normalizálást (a polgári kormányzás helyreállítását, a menekültek hazatérését) és a bizalomépítést (a feszültségek csökkentését az összekötői tevékenység, illetve a felek közötti kapcsolatfelvétel megkönnyítése révén) jelölték meg. Az EUMM Georgia az ENSZ (UNOMIG) és az EBESZ grúziai missziójának kivonását követően egyedüli nemzetközi szereplőként maradt a térségben.⁵⁰³ A mintegy 340 fős misszióban 5 magyar szakértő teljesített szolgálatot.⁵⁰⁴

Az **EUNAVFOR Atalanta** (European Union Naval Operation in the Somali Republic) az EU szomáliai katonai tengeri művelete. Az Atalanta az EU történetének első haditengerészeti KBVP-művelete. A művelet célja az ENSZ Élelmezési Világprogramjában (World Food Programme, WFP) részt vevő hajók, valamint a Szomália partjainál hajózó, kalóztámadások által veszélyeztetett kereskedelmi hajók védelméhez történő hozzájárulás volt. A hadművelet 2008. december 8-án indult el.⁵⁰⁵

Az **EUTM Somalia** (European Union Training Mission in Somalia) az EU szomáliai kiképző művelete. Tekintettel a vitathatatlan összefüggésre a Szomália partjainál folyó kalózkodás és az ország belső biztonsági helyzete között, az EU 2010. április 10-én indította el a szomáliai biztonsági erők kiképzésére irányuló műveletét. A műveletnek Uganda ad otthont, ahol az ugandai kiképzők végzik a szomáliai résztvevők alapkiképzését. Ehhez az alapkiképzéshez járul hozzá az EU missziója speciális képzéssel a katonai rendészet, a katonai-polgári

⁵⁰²Magyar Köztársaság Külügyminisztériuma – KBVP-műveletek szerte a világban (http://www.mfa.gov.hu/kum2005/Templates/alapsablon.aspx?NRMODE=Published&NRORIGINALURL=%2Fkum%2Fhu%2Fbal%2FKulpolitikank%2FBiztonsagpolitika%2Fkbvp%2Febvp_muveletek.htm&NRNODEGUID=%7B59844FBC-9C7C-4FCD-B585-CCC905A810BB%7D&NRCACHEHINT=NoModifyGuest&printable=true) (Letöltés: 2014.12.14.)

⁵⁰³ Részletesebben lásd: EUMM Georgia Mission description (http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eumm-georgia/mission-description/index_en.htm) (Letöltés: 2014.12.14.)

⁵⁰⁴ EUMM Georgia Facts and Figures (http://www.eumm.eu/en/about_eumm/facts_and_figures) (Letöltés: 2014.12.26.)

⁵⁰⁵ Magyar Köztársaság Külügyminisztériuma – KBVP-műveletek szerte a világban (http://www.mfa.gov.hu/kum2005/Templates/alapsablon.aspx?NRMODE=Published&NRORIGINALURL=%2Fkum%2Fhu%2Fbal%2FKulpolitikank%2FBiztonsagpolitika%2Fkbvp%2Febvp_muveletek.htm&NRNODEGUID=%7B59844FBC-9C7C-4FCD-B585-CCC905A810BB%7D&NRCACHEHINT=NoModifyGuest&printable=true) (Letöltés: 2014.12.14.)

együttműködés stb. terén.⁵⁰⁶

A 2012. július 16-án indított **EUCAP Nestor** feladata öt, Afrika Szarvánál, illetve az Indiai-óceán nyugati térségében található ország (Dzsibuti, Kenya, Szomália, Seychelle Köztársaság és Tanzánia) segítése haditengerészeti kapacitásuk bővítésében – főként a kalózkodás elleni harc hatékonyabbá tétele érdekében.⁵⁰⁷

Az **EUCAP Sahel Niger** az EU polgári missziója Nigerben, amely a nigéri kormány 2012 nyarán érkezett kérésére indult válaszul. A misszió célja a különböző nigéri biztonsági szervezetek segítése a terrorizmus és a szervezett bűnözés elleni harcban.⁵⁰⁸

Az **EUBAM Libya** (EU Border Assistance Mission in Libya) az EU határellenőrzést támogató missziója Líbiában. A misszió célja, hogy – elsősorban képzés és tanácsadás révén – segítse az ország hatóságait a szárazföldi, légi és vízi határok megfelelő és biztonságos határellenőrzésének kialakításában.⁵⁰⁹

Az **EUTM Mali** a mali hatóságok kérésére 2013. február 18-án, a releváns nemzetközi határozatokkal (lásd ENSZ BT 2085. sz. határozata) indított misszió. A kiképzési feladatokkal foglalkozó művelet keretében az Unió 23 tagországa (köztük Magyarország) katonai szakértőkkel segítette a mali fegyveres erők katonáinak kiképzését.⁵¹⁰

A Tanács 2014. február 10-én hagyta jóvá az **EUFOR RCA** műveletet. A katonai művelet célja az volt, hogy – az ENSZ BT 2134. sz. határozata alapján – segítsen a biztonságos környezet megteremtésében a Közép-Afrikai Köztársaságban.⁵¹¹

Az **EUCAP Sahel Mali** az EU 2014. április 15-én indított polgári missziója, melynek célja a mali biztonsági erők támogatása.⁵¹²

⁵⁰⁶ Részletesebben lásd: EUTM Somalia Mission description (http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eutm-somalia/mission-description/index_en.htm) (Letöltés: 2014.12.14.)

⁵⁰⁷ Részletesebben lásd: EUCAP Nestor Mission description (http://www.eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eucap-nestor/mission-description/index_en.htm) (Letöltés: 2014.12.14.)

⁵⁰⁸ Részletesebben lásd: EUCAP Sahel Niger Mission description (http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eucap-sahel-niger/mission-description/index_en.htm) (Letöltés: 2014.12.14.)

⁵⁰⁹ Részletesebben lásd: EUBAM Libya Mission description (http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eubam-libya/mission-description/index_en.htm) (Letöltés: 2014.12.14.)

⁵¹⁰ Részletesebben lásd: EUTM Mali Mission description (http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eutm-mali/mission-description/index_en.htm) (Letöltés: 2014.12.14.)

⁵¹¹ Részletesebben lásd: EUFOR RCA Mission description (http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eufor-rca/mission-description/index_en.htm) (Letöltés: 2014.12.14.)

⁵¹² Részletesebben lásd: EUCAP Sahel Mali Mission description (http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eucap-sahel-mali/mission-description/index_en.htm) (Letöltés: 2014.12.14.)

Az *EUAM Ukraine* (EU Advisory Mission for Civilian Security Sector Reform in the Ukraine) az EU ukrajnai tanácsadó missziója, melynek létrehozásáról 2014. július 22-én született döntés. A misszió december 1-én kezdte meg működését; feladata az ukrán hatóságok segítése a polgári biztonsági szektor reformjában.⁵¹³

Az egyes konfliktusok, melyekben az Unió missziói útján részt vesz közvetve, vagy éppenséggel közvetlenül is fenyegetést jelentenek egyrészt az Unió számára, másrészt az általa védendő értékekre, így veszélyeztetik az emberi életet, a társadalmi berendezkedést, fenyegetik a kisebbségeket, és az emberi jogok is háttérbe szorulnak. Az Unió globális szereplőként, az által deklarált feladatai, céljai érdekében kiáll az emberi jogok, az alapvető szabadságjogok és a demokrácia érvényre jutása mellett.

Ahogy a jelen dolgozatban már több esetben is kifejtésre került, és a Szerződések is ezt támasztják alá, az Unió külpolitikájának egyik központi eleme az emberi jogok védelme, ezzel együtt a humánbiztonság, és a demokrácia is, ennek okán nem véletlen, hogy a KBVP keretei között végrehajtott válságkezelési műveletek és egyéb uniós külpolitikai fellépések egyik leggyakoribb hivatkozási alapjai. A rövid, illetve középtávú KBVP-missziók célja a gyenge vagy hiányzó állami struktúrák megerősítése, vagy azok időleges helyettesítése, mellyel stabilizálni lehet az adott térséget, illetve a központi célokat elősegíteni. Az Unió a biztonsági kihívások közvetlen kezelése mellett azok gyökérét is igyekszik kezelni, figyelemmel a társadalmi, politikai és gazdasági kontextusukra. A missziók tanácsadó-ellenőrző tevékenységük révén, különféle politikai ösztönzők által elősegítik a biztonsági szektort érintő reformok kidolgozását és következetes végrehajtását, bevonva a közigazgatást és a civil szférát.

A KBVP műveleteket nem az emberi jogok előmozdítása céljából indították, de azok tervezése során a nemzetközi emberi jogi előírásoknak és a nemzetközi humanitárius jog eszközeinek a KBVP-missziókra és munkákra való alkalmazhatóságát meg kell erősíteni az Unió missziók tervezési dokumentumaiban szereplő jogforrások explicit megemlítésével. A túl általános megfogalmazás az alkalmazandó keretek laza értelmezéséhez, és ezáltal az emberi jogok megsértéséhez vezethet. A részletesebb leírás áthidalja az állam különböző szerződéses kötelezettségei közötti különbséget, értelmezéseket, annak biztosítása érdekében, hogy az összes misszió tevékenysége tiszteletben tartsa az emberi jogi nemzetközi normákat, a

⁵¹³ Részletesebben lásd: EUAM Ukraine Mission description (http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/euam-ukraine/mission-description/index_en.htm) (Letöltés: 2014.12.14.). Lásd még: EUAM Ukraine – Responding to Geostrategic Realities? (<https://politipond.wordpress.com/2014/11/18/euam-ukraine-responding-to-geostrategic-realities/>) (Letöltés: 2014.12.18.)

nemzetközi és a hazai jogi eszközök alkalmazhatóságát, a mandátumot és annak végrehajtását szabályozó valamennyi dokumentumban fel kell tüntetni. Minden KBVP-misszióknak in situ emberi jogi szakértőkkel kell rendelkeznie, hogy jogi tanácsadást nyújtsanak a megbízatás végrehajtásában. Ajánlásaik az emberi jogok megsértésének megakadályozására szolgálhatnak, ha a személyzet tagjai a döntéshozatal előtt felhasználják szakértelmüket. Ezek a jogi szakértők kulcsfontosságú szerepet játszhatnak az emberi jogok és a nemek közötti esélyegyenlőség általános érvényesítésében a missziókn belül és kívül, ahogy azt a működési dokumentumok tartalmazzák.⁵¹⁴

A missziók kivitelezése minden esetben felveti a legitimáció kérdését, fontos azonban rámutatni arra, hogy az Unió globális szereplőként felelősséggel tartozik vállalásaiért, illetve a vele kapcsolatban álló harmadik országokkal kötött szerződéseinek tekintetében is, minden esetben ha az általa deklarált és elvárt követelmények sérülnek, így emberi jogi jogsértés történik, abban az esetben kötelessége valamilyen szinten fellépni ez ellen. Az eredmények vitathatóak és az intézkedések nem minden esetben érnek el megfelelő célt, de tényként szögezhetjük le, hogy a missziók nélkül adott helyzetben nem történne megfelelő lépés előre, ennek okán azok fontos szerepet töltenek be, mind regionális, mind globális szinten.

5.5. Összegzés

A közös kül- és biztonságpolitika és ezen belül a védelempolitika annak próbája, hogy az Unió tagállamai képesek-e a világban végbemenő politikai, katonai és a biztonságot érintő eseményeket azonosan értékelni és arról közös álláspontot kialakítani, illetve megfelelően kezelni azt.⁵¹⁵

Kofi Annan volt ENSZ főtitkár egykori mondata mind máig érvényes: "nem élvezhetjük a biztonság nélküli fejlődést, nem élvezhetjük a biztonságot a fejlődés nélkül, és nem fogunk élni sem az emberi jogok tiszteletben tartása nélkül". Az Uniónak fontos szerepe, hogy esetleges beavatkozásaival olyan középutat találjon, mely elősegíti a fejlődést és az emberi jogok érvényesítését, és az ellentétes érdekek középírányba indulnak meg.⁵¹⁶

⁵¹⁴ Carmen Márquez Carrasco: The Applicability of Human Rights Instruments to European Union's CSDP Operations: Framing the Challenges, Cuadernos Europeos de Deusto, Núm. 53/2015, Bilbao, 79-80.o. (<http://ced.revistas.deusto.es/article/download/1031/1209> letöltve: 2017. augusztus 2.)

⁵¹⁵ Blutman 2013. 177. o.

⁵¹⁶ Poptcheva, Eva-Maria: Human rights applied to CSDP operations and missions, European Parliamentary Research Service Briefing, 21/01/2014. (forrás: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/bibliotheque/briefing/2014/130712/LDM_BRI\(2014\)130712_REV2_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/bibliotheque/briefing/2014/130712/LDM_BRI(2014)130712_REV2_EN.pdf) letöltve 2017. 05. 02.)

Megállapítható, hogy a Lisszaboni Szerződés nyomán bevezetett reformok az Európai Unió közös kül- és biztonságpolitikájának hatékonyabb, egységesebb nemzetközi politikai szerepvállalásának feltételeit, intézményeit és döntéshozatali kereteit fektették le. A kérdés az, hogy a tagállamok félreteszik-e az esetleges nézeteltéréseiket és önálló érdekeiket az Unió egységesebb és hatékonyabb külpolitikájának érdekében. Ugyanakkor az elindított változások, így az Európai Unió Külügyi- és biztonságpolitikai főképviselői tisztségének létrehozása, szerepének megerősödése előremutató, és megalapozhatja annak jövőbeni lehetőségét, hogy a közös kül- és biztonságpolitika egy kézben összpontosuljon és nemzetközi viszonylatban az Unió valóban hatékony és egységes képet mutasson.

Az Unió missziói során többek között az emberi jogok más nemzetközi szereplőkkel való tiszteletben tartását kell előmozdítani, illetve külföldi fellépései során neki is tiszteletben kell tartania azokat. A KKVP keretében tartott missziók, fellépések megítélése és a kötelezettségek az Unióval szemben kérdéseket vetnek fel, hiszen az alkalmazott eszközöknek nem részese maga az Unió, csupán a tagállamok. Figyelemmel azonban arra, hogy az Unió felügyelete mellett történik, illetve az uniós jog meghatározza az emberi jogok tiszteletben tartását a KBVP műveletek során, az emberi jogi kötelezettségeket konkrét elszámoltatási mechanizmusok révén érvényesíthetik. Az Unió felelősséggel tartozik az általa kijelölt feladatok ellátása során a magán katonai és biztonsági szolgálatok által elkövetett emberi jogi jogsértésekért is.

Az uniós jog végrehajtása során mind az Uniónak mind a tagállamoknak tiszteletben kell tartaniuk a Chartát, amelyre leginkább akkor kell sort keríteni, amikor a tagállamok egy KBVP-missziót létrehozó tanácsi határozat alapján megkezdik a tevékenységet.⁵¹⁷

A nemzetközi emberi jog alkalmazhatóságát, amely az Uniót a harmadik országokkal és nemzetközi szervezetekkel szemben is kötelezetté teszi, bizonytalanságok veszik körül, ez abból fakad, hogy az Unió, mint szervezet nem tagja a legfontosabb emberi jogi szerződéseknek. Ezért kérdéses, hogy bizonyos nemzetközi emberi jogi okmányok alkalmazandók-e az Unió külképviseletére.⁵¹⁸

⁵¹⁷ Legal framework governing the protection and promotion of human rights in EU missions – application of EU law principles and instruments / F Naert, in Human rights in EU crisis management operations: a duty to respect and to protect? A. Sari, R. A. Wessel, Centre for the Law of EU External Relations (CLEER), working papers 2012/6, 42. o.

⁵¹⁸ Poptcheva, Eva-Maria: Human rights applied to CSDP operations and missions, European Parliamentary Research Service Briefing, 21/01/2014. (forrás: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/bibliotheque/briefing/2014/130712/LDM_BRI\(2014\)130712_REV2_E_N.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/bibliotheque/briefing/2014/130712/LDM_BRI(2014)130712_REV2_E_N.pdf) (letöltve 2017. május 5.))

Véleményem, hogy bár az Unió közvetlenül ugyan nem részese a nemzetközi emberi jogi egyezményeknek, azonban tagállamai azok, ennek okán az KBVP keretében és minden egyéb nemzetközi fellépés, uniós külpolitika végrehajtása során, tagállami részvétellel történő cselekedet, mely emberi jogot sért vagy sérthet, az Unióra visszavezethető, és számon is kérhető rajta, már csak annak okán is, hogy beavatkozói minőségében felelősséggel tartozik.

VI. Az Európai Unió külkapcsolatai, kapcsolata nemzetközi szervezetekkel és harmadik országokkal

Az Európai Unió integrációs fejlődése során a világ egyik gazdasági-politikai hatalmává vált; megalakulása óta számos országgal, országcsoporttal, nemzetközi szervezettel létesített és tart fenn kapcsolatot, gyakorlatilag kapcsolatrendszerével behálózta a világ szinte összes országát.⁵¹⁹ Az Unió megjelenése és térhódítása nemzetközi viszonylatban elég visszafogottan indult, hiszen kezdetben nem élvezett prioritást és a jogi háttere sem volt tisztázott.

Az Unió jogi személyisége lehetőséget biztosít számára nemzetközi szerződések megkötésére, illetve nemzetközi szervezetekhez történő csatlakozáshoz, azonban a szerződéshez csatolt 24. számú nyilatkozatban a tagállamok rögzítik ennek korlátait.⁵²⁰

Az Unió által megkötött szerződések egyaránt kötelezőek ugyan az EU intézményeire és tagállamaira, a nemzetközi kapcsolatoknak azonban mind az Unió, mind a tagállamok szereplői maradtak. Az Unió külkapcsolatainak rendszerét alapvetően a nemzetközi szervezetekhez, valamint az Unión kívül álló államokhoz fűződő kapcsolatai jelenítik meg. E kapcsolatrendszer nem csupán kereskedelemmel és hagyományos pénzügyi és technológiai segítségnyújtással foglalkozik, hanem gazdasági és egyéb reformokkal is.⁵²¹

Az Unió külkapcsolataiban elkötelezett a demokrácia és az emberi jogok támogatása iránt, összhangban az alapító szerződésekben megjelenő elveivel, így a szabadsággal, a demokráciával, az emberi jogok és alapvető szabadságok tiszteletben tartásával és a jogállamisággal kapcsolatos alapító elvekkel.⁵²² Az Unió nemzetközi szintű fellépését azoknak

⁵¹⁹ Részletesen lásd Balázs Péter: Az Európai Unió külpolitikája és a magyar-EU kapcsolatok fejlődése. KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft., Budapest, 2002.

⁵²⁰ 24. Nyilatkozat az Európai Unió jogi személyiségéről: „... az a tény, hogy az Európai Unió jogi személyiséggel bír, semmilyen módon nem jogosítja fel az Uniót arra, hogy a tagállamok által a Szerződésekben ráruházott hatáskörökön kívül jogot alkosson vagy intézkedéseket tegyen.

⁵²¹ Globális szereplő - Az Európai Unió külkapcsolatai - Európa mozgásban Európai Bizottság Sajtó- és Tájékoztatási Főigazgatóság - Kiadványok B-1049 Brüsszel - Európai Közösségek, 2005, 6. o.

⁵²² Mix, Derek E.: The European Union: Foreign and Security Policy 2013. 5. o.

az elveknek kell vezérelniük, amelyek az Unió létrehozását, fejlesztését és bővítését ösztönözték, és amelyek az Egyesült Nemzetek Alapokmányában és a nemzetközi jogban is megjelennek. Az emberi jogok és a demokrácia elősegítése mellett azonban az Unió stratégiai érdekeit és céljait is szolgálják e fellépések. Ezen keresztül az Unió tovább szélesíti és erősíti a világ többi országával és régiójával fenntartott politikai és kereskedelmi kapcsolatait stratégiai partnereivel – többek között az Egyesült Államokkal, Japánnal, Kanadával, Oroszországgal, Indiával és Kínával – rendszeresen tartott csúcstalálkozók révén. Tevékenységei között a fejlesztési támogatás, valamint a földközi-tengeri térség, a Közel-Kelet, Ázsia, Latin-Amerika, Kelet-Európa, Közép-Ázsia és a Nyugat-Balkán országaival folytatott együttműködés és politikai párbeszéd is szerepel.⁵²³

Az emberi jogok előmozdítása és azok védelme a nemzeti és nemzetközi emberi jogi normák, jogszabályok, valamint a speciális emberi jogi intézmények feladata. A regionális és világméretű szervezetek, így az Unió, az ENSZ és egyes szervei és az általuk kínált jogi környezet törvényes, alkotmányos funkciókat is kínál a szabadság, a megkülönböztetésmentesség, a jogállamiság és a szociális jólét védelmére a nemzeti határokon átnyúlóan. A történelmi tapasztalatok megerősítik, hogy ilyen multilaterális szabályok nélkül a nemzeti államok nem tudják hatékonyan képviselni a külpolitikájukban az emberi jogokat, és nem biztosítják, hogy a külpolitikai döntések az emberi jogokat és a jogállamiságot tiszteletben tartsák otthon és határokon át, így egy egységes közös, de legalábbis hasonló szabályozás közelebb hozza az államokat és közös céljaikat.

Az európai és a globális integrációs jogi szabályozás azt is bizonyítja, hogy a nemzeti és nemzetközi szabályozási, végrehajtási és bírósági folyamatok különböző rétegeit hatékony demokratikus ellenőrzésnek kell alávetni, ugyanúgy, ahogyan a „szubszidiaritás”, „szükségesség” és „arányosság” alkotmányos biztosítékait is. A nemzeti és a nemzetközi alkotmányosság, valamint a kormányzás különböző szintjei demokratikus legitimitása az emberi jogok tiszteletben tartásából és a polgárok demokratikus részvételéből származik a nemzeti és nemzetközi kormányzati hatáskörök gyakorlása során. Az emberi jogokra vonatkozó jogszabályok előírják, hogy a nemzeti, regionális és világméretű intézmények szabályozási hatáskörének átruházása mindig alkotmányosan korlátozott, ennek keretein belül azonban

⁵²³ Grevi, Giovanni: Introduction Renewing EU foreign policy (In) Grevi, Giovanni – Keohane, Daniel: Challenges for European Foreign Policy in 2013 Renewing the EU's role in the world 18. o.

előremutató lépéseket lehet elérni.⁵²⁴

Korábban már említett multilateralizmus egyik alapvető jellemzője a szuverenitás elve, figyelemmel arra, hogy a multilaterális megállapodások célja az állami szuverenitás elvének nemzetközi következményeihez való ragaszkodás. Egyik fontos elem, hogy ugyanaz a szabály vonatkozik minden államra, tekintet nélkül méretükre, hazai politikai rendszerükre vagy anyagi erőforrásaikra. Ez biztosítja a törvény előtti egyenlőséget, és enyhíti azt az aggodalmat, hogy a legerősebb csak a normatív aggályok nevében kívánja saját érdekeiket vagy értékeiket meghatározni. Azonban a felelősség az államok jogairól és az államok jogegyenlőségéről szól, ennek okán számos, az Unió által támogatott normáknak nincs multilaterális rendszerben jogi támogatása. Ez különösen az emberi jogok hangsúlyozására irányul, ami a külső szuverenitás elvével szembesül. Az emberi jogokat azonban az európai normatív hatalom egyik alapelveként azonosítják.

Nem nehéz arra a következtetésre jutni, hogy mindaddig, míg az emberi jogok elvei nem válnak érvényesíthető joggá a leghatalmasabbak csak „erkölcsi” pontként használják külpolitikájuk során saját érdekükben. Ez viszont önkényességhez vezethet, mivel az emberi jogok gyakorlatilag nem mindenkire érvényes egyetemes elvek. Ez a kétes önkényesség az Unió kül- és biztonságpolitikájában is látható. E probléma leküzdése érdekében minden nemzetközi kapcsolatot alá kell rendelni egy olyan közös igazságügyi rendnek, amely átalakítaná a hatalmi politika paramétereit, és újra fogalmazná meg a szuverenitás fogalmát, illetve egységes nemzetközi elveket határozná meg.⁵²⁵

Az Unió növekvő gazdasági és politikai súlyát kihasználva egyre meghatározóbb tényezővé vált a nemzetközi színtéren, mely képessé teszi arra, hogy mozgatórugója lehessen a világ történéseinek; e törekvése azonban még gyerekcipőben jár. A következőkben bemutatjuk, milyen lehetőségei vannak az Uniónak új szerepkörében, milyen kapcsolatokat ápol a világ többi részével, milyen eredményeket ért el és milyen kihívásokat kell legyőznie ahhoz, hogy valóban fajsúlyos elem legyen a nemzetközi politikai és gazdasági élet viszonylatában.

⁵²⁴ Petersmann, Ernst - Ulrich: Time for a United Nations 'Global Compact' for Integrating Human Rights into the Law of Worldwide Organizations: Lessons from European Integration, *European Journal of International Law* (2002) 13 (3): 649-650. o.

⁵²⁵ Sjursen, Helene: The EU as a 'normative' power: how can this be? *Journal of European Public Policy*, Vol. 13, 2006, No. 2. 235-251. o.

6.1. Az Európai Unió és a nemzetközi szervezetek

6.1.1. A nemzetközi szervezetekben való részvétel lehetősége

Az Unió nemzetközi szervezetekben betöltendő szerepéről, esetleges tagságáról sem a korábbi alapító szerződések, sem a Lisszaboni Szerződés nem rendelkezik teljes körűen, annak általános, mindent átfogó szabályozása mind a mai napig várat magára.

A Nizzai Szerződés említi először az Unió és a nemzetközi szervezetek kapcsolatát; a Bizottság feladatává teszi a megfelelő kapcsolattartást a nemzetközi szervezetekkel; a szerződés külön említi az ENSZ-t, illetve az Európa Tanácsot.⁵²⁶ Ez ugyanakkor nem rendezte az esetleges tagsággal kapcsolatos kérdéskört. Az Európai Unió Bírósága 1977-ben kiadott 1/76 számú véleménye alapján az Unió tagja lehet olyan nemzetközi szervezeteknek, amelyek a hatáskörébe tartozó kérdésekkel foglalkoznak. A külső hatáskörök tehát nem kizárólag a nemzetközi szerződéskötési hatáskörökre terjednek ki, hanem lehetővé teszik a nemzetközi szervezetekhez való csatlakozást, azok munkájában történő részvételt is;⁵²⁷ ezt erősítette meg a Bíróság az 1/94 számú⁵²⁸ véleményében is.⁵²⁹

Megállapítható tehát, hogy az Unió külügyi hatásköre nem korlátozódik kizárólag nemzetközi szerződések megkötésére, hanem kiterjed a nemzetközi szervezetekhez való csatlakozásra és a szervezetek tevékenységében való részvételre is. E két elem között – a szerződéskötési hatáskör és a nemzetközi szervezetekben való részvétel között – azonban különbség észlelhető, mely az Unió szerződéskötési gyakorlata és a más szervezetekben való részvétele során érhető tetten. A szerződéskötési hatáskör összhangban áll az Unió hatásköri rendszerével, viszont a nemzetközi szervezetekben való részvétel korlátozottabb módon valósul meg, tehát különbség tehető a nemzetközi szervezetekhez való csatlakozás és a nemzetközi szervezetekben való részvétel között.⁵³⁰

A Lisszaboni Szerződés amellet, hogy jogi személyiséggel ruházta fel az Uniót, szélesebb körben próbálta szabályozni az Unió viszonyát a nemzetközi szervezetekkel, azonban továbbra

⁵²⁶ Nizzai Szerződés 302. és 303. cikk

⁵²⁷ Opinion of the Court of 26 April 1977: Opinion given pursuant to Article 228 (1) of the EEC Treaty. -'Draft Agreement establishing a European laying-up fund for inland waterway vessels': Opinion 1/76.

⁵²⁸ Opinion of the Court of 15 November 1994: Competence of the Community to conclude international agreements concerning services and the protection of intellectual property –Article 228 (6) of the EC Treaty: Opinion 1/94.

⁵²⁹ Az EuB véleményében elismerte az EU hatáskörét a WTO megalapításánál.

⁵³⁰ Sack, Jörn: The European Community's Membership of International Organizations. Common Market Law Review, Vol. 32, 1995, 1238. o.

sem rendezte a tagsággal kapcsolatosan felmerülő vitás kérdéseket.

A Lisszaboni Szerződés rendelkezései értelmében az Unió tagállamai összehangolják cselekvésüket a nemzetközi szervezetekben és nemzetközi konferenciákon, mely fórumokon képviselik az Unió álláspontját. A közös álláspont összehangolásának a megszervezéséről az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselője gondoskodik. Az olyan nemzetközi szervezetekben, illetve nemzetközi konferenciákon, ahol nem vesz részt minden tagállam, a résztvevő tagállamok képviselik az Unió álláspontját.⁵³¹ Azon tagállamok, amelyek olyan nemzetközi szervezetekben, illetve konferenciákon vesznek részt, ahol nincs jelen minden tagállam, folyamatosan tájékoztatják a többi tagállamot és a főképviselőt a közös érdekű kérdésekről. E szabályozás vonatkozik azon tagállamokra is, amelyek az Egyesült Nemzetek Biztonsági Tanácsának (BT) is tagjai, folyamatos egyeztetés mellett, feladataik ellátása során védelmezik az Unió álláspontját és érdekeit. Ha az Unió az ENSZ BT napirendjén szereplő bármely ügyben meghatározza álláspontját, azok a tagállamok, melyek részt vesznek a BT ülésén, kötelesek kérni a főképviselő meghallgatását az Unió álláspontjának kifejtése céljából.⁵³²

Mindamellet, hogy a Lisszaboni Szerződés deklarálja az Unió nemzetközi jogi személyiségét, lehetőséget biztosít az Unió számára, hogy meghatározott területeken egy vagy több állammal, esetlegesen nemzetközi szervezettel megállapodásokat kössön.⁵³³

A Lisszaboni Szerződés alapján az Unió megfelelő együttműködési formákat épít ki az Egyesült Nemzetek Szervezetének szerveivel és szakosított intézményeivel, továbbá az Európa Tanáccsal, az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezettel, illetve a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezettel. Az Unió továbbá egyéb nemzetközi szervezetekkel is kapcsolatokat tart, illetve tarthat fenn. E feladatok végrehajtásáért az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselője és a Bizottság felelős.⁵³⁴

Az Unió nemzetközi szervezeti tagságának egyik legalapvetőbb korlátja, hogy a nemzetközi szervezetek alapokmányai általában csak államok tagságát ismerik el,⁵³⁵ ebből kifolyólag az Unió csak abban az esetben válhatna az adott szervezet tagjává, ha az módosítja

⁵³¹ EUSZ 34. cikke (1) bek.

⁵³² EUSZ 34. cikk (2) bek.

⁵³³ EUSZ 37. cikk

⁵³⁴ EUMSZ 220. cikk (1)–(2) bek.

⁵³⁵ Eeckhout, Piet: *External Relations of the European Union. Legal and Constitutional Foundations*. Oxford University Press 2005, 201. o.

alapkormányának tagfelvételre vonatkozó rendelkezéseit, ezáltal más nemzetközi szervezetek belépését és teljes jogú tagságát is engedélyezve. Az ezzel kapcsolatos kritikai észrevételek legtöbbször a szavazati joggal függ össze; kérdéses továbbá, hogy hány szavazattal rendelkezzen az Unió, az Unióra és tagállamaira tekintettel miként osztható fel a szavazati jog, mikor gyakorolhatja szavazati jogát az Unió és mikor a tagállamai.⁵³⁶

6.1.2. Az Unió részvételi formái a nemzetközi szervezetekben

Az Unió nemzetközi szervezetekben történő szerepvállalásának három meghatározó formája ismert: ezek a megfigyelői státusz, a teljes jogú résztvevői vagy aktív (megerősített) megfigyelői státusz, illetve a teljes jogú tagság.

A teljes jogú tagság megegyezik a tagállamok által betöltött tagsággal; ez esetben az Unió mindazon jogokkal rendelkezik, mint az adott nemzetközi szervezet többi tagállama.⁵³⁷ Ha az adott nemzetközi szervezetnek mind az Unió, mind a tagállamai részesei, leggyakrabban az Unió csak megfigyelőként van jelen, de ez nem akadályozza az önálló kezdeményezőkézségében és más regionális társulásokkal folytatott egyeztetéseiben.⁵³⁸

Általánosságban elmondható, hogy az Unió, mint a nemzetközi jog önálló alanya a leggyakrabban megfigyelőként van jelen nemzetközi szervezetekben; e státusz lehetővé teszi az Unió számára a szervezet munkájában, ülésein való részvételt, de szavazati jogot nem biztosít.⁵³⁹ A megfigyelő státuszról általánosságban elmondható – természetesen kisebb-nagyobb eltérések léteznek az egyes nemzetközi szervezetek között – hogy a megfigyelő jelenléte a formális üléseken engedélyezett csak; illetve felszólalása a tagállamokat követően, a felszólalási lista végén lehetséges, ami a felszólalás politikai súlyát csökkenti; a megfigyelők nem terjeszthetnek elő módosítási javaslatot, nem elnökölhetnek egyetlen ülésen sem, illetve rapporteur szerepet sem tölthetnek be.

Az Unió nemzetközi szerepvállalásának megerősödésével számos nemzetközi szervezetben tölt be aktív megfigyelői státuszt, más néven teljes jogú résztvevői státuszt. Ez a státusz lehetővé teszi többek között, hogy az Unió az informális üléseken, munkacsoportüléseken, egyéb

⁵³⁶ Eeckhout (2005) 201. o.

⁵³⁷ Ez esetben a problémát a szavazati jogok gyakorlása jelentheti, ugyanis, abban az esetben, ha az EU nevében a Bizottság szavaz, a tagállamok nem tehetik, és fordítva.

⁵³⁸ Emerson, Michael – Kaczynski, Pjotr M.: *Looking afresh at the external representation of the EU in the international arena, post-Lisbon*, CEPS Policy Briefs, 2010. 2. o. <http://www.ceps.be/book/looking-afresh-external-representation-eu-international-arena>

⁵³⁹ Blahó András – Prandler Árpád: *Nemzetközi szervezetek és intézmények*. Aula Kiadó, Budapest, 2011., 68. o.

egyeztető tanácskozásokon is részt vegyen, emellett joga van előterjesztéseket és módosítási javaslatokat is tenni, üléseken is elnökölhet, illetve rapporteur-i szerepet is betölthet. Azonban nem rendelkezik szavazati és vétójoggal. Az aktív megfigyelői státusz azt a jogot is magában foglalja, hogy az Unió szerződő félként vegyen részt az egyezményben és ratifikálja azt.

6.1.3. Az Unió szerepvállalása az Egyesült Nemzetek Szervezetében

Habár az Unió a mai napig nem rendelkezik hivatalos tagsági jogviszonnyal az ENSZ-ben, az Unió egységes fellépése és a közösségi érdekek képviselete az utóbbi években egyre gyakoribb mind az ENSZ fő szerveiben, mind a szakosított intézményeiben.

Az Európai Unió az utóbbi évtizedben több dokumentumban megerősítette az ENSZ-rendszeren belüli tevékenységének az alapjait, amelyek közül a legátfogóbban *Az Európai Unió és az Egyesült Nemzetek: A multilateralizmus választása* című 2003-as bizottsági közlemény⁵⁴⁰ mutatja be a két szervezet szorosabb és hatékonyabb együttműködésének fő pontjait.⁵⁴¹ A közlemény megvizsgálja azon rendelkezésre álló eszközöket, amelyekkel az Unió az ENSZ irányítási rendszerén keresztül hozzájárulhat a globális kormányzás folyamatos javításához. Megerősíti továbbá a kiállását az ENSZ multilaterális irányítási rendszere mint olyan eszköz mellett, amellyel globális szinten konkrét megoldások adhatók a fenntartható fejlődés kérdésében, valamint a szegénység csökkentése, a béke és a biztonság érdekében.⁵⁴²

A közlemény az Unió szerepvállalásának hatékonyságát is vizsgálja. Megállapítja, hogy tevékenyebb szerepet kell vállalnia az ENSZ intézményi reformfolyamatában, hogy fokozza a rendszer hatékonyságát, a multilaterális kapcsolatok alakulásához igazítsa azt, és előmozdítsa a nemzetközi fejlesztési támogatási politikát. Megállapítja, hogy a nemzetközi szintű koordináció és együttműködés javítása megkönnyíti a kötelezettségvállalások nyomon követését, megerősíti a béke, a biztonság és az emberi jogok érdekében tett fellépéseket. Az uniós külpolitika végül támogatja a fejlődő országok kapacitásépítését a nemzetközi kötelezettségvállalásaik végrehajtása érdekében, elősegítve így a fenntartható fejlődést, a kereskedelemösztönző támogatásokat, a méltó munkakörülmények előmozdítását, valamint a terrorizmus, a kábítószer-kereskedelem és a szervezett bűnözés elleni küzdelem

⁵⁴⁰ Communication from the Commission to the Council and the European Parliament of 10 September 2003 - The European Union and the United Nations: the choice of multilateralism [COM(2003) 526 final]

⁵⁴¹ ibid

⁵⁴² Az EU mint globális szereplő: a multilaterális szervezetekben betöltött szerepe Az Európai Parlament 2011. május 11-i állásfoglalása az Unióról mint globális szereplőről: a multilaterális szervezetekben betöltött szerepe (2010/2298(INI)) 14. pont

célkitűzéseit.⁵⁴³

Az Unió ENSZ-szel történő együttműködése azonban nem kizárólag azon önzetlen célból történik, hogy hozzájáruljon az ENSZ Alapokmányban lefektetett célok megvalósításának elősegítéséhez, hanem attól a céltól is vezérelve, hogy az Unió, mint globális vezető jelenhessen meg a nemzetközi szinten; ezen célok elérésének előfeltétele azonban, hogy az Unió tagállamai összehangolják nemzetközi szintű tevékenységüket és az Unió politikai és gazdasági súlyához méltóan szólaljanak fel.

Az Unió jelentős szerepet vállal az ENSZ-en belül elfogadott politikák kidolgozásában. Javítani kell viszont a tagállami álláspontok közötti összhangot, biztosítani kell a közös kül- és biztonságpolitika célkitűzései és az ENSZ Biztonsági Tanácsának állásfoglalásai közötti koherenciát, illetve növelni kell az Unió ENSZ melletti küldöttségeinek szerepét.

Annak érdekében, hogy az uniós érdekek minél hatékonyabba érvényesüljenek, illetve az Unió befolyása növekedjen, a tagállami álláspontokat össze kell hangolni, a lehető legkorábban részt kell venni a döntéshozatali eljárásban, különösen a nemzetközi társadalompolitika, az egészségügy, az emberi jogok, a fejlesztési együttműködés és a humanitárius segítségnyújtás területén; javítani kell az Unió és az egyes különleges kérdésekben érintett más országok vagy országcsoportok közötti koordinációt és párbeszédet; illetve ügyelni kell arra, hogy az uniós politikák összeegyeztethetők legyenek a nemzetközi politikákkal, és gondoskodni kell arról, hogy az Unió hatékonyan képviseltesse magát az ENSZ-ben az Uniót érintő kérdésekről folytatott munka során.⁵⁴⁴

Annak érdekében, hogy az uniós érdekek hatékonyabban érjenek célba a közlemény egy sor iránymutatást terjeszt elő az Unió és az ENSZ közötti szélesebb körű partnerségért és a következők elérése érdekében. Az együttműködés hatékonysága szempontjából célravezető a politikai párbeszéd fokozása a vezetői szintű találkozók számának növelése és az ENSZ ügynökségeivel való együttműködés fokozása útján, valamint az Unió ENSZ-en belüli képviseletének megerősítése. A pénzügyi együttműködés erősítése az Unió által az ENSZ műveleteihez nyújtott pénzügyi hozzájárulás növelése és stratégiai partnerségek kialakítása az ENSZ ügynökségeivel, alapjaival és programjaival a fejlesztési támogatás és a humanitárius segítségnyújtás területén történik. A stratégiai párbeszéd folytatása pedig a következőkkel

⁵⁴³ The European Union and the United Nations: The choice of multilateralism, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, Brussels, 10.9.2003 COM(2003) 526 final 4-7. o.

⁵⁴⁴ *ibid* 9. o.

mozdítható elő: humanitárius segítségnyújtással kapcsolatos fellépések összehangolása érdekében, továbbá a béke és a biztonság területén a politikai és technikai együttműködés elmélyítése, legyen szó akár a konfliktusok megelőzéséről, a válságkezelésről vagy a válság utáni helyzetek kezeléséről.⁵⁴⁵ Megállapítható tehát, hogy az Unió célja a multilateralizmus eszközrendszerén keresztül saját érdekeinek és értékeinek hatékony közvetítése.

6.1.3.1. Az Unió és az ENSZ Közgyűlése

A Közgyűlés döntéshozatali tevékenységében valamennyi ENSZ tagállam részt vesz, a szuverén egyenlőség alapján minden tagállam egy szavazattal rendelkezik. A Közgyűlés elsősorban vitafórum, határozatai ajánlás jellegűek a szervezeti és költségvetési kérdésekben hozott határozatok kivételével, és végrehajtásuk a tagállamok politikai akaratának a függvénye. Ugyanakkor ez nem jelenti azt, hogy – különösen a konszenzussal elfogadott határozatoknak – nem lenne gyakorlati súlyuk és jelentőségük. Az ENSZ Közgyűlés méltán tekinthető az ENSZ legfőbb szervének, hiszen „gyakorlatilag nincs olyan nemzetközi kérdés, amely valamilyen vonatkozásban ne kerülne a Közgyűlés elé”⁵⁴⁶ Az Európai Unió nem tagja az ENSZ Közgyűlésének - annak az ENSZ Alapokmányába foglalt rendelkezések következtében annak csak államok válhatnak tagjaivá – így nem más, mint a Közgyűlés számos állandó megfigyelőjének egyike.

Az ENSZ Közgyűlésben egy komplex, átfogó uniós egyeztetési folyamat alakult ki. Az a gyakorlat jött létre, hogy az uniós egyeztetések, ülések során kialakított közös álláspontot a soros elnökséget betöltő tagállam képviselője terjesztette elő elnökségi állásfoglalás formájában, és ez a tagállam szólalt fel az Unió nevében. A Lisszaboni Szerződés hatálybalépését követően soros elnök helyett az Unió egységének képviselétét a külügyi és biztonságpolitikai főképviseelő és apparátusa látja el.

6.1.3.2. Az alapvető jogok védelme

Az ENSZ megalapítása óta egyik legfontosabb célja elősegíteni és elérni, hogy az emberi jogok mindenkit egyformán megillessenek az ENSZ Alapokmányában foglaltaknak megfelelően; aktívan dolgozik azon, hogy meghatározza és ellenőrizze a nemzetközi emberi jogi normákat, és segítse a tagállamokat azok alkalmazásában. Az ENSZ Emberi Jogi Főbiztosa letéteményese

⁵⁴⁵ ibid 12. o.

⁵⁴⁶ Blahó András – Prandler Ákos (2011) 180. o.

az emberi jogok védelmének és alkalmazásának, illetve az emberi jogi programok megvalósulásának az ENSZ fennhatósága alatt.⁵⁴⁷

Az Európai Unió számos területen vesz részt az ENSZ emberi jogi és humanitárius tevékenységében, így megjelenik az Emberi Jogok Bizottságában, az Emberi Jogi Tanácsban, Élelmezési- és Mezőgazdasági Szervezetben, a Nemzetközi Munkaügyi Szervezetben,⁵⁴⁸ az Egészségügyi Világszervezetben, illetve a Nevelésügyi, Tudományos és Kulturális Szervezetben.

Habár az *Emberi Jogok Bizottsága (EJB)* 2006-ban megszűnt, és helyét átvette az Emberi Jogi Tanács, komoly szerepet töltött be az emberi jogok védelmében.⁵⁴⁹ Az EJB-ben az Unió formális státusszal sajnos nem rendelkezett, viszont informális elismertsége vitathatatlan. Az Uniót harmadik EJB tagállamok, illetve nonprofit szervezetek is önálló tárgyalópartnerként, külön entitásként ismerték el. Kritikaként merült fel ugyanakkor az Unióval kapcsolatban, hogy a hosszadalmas uniós egyeztető tárgyalások mellett nem jutott megfelelő idő a külső kommunikációra, a harmadik felekkel, nem EU tagállamokkal való egyeztetésre, a lobbitevékenységre, az Unió szélesebb körű megismertetésére; ebből tanulva az Unió külső kommunikációja és lobbitevékenysége az Emberi Jogi Tanácsában már hatékonyabbá vált.

Az Unió és együttműködő partnerei széleskörű lobbitevékenysége eredményeképpen az ENSZ Közgyűlése⁵⁵⁰ 60/251 számú, 2006. március 15-i határozatával hívta életre az *Emberi Jogi Tanácsot (EJT)*⁵⁵¹: az új emberi jogi intézmény egy új szakasz kezdetét irányozta elő az emberi

⁵⁴⁷ Blanchfield, Luisa: The United Nations Human Rights Council: Issues for Congress, Congressional Research Service 2013. 4-5. o.

⁵⁴⁸ A Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (ILO) 1919-ben alakult azzal a céllal, hogy hozzájáruljon a munkakörülmények javításához és a szociális igazságosság elősegítéséhez. Annak ellenére azonban, hogy az Unió szociális ügyek tekintetében jelentős külső hatáskörökkel rendelkezik, az ILO-ban csak megfigyelői státuszt tudott szerezni. E mellett azonban jelentős összeggel járul hozzá a szervezet tevékenységéhez.

⁵⁴⁹ Az eredetileg 18 tagú Bizottság idővel 53 tagú testületté bővült, az EJB lehetőséget biztosított a tagállamok, kormányközi-, és civil szervezet számára, hogy az emberi jogokkal összefüggő problémáiknak hangot adhassanak, és ezekre közösen keressenek megfelelő megoldásokat. Kezdetben elsősorban a különböző emberi jogi standardok kidolgozására összpontosított. Ennek eredményeképpen születtek meg az ENSZ legalapvetőbb emberi jogi dokumentumai, nevezetesen az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata, illetve az ehhez kapcsolódó két egyezségokmány: A Polgári és Politikai Jogok Egyezségokmánya, valamint a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Egyezségokmánya. Az emberi jogok védelmének nemzetközi szinten tapasztalható fokozatos előretérése során az EJB játszott egyre fontosabb szerepet. Az EJB fokozatosan politikai szervvé vált, melynek döntései, határozatai és egész működése diplomaták és politikusok által ellenőrzött, valamint ahol a nemzeti és regionális érdekek, egyes országcsoportok emberi jogi felfogásában tapasztalható különbségek és nézeteltérések mindennapi gyakorlattá váltak.

⁵⁵⁰ Hosszas vitákat és többszöri halasztást követően az ENSZ Közgyűlés 2006. március 15-én 170 igen, 4 nem (Egyesült Államok, Izrael, Palau, Marshall-szigetek) és 3 tartózkodás (Irán, Venezuela, Belorusz Köztársaság) mellett elfogadta az Emberi Jogi Tanács felállításáról rendelkező határozatot.

⁵⁵¹ United Nations General Assembly 2006/a: EU Explanation of vote on the Draft Resolution on the Human

jogok nemzetközi védelme tekintetében.⁵⁵² Az Unió hatékony egyeztetéseket követően elérte, hogy az Egyesült Államok – amely korábban számos kritikával illetve az új intézményt biztosítsa a Közgyűlést, hogy törekedni fog a többi tagállammal való együttműködésre az új Emberi Jogi Tanács hatékonysága és eredményessége érdekében.⁵⁵³

Az EU belső koherenciájával és külső elismertségével tehát az EJT tekintetében sincs probléma; nagyobb gondot okoz az Unió számára, hogy az emberi jogok védelmét célzó közös kezdeményezéseihez szövetségeseket szerezzen, melynek oka az EJT tagösszetételében keresendő. Az EJT első választása során az Unió és partnerei 19 helyet szereztek meg, szemben az „EU-ellenzék” 27 helyével, és a következő választások során is csak elhanyagolhatóan csökkent a hátrány. Szintén hátrányosan érintette az új intézmény létét, hogy az Egyesült Államok, a tagsági szabályokkal kapcsolatos elégedetlenségének hangot adva, kijelentette, hogy nem indul a tagságért; 2008 nyarán pedig az USA ráadásul bejelentette, hogy az új intézmény tevékenységében még megfigyelőként sem kíván részt venni.⁵⁵⁴

Sokan magas elvárásokat támasztottak az Unióval, mint az Egyesült Államok által hátrahagyott ürt betöltő lehetséges globális vezető hatalommal szemben az emberi jogok védelme területén.⁵⁵⁵ Fontos kihívás ezért az Unió számára, hogy ezzel a problémával megküzdjön, szövetségesi bázisát bővítve megpróbálja más blokkok és nagyhatalmak felé is közelíteni és nyitni.

Az ENSZ Élelmezési- és Mezőgazdasági Szervezete⁵⁵⁶ (FAO) azon kevés ENSZ szervezet közé tartozik, melyek hozzájárultak az Unió teljes jogú tagságához.⁵⁵⁷ Az Uniónak az ENSZ

Rights Council, 15 March 2006.

⁵⁵² Az Emberi Jogok Tanácsa megalakításáról a 2005 évi ENSZ csúcson részt vevő ENSZ tagállamok határoztak, a Közgyűlés alárendelt testületként működő új ENSZ testület a tervek szerint 2005 végén kezdte volna meg a működését, azonban az EJT összetételével, szavazati rendszerével és működésével kapcsolatos nézeteltérések miatt a végső szervezeti és működési rendszer véglegesítése nehezen haladt. Az Európai Unió az EJT létrehozásának első lépéseitől kezdve proaktív és vezető szerepet töltött be. A tárgyalások folyamán az EU végig egy koherens és egységes álláspontot képviselt és e mellett sikeresen is lobbizott.

⁵⁵³ Wouters, Jan et al. 2006: *The United Nations and the European Union: An Ever Stronger Partnership*. T.M.C. Asser Press, The Hague. 368. o.

⁵⁵⁴ Wouters (2006) 378. o.

⁵⁵⁵ Roth, K: Filling the Leadership Void: Where is the EU? In: Human Rights Watch World Report 2007. 1-32. o.

⁵⁵⁶ Az ENSZ Élelmezési- és Mezőgazdasági Szervezete 1945-ben kezdte meg működését azzal a céllal, hogy hozzájáruljon az éhínség megszüntetéséhez, a „tagállamok táplálkozási és életszínvonalának emeléséhez. További célja a mezőgazdasági és élelmezési termékek termelésének és elosztásának javítása a tagállamok körében, a falusi lakosság életkörülményeinek javítása, a nemzetközi együttműködés mezőgazdasági és élelmezési katasztrófák, problémák esetén és nem utolsósorban a világelelmezés biztonságának garantálása”. forrás: Blahó-Prandler (2011)

⁵⁵⁷ A FAO jelenleg 189 tagállammal és egy tagszervezettel, az Európai Unióval rendelkezik, az Európai Közösség négyévnvi, sikeresen zárult tárgyalási folyamat eredményeként 1991-ben vált a FAO teljes jogú tagjává.

legidősebb szakosított intézményében megszerzett teljes jogú státusza pozitív példa az Unió nemzetközi szervezetekben betöltött aktív szerepvállalására és a jövőben több más szakosított intézménnyel való együttműködés fejlesztésének alapja lehet, amennyiben ezek biztosítják azt a számára.

Az Egészségügyi Világszervezet (WHO) 1946-ban jött létre az ENSZ egyik szakosított intézményeként, célja az egészség lehető legmagasabb szintjének biztosítása és ennek elősegítése; tagjaivá csak államok válhatnak.⁵⁵⁸

Az Unió és a WHO kapcsolata a Főtitkár és az Unió közötti közvetlen kapcsolattartáson indult el,⁵⁵⁹ Unió szerepvállalása a szervezetben az utóbbi években tovább erősödött, egyre több kérdésben sikerül közös álláspontot kialakítani és előterjeszteni, valamint az együttműködés keretében a Bizottság egyre hatékonyabban és aktívabban hasznosítja aktív megfigyelői státuszát a kormányközi egyeztetéseken és munkacsoporti üléseken.⁵⁶⁰

Az ENSZ Nevelésügyi, Tudományos és Kulturális Szervezete (UNESCO) az oktatással kapcsolatos központi munkája mellett a fejlődés szolgálatában álló tudomány, a kulturális fejlődés és kulturálisörökség-védelem, valamint a kommunikáció és informatika területére összpontosítja tevékenységét.⁵⁶¹ Az UNESCO munkájában az Unió kizárólag megfigyelői státuszt gyakorol⁵⁶² – a soros elnökséget betöltő állam révén – annak ellenére, hogy a

⁵⁵⁸ Constitution of the World Health Organization. http://www.who.int/governance/eb/who_constitution_en.pdf

⁵⁵⁹ Az Európai Közösség és a WHO kapcsolatát ez utóbbi együttműködési módra alapozták. Az együttműködés 1982-ben kezdődött, az Európai Bizottság és a WHO akkori főtitkára közötti levélváltással. A megállapodás értelmében a Közösség képviselője a Közgyűlés meghívására megfigyelőként vehet részt a Közgyűlés ülészakán, a Végrehajtó Tanács, valamint az Európai Regionális Bizottság ülésein, olyan ügyek tárgyalásakor, amelyekhez a két szervezetet közös érdekek fűzik. A két szervezet közötti együttműködés 2000-ben, egy újabb levélváltással részletesebb megfogalmazásra került. A kiegészítés magában foglalta a WHO Titkárság és a Bizottság közötti magas szintű politikai kapcsolatok megalapozását, valamint az együttműködés prioritásaink – egészségügyi információcsere, dohányzás-megelőzés, környezet és egészség, fenntartható egészségügyi fejlődés, egészségügyi kutatás – meghatározását is, valamint a két fél megállapodott abban, hogy a WHO Főtitkára és az akkor még Bizottság illetékes biztosa 2001-től évente találkoznak.

⁵⁶⁰ Wouters, Jan: *The United Nations and the European Union: An Ever Stronger Partnership*. T.M.C. Asser Press, The Hague (2006) 156-168. o.

⁵⁶¹ A két szervezet közötti szorosabb együttműködés kezdete 1964-re tehető, amikor is az Európai Közösség megfigyelői státuszt szerzett az UNESCO-ban. Az együttműködés magában foglalta a két szervezet közötti információcsere, a közös célú tevékenységek összehangolását, valamint megfigyelők kölcsönös jelenlétét a két szervezet ülésein. Az együttműködés továbbfejlesztésére a 1972. december 12-én és 1973. február 14-én kelt levélváltással került sor, amelyben a két szervezet megfogalmazta a stratégiai együttműködés területeit, ezen belül elsősorban a környezetvédelem, a felsőoktatás, az afrikai analfabétizmus elleni küzdelem, az oktatás, kutatás, kultúra és média fejlesztésére szánt segélyek szerepeltek a prioritások között. A közös programok végrehajtásának részletesebb kidolgozásáról szóló megállapodás aláírására 1996-ban került sor, majd 2004-ben a két szervezet újabb megállapodást írt alá, a szervezési és pénzügyi folyamatok harmonizálásáról, a technikai segítségnyújtás megkönnyítése céljából. – forrás Jan Wouters (2006) 138. o.

⁵⁶² Az Unió egy esetben csak és kizárólag a Kulturális Sokszínúségről szóló UNESCO Egyezményvel kapcsolatos tárgyalások idejére kapta meg az aktív megfigyelői jogot.

legnagyobb támogatója programjainak. Fontos megjegyezni, hogy az UNESCO és az EU szakmai együttműködése nagyon sokrétű és sokoldalú: 1997 óta például az UNESCO is aktívan részt vesz az EU és az ACP országok közötti kulturális és oktatási együttműködésben, valamint az EU tudományt és technológiát érintő programjaiban.⁵⁶³

Az Unió és a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (ILO) kapcsolata egészen 1958-ig nyúlik vissza, a kormányok, munkavállalók és munkáltatók érdekegyeztető fórumaként is működő, határozatokat és javaslatokat hozó ENSZ égisze alatt működő szervezettel az Unió számos ponton tart kapcsolatot.⁵⁶⁴ A kezdeti együttműködés egyre erősebbé válik mind az Unión belül, mind azon kívül. Az Unió aktívan részt vesz az ILO genfi intézményi ülésein folytatott megbeszélésekben és tárgyalásokban, különösen az egyezmények, ajánlások, határozatok és más fontos szövegek elfogadása tekintetében. Az Unió kulcsszerepet játszott többek között a feltörekvő gazdaságokkal, a fejlődő országokkal és a szociális partnerekkel való szoros együttműködésben a szociális igazságosság tisztességes globalizációjáról szóló egyezmények megszületésében. Az ILO pedig a maga részéről hozzájárul olyan belső és külső uniós kérdésekhez, mint például az Unió és más régiók – Ázsia (ASEM), Latin-Amerika és a Karib-térség, Afrika közötti együttműködés –, valamint az EUROMED és a Kelet-Európa partnerségével folytatott együttműködés.⁵⁶⁵

Az ENSZ Iparfejlesztési Szervezete (UNIDO) elősegíti az ipari fejlődést a szegénység csökkentését a befogadó globalizáció és a környezeti fenntarthatóság érdekében, ennek kapcsán számos területen működik együtt az Unióval. Az Unió és az UNIDO szorosan együttműködnek a fejlődő világ ipari fejlődésének felgyorsításában, ennek keretében összpontosítva a kereskedelmi kapacitásépítésre, a versenyképességre és a fogyasztóvédelemre vonatkozó ipari normákat és szabványokat, valamint a magánszektor korszerűsítését a szegény országokban, a munkahelyek és a jólét megteremtése érdekében.⁵⁶⁶

⁵⁶³ EU@UN: Description of delegation's working Paris

⁵⁶⁴ The ILO and the EU, partners for decent work and social justice Impact of ten years of cooperation (forrás: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-brussels/documents/publication/wcms_195135.pdf letöltve: 2017. április 23.)

⁵⁶⁵ <http://www.ilo.org/brussels/ilo-and-eu/lang--en/index.htm>

⁵⁶⁶ The Cooperation between Unido and the European Union A partnership for inclusive growth and sustainable development (forrás: https://www.unido.org/fileadmin/user_media/Publications/Pub_free/12-50176_EU_Brochure_eBook.pdf letöltve: 2017. április 23.)

6.1.3.3. Az Unió és az ENSZ Biztonsági Tanácsa

Az Európai Tanács 2003. év decemberi ülésen a tagállamok jelentős előrelépést tettek a Közös Kül- és Biztonságpolitika fejlesztése terén a „*Biztonságos Európa egy Jobb világban*” címet viselő első közös biztonsági stratégia⁵⁶⁷ megfogalmazásával. A stratégia kifejti, hogy az Unió számára az ENSZ az effektív multilateralizmus megvalósításának elsőszámú faktora, az ENSZ Biztonsági Tanácsa pedig a nemzetközi béke és biztonság fenntartásának elsőszámú felügyelője, így az Unió a konfliktusok megoldásának végső lehetőségeként, a politikai és diplomáciai eszközök meghiúsulása esetén a katonai beavatkozást csak az ENSZ Biztonsági Tanácsának felhatalmazása alapján látja megoldottnak.

Az Unió nem rendelkezik formális kompetenciákkal az ENSZ Biztonsági Tanácsban tagállamai nevében való fellépésre, sem teljes jogú tagsági vagy megfigyelői státusszal. Ez azonban nem jelenti azt, hogy az Unió részére nem áll fenn semmilyen lehetőség a Biztonsági Tanács elé kerülő ügyek tekintetében; a Lisszaboni szerződés hatályba lépését követően⁵⁶⁸ a tagállamok képviselőre a főképviseelő és apparátusa jogosult.

A Lisszaboni szerződés rendelkezése szerint azok a tagállamok, melyek az Egyesült Nemzetek Biztonsági Tanácsának is tagjai, egyeztetnek egymással, illetve teljes körűen tájékoztatják a többi tagállamot és a főképviseelőt, feladataik ellátása során – az Egyesült Nemzetek Alapokmányának rendelkezései alapján fennálló kötelezettségeik sérelme nélkül – védelmezik az Unió álláspontját és érdekeit. Ahogyan fent már említettük, az EUSZ rendelkezései alapján az Unió az ENSZ BT napirendjén szereplő valamely ügyben meghatározott álláspontot alakít ki, azok a tagállamok, amelyek részt vesznek az ENSZ BT ülésén, kötelesek kérni a főképviseelő meghallgatását az Unió álláspontjának kifejtése céljából.⁵⁶⁹

A Lisszaboni szerződés tehát kötelezővé teszi a BT-tag uniós tagállamok számára, hogy kezdeményezzék a főképviseelő meghallgatását minden olyan esetben, amelyben az Unió közös álláspontot fogalmazott meg.

Az ENSZ BT keretében való uniós együttműködés fentiek alapján tehát elég korlátozott. Az egységes szerepvállalás sem a kohézió, sem a formális elismertség kritériumát nem teljesíti. Az

⁵⁶⁷ *A More Secure Europe in a Better World*. European Security Strategy. 12 December 2003, Brüsszel

⁵⁶⁸ 2009. december 1. előtt a Biztonsági Tanács nyilvános üléseire a soros elnökséget betöltő tagállam képviselője is meghívást kapott és „képviselte” az Uniót. A gyakorlatban felszólalást tett az EU nevében, amelyhez az EU tag BT-tagok is hozzáfűzést tehettek. A 2004-es időszak alatt például az ír és a holland elnökségek összesen 39 ilyen állásfoglalást tettek forrás: Jan Wouters (2006) 118. o.

⁵⁶⁹ EUSZ 34. cikk

Unió informális elismertsége elfogadott ugyan, a külügyi és biztonságpolitikai főképviselő és személyzete felszólalhat az Unió nevében, az együttműködés azonban még sajnos kezdetleges. A Lisszaboni szerződés a BT tag uniós tagok számára ugyan kötelezővé tette a közbenjárást az ügyben – tehát az, hogy az Uniót képviselő személy felszólal a 28-ak nevében előrelépést jelent ugyan, azonban a tagállami kohéziót továbbra is csak korlátozott mértékben alkalmazzák.

Az Unió tényerésére azonban továbbra is várat magára, a BREXIT-tel, mely során az Egyesült Királyság kilép az Unióból, és ezzel együtt az ENSZ BT egyik állandó tagja hagyja el az Uniót. Ezzel a lépéssel a továbbiakban csak Franciaország tudja képviselni az uniós érdekeket a világ egyik legfontosabb döntéshozói szervezetében. Ez a probléma annyiban javulhatna, ha az ENSZ BT régóta napirenden lévő reformjával új állandó tagok kerülnének pozícióba, mint például Németország, mellyel újra több fronton képviselve lenne az Unió.

Itt kell szót ejtenem az ENSZ BT és az Unió által is használat úgynevezett feketelistákról, melyek a terrorizmus elleni hatékonyabb védekezés alappillérei, viszont mind az ENSZ BT-nek és az Uniónak is ezek alkalmazása során teljes mértékben tiszteletben kell tartaniuk az emberi jogokat és a jogállamiságot, illetve példát kell mutatniuk mind tagállamok, mind harmadik államok számára a tekintetben, hogy saját hitelességük és a terrorizmus elleni küzdelem sikeres lehessen. Ezen listákon főként olyan egyének szerepelnek, melyek kapcsolatba hozhatók a terrorizmussal, ennek kapcsán szabtak ki rájuk szankciókat, melyek közé tartozik többek között pénzügyi eszközeik befagyasztása, illetve egyes utazási korlátozások alkalmazása.⁵⁷⁰

E szankciók azonban komoly következményekkel járnak a társadalom egyes hátrányos helyzetű csoportjaira nézve, miközben a fent említett szankciók célja az lenne, hogy csak a személyes felelősöket érintse hátrányosan. Tekintettel azonban arra, hogy az individuális szankciók közvetlen hatással vannak bizonyos emberi jogokra, mint például a személyes szabadsághoz vagy a tulajdonhoz való joghoz, az Emberi Jogokról szóló Európai Egyezmény és az ENSZ emberi jogi rendelkezései által biztosított eljárási védelem és jogbiztonság minimumszabályait be kell tartani, azonban ezek maradéktalan érvényesítésben mindkét szerv elmarad – ahogy erre az ENSZ Jogi és Emberi Jogi Bizottsága is rámutat jelentésében. Erre tekintettel a Bizottság arra kéri az Európa Tanács tagállamait, hogy befolyásukat mind az ENSZ egyes szerveiben,

⁵⁷⁰ Birkhäuser, Noah: Sanctions of the Security Council Against Individuals – Some Human Rights Problems (forrás: <http://www.esil-sedi.eu/sites/default/files/Birkhauser.PDF>) 1. o.

mind az Unióban használják fel és segítsék elő az emberi jogok tiszteletben tartását.⁵⁷¹

Az egyik legfontosabb kérdés, amit tisztázni kell, hogy a szankciókkal érintettek meg tudják védeni magukat az ENSZ BT, illetve az Unió által elrendelt korlátozásokkal szemben. Ezáltal tisztességes eljárási garanciát kapnának, többek között ténylegesen megilletné őket a bírósághoz fordulás joga vagy az ártatlanság véelme, és nem csak maga az ENSZ BT, illetve az Unió, hanem e szankciókat végrehajtó államok előtt is lehetőségük lenne tisztázni magukat.⁵⁷²

Amint a jelentésben is szemléltetik, az ENSZ és az EU szankcionáló rendszereinek jelenlegi listája és elterjesztése javult ugyan, de továbbra sem biztosítja az alapvető emberi jogok megfelelő védelmét, ideértve mind az eljárási, mind az anyagi jogokat. Többek között a felek nem rendelkeznek megfelelő jogorvoslattal a jogellenes jegyzékbe vétel esetére, téves jegyzékbe vétel esetén pedig kapnak kártérítést vagyoni illetve a nem vagyoni káraikért. A tisztességes tárgyalás jogainak jobb védelme és a megfelelő jogorvoslatok megteremtése segítene a jelenlegi listázási eljárásokban rejlő lényeges jogsértések kezelésében. A jelentés rámutat, hogy a feketelisták hasznosak ugyan, de azok alkalmazása a rendszerben úgy, hogy egyértelmű eljárás nincs lefektetve, elfogadhatatlan.⁵⁷³

6.1.4. Az Unió és az Észak-atlanti Szerződés Szervezetének együttműködése

A két szervezet védelmi együttműködése a 2. világháborút követően létrejött Nyugat-európai Unió szervezetéhez vezethető vissza. A maastrichti szerződést követően a NYEU a NATO európai pilléreként és az Unió katonai elemeként kettős kötődésű szerepbe került, amelyet 1992-ben a petersbergi feladatkörök – humanitárius és kutatás-mentési műveletek, békefenntartás, válságkezelés határoztak meg,⁵⁷⁴ 1996-ban pedig a NATO-n belül elfogadták az Európai Biztonsági és Védelmi Identitást (ESDI), melynek célja Európa és Észak-Amerika közötti szerep- és feladatmegosztás definiálása volt.⁵⁷⁵

A két szervezet közötti konzultáció felerősödésének eredményeként a 2002-es prágai

⁵⁷¹ United Nations Security Council and European Union blacklists. Report of Rapporteur: Mr Dick Marty, Council of Europe Committee on Legal Affairs and Human Rights Doc. 11454, 16 November 2007, (forrás: <https://assembly.coe.int/Documents/WorkingDocs/2007/edoc11454.htm>)

⁵⁷² Birkhäuser 2. o.

⁵⁷³ Report of Rapporteur 86-94. pontok

⁵⁷⁴ Déclaration de Petersberg 19 juin 1992 Bonn WEU 1991.

⁵⁷⁵ Gazdag (2005) 264-265. o.

csúcstalálkozón a NATO-tagok kifejezték hajlandóságukat arra, hogy képességeiket és eszközeiket az Unió rendelkezésére bocsássák olyan műveletekben, amelyekben a szövetség katonailag nem vesz részt,⁵⁷⁶ a két szervezet között létrejött ESDP-szerződésben⁵⁷⁷ erősítették meg, hogy az Unió önálló katonai műveletei számára hozzáférhet a NATO tervezőkapacitásaihoz.⁵⁷⁸ Meghatározták továbbá a stratégiai partnerség elemeit alkotó politikai alapelveket, úgymint a kölcsönös konzultáció, az egyenlőség és a döntéshozatali autonómia tiszteletben tartása; a szervezetek tagállamainak, érdekeinek tiszteletben tartása; az ENSZ Alapokmányának figyelembe vétele és tiszteletben tartása; valamint a katonai képességek követelményének koherens, transzparens és kölcsönös kapcsolatokat erősítő fejlesztése. A NATO „*opcións joga*” (*first refusal*) értelmében az Unió csak ott kezdeményezhet műveleteket, ahol a NATO a megelőző döntés révén erről lemond és „egészében nem érdekelt”. Az együttműködés keretét a 2003. március 17-én elfogadott Berlin Plusz⁵⁷⁹ megállapodás jelentette.⁵⁸⁰ A Berlin Plusz egyezményt ugyanakkor többféle módon értelmezik a tagállamok: amíg egyes NATO-tagok minden, az EU és a szövetség között létrejött interakciót stratégiai együttműködésnek minősítenek, addig az európai államok többsége ezt a kategóriát csak a szövetségi képességek és eszközök igénybevételére értelmezi.

Az Unió és a NATO együttműködését hivatalosan csak egyetlen megállapodás intézményesíti, a szabályozást és struktúrát biztosító koncepciókból és keretrendszerekből számos más forma is rendelkezésre áll, azonban az igazi problémát azok érdemi tartalommal való feltöltése jelenti. Az anyagi források és a politikai akarat hiánya komoly nehézséget jelent a két szervezet védelmi együttműködésének hatékony elmélyítésében.⁵⁸¹ Az Unió ezáltal továbbra is rászorul a NATO, pontosabban az Amerikai Egyesült Államok katonai műveletekben nyújtott segítségére, ezzel párhuzamosan az érdekszférájában jelentkező kihívásokra fokozott önállósággal kellene reagálnia, ami a stratégiai tervezés és a képességek megfelelő szervezeti koordinálásának

⁵⁷⁶ Interpreting Prague: Lord Robertson (secretary general): Transforming NATO, *Nato Review* spring 2013.

⁵⁷⁷ 2002. december 16-án kelt.

⁵⁷⁸ Varga Gergely: A NATO és az Európai Unió kapcsolata, *Nemzet és Biztonság* 2008. május, 4. o.

⁵⁷⁹ Gazdag (2005) 383. o.

⁵⁸⁰ A megállapodás az Unió hozzáféréseinek biztosítását jelentette a NATO műveleti tervezéséhez, közös eszközeihez és képességeihez, lehetővé tette a NATO Európai Főparancsnokság igénybevételét EU-műveletek esetén, ideértve a NATO Főparancsnok-helyettes (DSACEUR) lehetséges szerepvállalását és a NATO védelmi tervezési folyamatának átalakítását, hogy az figyelembe vegye az EU-műveletekhez biztosított erőket.

⁵⁸¹ Ezek közé tartoznak a szervezetek közötti tagállami konfliktusok (török-ciprusi), az egyes nemzetállamok szuverenitási mechanizmusai, valamint az európai közvélemény gyenge támogatásából fakadó akarathiány a kontinens védelempolitikájával és fegyveres erejével kapcsolatban.

hiánya miatt továbbra is csak gyengén teljesíthető feladat.⁵⁸²

6.2. Az Unió kapcsolata harmadik országokkal

Az Unió szervezett kereteken keresztül elsősorban a kialakított szomszédságpolitikája révén tart fent kapcsolatot harmadik országokkal. A Lisszaboni szerződés azonban lehetőséget nyújt arra, hogy harmadik országokkal egyrészt az EUMSZ 207. cikke⁵⁸³ által meghatározott közös kereskedelempolitika eszközeire támaszkodva kössön különféle kereskedelmi megállapodásokat, egyéb, a szerződésben meghatározott területeken a 218. cikk alapján hozzon létre nemzetközi megállapodásokat. Megengedi továbbá, hogy az unió egyes harmadik országokkal speciális, szorosabb – kereskedelmi kapcsolatokon túlmutató – preferenciális jellegű együttműködést hozzon létre, például ún. társulási megállapodásokat kössön.⁵⁸⁴

A 2004. évi bővítéssel nem csak az Unió taglétszáma bővült, hanem annak határai is drasztikus mértékben megnöttek és ezáltal számos szegényebb, gazdaságilag és politikailag kevésbé stabil és kevésbé demokratikus ország lett határos az Unióval. E változások arra ösztönözték az Unió döntéshozóit, hogy egységes politikát hozzon létre és folytasson a szomszédos országokkal.⁵⁸⁵ Az Európai Bizottság 2003-ban elfogadta a „Tágabb európai szomszédság: keleti és déli szomszédainkkal fennálló kapcsolataink új kerete” című dokumentumot, mely vázolta egy egységes európai szomszédságpolitika szükségességét.

A fenti folyamat eredményeként 2004 májusában a Bizottság közleményében kiadta az „Európai szomszédságpolitika. Stratégiai iránymutatás [COM(2004) 373] című dokumentumát, mely iránymutatást nyújtott e politikaterület kialakítására. Az létrehozott Európai Szomszédságpolitika (ESZP) célja hozzájárulni a stabilitás, biztonság és jólét megszilárdításához, ennek keretében az Unió kiemelt kapcsolatot kínál szomszédainak, amely a közös értékek demokrácia és emberi jogok, jogállamiság, jó kormányzás, piacgazdasági elvek

⁵⁸² Nádudvari Anna - A NATO és az Európai Unió együttműködése, Nemzet és Biztonság 2012/4. szám 95. o.

⁵⁸³ A közös kereskedelempolitika egységes elveken alapul; ez vonatkozik különösen a vámtarifák módosításaira, az áruk és szolgáltatások kereskedelméhez kapcsolódó vámtarifa- és kereskedelmi megállapodások megkötésére, valamint a szellemi tulajdonjogok kereskedelmi vonatkozásaira, továbbá a külföldi közvetlen befektetésekre, a liberalizációs intézkedések egységesítésére, az exportpolitikára és az olyan kereskedelempolitikai védintézkedésekre, mint a dömping vagy szubvenció esetén meghozandó intézkedések. A közös kereskedelempolitikát az Unió külső tevékenységének elvei és célkitűzései által meghatározott keretek között kell folytatni.

⁵⁸⁴ EUMSZ 217. cikk: „Az Unió egy vagy több harmadik országgal vagy nemzetközi szervezettel kölcsönös jogok és kötelezettségek, közös fellépés és különleges eljárások által jellemzett társulást létrehozó megállapodásokat köthet.”

⁵⁸⁵ Wesselink, Edzard – Boschma, Ron: Overview of the European Neighbourhood Policy: Its History, Structure, and Implemented Policy Measures - Utrecht University 2012. 5. o.

és fenntartható fejlődés iránti kölcsönös elkötelezettségre épül, és politikai koordinációt, szilárdabb gazdasági integrációt, megnövekedett mobilitást és népek közötti kapcsolatokat ölel fel.⁵⁸⁶

A szomszédságpolitika egyik legegyszerűbb célja, hogy partneri viszonyt és intézményes kapcsolati formát biztosítson a csatlakozási perspektívával nem rendelkező államoknak. Az európai szomszédságpolitika alapját az EU partnerországainak cselekvési tervei alkotják, melyek olyan politikai dokumentumok, amelyek kijelölik a szomszédos országok és az Unió közötti együttműködés stratégiai célkitűzéseit, továbbá rögzítik az Unió és az adott szomszédos ország által közösen meghatározott prioritások átfogó felsorolásának végrehajtását; kiemelt célként jelenik meg a gazdasági növekedés elősegítése.⁵⁸⁷

6.2.1. Az Európai Unió és Ázsia kapcsolata

6.2.1.1. Kína

Az Unió és Kína kapcsolatát három állandó téma határozza meg: ez a politikai párbeszéd, különös tekintettel az emberi jogokra; a kereskedelmi viták és az egyéb szakpolitikai kérdések. Az első diplomáciai kapcsolatfelvétel 1975-ben történt, de az 1989-es Tienanmen téri események egy időre befagyasztották az Unió és Kína közötti kapcsolatokat. Ez után néhány éves kihagyást követően, 1994-ben folytatódott a kétoldalú politikai párbeszéd és hosszú távú stratégia került kidolgozásra. A jelenlegi, a Kína irányába vitt EU-politika a 2001-ben megalkotott *Az EU stratégiája Kína irányában* c. dokumentumra épül. 2003. október 13-án elfogadták az új stratégiai dokumentumot, a *Fejlődő partnerség: közös érdekek és kihívások az EU és Kína kapcsolataiban* címmel, amelyet 2010-ben kibővítettek a párbeszéd kereteit a külpolitikai dimenzióval is. Elmondható, hogy az Unió–Kína viszony egyre élénkebb, elsősorban Kína növekvő világgazdasági szerepének köszönhetően, azonban a kereskedelmi-gazdasági kapcsolatokat mindig beárnyékolják az emberi jogok, a demokrácia kérdései.⁵⁸⁸

Az Unió–Kína viszony elsősorban a két kereskedelmi jellegű kapcsolat révén fejlődik, de ezeket az előremutató lépéseket nagyban befolyásolja Kína egyes emberi jogokat sértő tevékenysége.

⁵⁸⁶ Bizottság közleménye (2004. május 12.) – Európai szomszédságpolitika. Stratégiai iránymutatás [COM(2004)373]

⁵⁸⁷ A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak - Az európai szomszédságpolitika áttekintése - Brüsszel, 2010.5.12. COM(2010) 207, 2-3. o.

⁵⁸⁸ EU-China 2020 Strategic Agenda for Cooperation 2. o.

Talán Dirk Sterckx szavai adják vissza azt a kettőséget legjobban, ami Kína és az Unió szükségszerű de ellentmondásos kapcsolatát jellemzi: *„Nem köthetünk kompromisszumot az emberi jogokról és a jogállamiságról. Ugyanakkor azonban az EU-nak és Kínának nincs választása: egymás kereskedelmi partnerének kell lenniük, a világ gazdaságának és fejlődésének nagy része múlik ezen.”*⁵⁸⁹

Az Unió és Kína között folyamatos párbeszéd zajlik, ennek egyik fő mozgatórugója, hogy Európa lett Kína legnagyobb kereskedelmi partnere, Kína pedig Európa második legnagyobb kereskedelmi partnere,⁵⁹⁰ a 2013 novemberében Pekingben tartott csúcstalálkozón elindított közösen elfogadott EU-Kína 2020 stratégiai együttműködési menetrend szoros együttműködést ír elő, az elért eredmények megszilárdítása, illetve az Unió és Kína közötti átfogó beruházási megállapodás befejezése szükségessé teszi a folyamatos kapcsolattartást. Kína is nagymértékben részesült a behozatalból és az európai beruházásokból, melyek segítettek elfoglalni helyét a globális értékláncok középpontjában, amelyek az egész világgazdaságot irányítják, ebben részesültek ugyanakkor az európai vállalatok is, melyek alkalmazták technológiájukat és innovációs képességüket a kínai fejlődés támogatására.⁵⁹¹

A rendszeresen tartott csúcstalálkozók lehetőséget biztosítanak arra, hogy megszilárdítsák az elért eredményeket, és politikai iránymutatást adjanak az Unió és Kína közötti átfogó beruházási megállapodás (CAI) befejezéséhez, illetve kitérjenek a mobilitásról és migrációról szóló csomag második szakaszára, beleértve a vízumkönnyítésről és a visszafogadási megállapodásról szóló tárgyalásokat, s kifejezzék elkötelezettségüket a külpolitikai együttműködés növelése mellett, hogy tovább fejlesszék együttműködésüket a védelem és a biztonság terén, különösen az afrikai béke és biztonság biztosításában és a terrorizmusellenes együttműködés vonatkozásában. Mindezek mellett azonban Uniónak ragaszkodnia kell ahhoz, hogy javítsa az emberi jogokkal kapcsolatos párbeszédet Kínával.⁵⁹²

Az Unió-Kína kapcsolat elsősorban gazdasági, azonban fontos elemét képezi az emberi jogok előmozdítása, ennek keretében az Unió együttműködik Kínával és népével az emberi jogok előmozdítása, valamint a jogállamiság és a civil társadalom előmozdítása érdekében. A felek minden évben külön figyelmet szentelnek az EU és Kína közötti emberi jogi párbeszédnek. Az

⁵⁸⁹ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?language=hu&type=IM-PRESS&reference=20081204STO43793> (látogatva: 2015.04.12)

⁵⁹⁰ ibid

⁵⁹¹ Malmström, Cecilia: EU and China - A Vital Relationship for our Prosperity, Beijing, 11 July 2016 1.o.

⁵⁹² Background EU-China Summit, 12-13 July in Beijing, China, Brussels, 5 July 2016, 2. o.

EU emberi jogi különleges képviselője Lambrinidis rendszeres látogatást tesz ennek érdekében Kínában. Az EU és Kína közös érdeke, hogy jobban megértsék egymás jogrendszerét. 2015-ben az EU és Kína megállapodtak egy EU-Kína Jogi Párbeszéd létrehozásában annak érdekében, hogy tovább erősítsék az EU és Kína közötti együttműködést a kölcsönös tanulás és a jogállamiságon alapuló bevált gyakorlatok cseréje révén.⁵⁹³

A fentiek ellenére számos probléma áll fenn Kína esetében az emberi jogok tekintetében, erre példa a Laogai kínai kényszermunkatáborok rendszere, melyek létét több ízben elítélte már az Unió, habár a Laogai-táborok többsége gazdasági vállalkozásként működik, annak rendeltetése egyértelmű, nem véletlen az sem, hogy az Egyesült Államok már kitiltotta piacáról az ilyen cégek által készített termékeket, hasonló uniós jogszabályt azonban még nem fogadtak el.⁵⁹⁴

Látható tehát, hogy a gazdasági érdekek lényegesen felülírják az Unió azon elkötelezettségét, hogy az emberi jogok minden esetben érvényesüljenek, sajnos, nem csak Kína esetében tesz így, gazdasági érdekeit szem előtt tartva.

6.2.1.2. Japán és India

A diplomáciai és kereskedelmi kapcsolatok kezdetei egészen az 1950-es évek végéig nyúlnak vissza. Az együttműködés azonban az 1991-ben aláírt közös nyilatkozat kapcsán⁵⁹⁵ vált intenzívebbé: az Unió és Japán között számos szakpolitikai egyezmény született, többek között az iparpolitikai, a kutatás-fejlesztési, közlekedésügyi, telekommunikációs, környezetvédelmi területeken, továbbá a szociális rendszerek és a fejlesztési segélyek összehangolásában. A kapcsolatok intenzitása és sikeressége annak is betudható, hogy mindkét fél a demokratikus jogállamiság, a piacgazdaság feltételen híve, a nemzetközi rendszerben hasonló érdekeket képviselnek, és világgazdasági súlyukhoz képest arányaiban fontosabb szerepet képviselnek.⁵⁹⁶ A 2000. évi tokiói csúcstalálkozón az Unió és Japán elindította az együttműködés évtizedét (2001–2011), amely nagy lendületet adott az átfogó EU–Japán kapcsolatoknak. A 2001-ben aláírt cselekvési terv,⁵⁹⁷ tíz évre szóló, konkrét célkitűzéseket megfogalmazó terv, alapvetően a

⁵⁹³ https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/8666/EU-China%20relations,%20fact%20sheet

⁵⁹⁴ <http://www.europarl.europa.eu/news/hu/news-room/20100927STO83662/eu%E2%80%93k%C3%ADna-kapcsolatok-r%C3%B6vid-%C3%A1ttekint%C3%A9s>

⁵⁹⁵ Joint Declaration on Relations between the European Community and its Member States and Japan , The Hague, 18 July 1991

⁵⁹⁶ P.I.E. – Peter Lang: Japan and enlarged Europe Partners in Global Governance, Presses Interuniversitaires Européennes, Brussels 2005.256. o.

⁵⁹⁷ ibid 258. o.

gazdasági és kereskedelmi partnerség erősítésére, kultúrák közötti kapcsolatok mélyítésére, illetve a béke és biztonság előmozdítására összpontosít.

Az EU és India 1973-ban, 1981-ben, illetve 1994-ben együttműködési szerződést írt alá, amely túlmutat a megszokott kereskedelmi és gazdasági kapcsolatokon, magában foglalta a kutatás-fejlesztés, a kultúra, a környezetvédelem és a nemzetközi bűnözés megelőzésének ügyét is. A 2004-ben az Európai Bizottság által kiadott *Az EU-India stratégiai partnerségről* szóló közleményben szakpolitikák szerint foglalták össze az együttműködés eredményeit, a nehézségeit és a további előrelépés lehetséges módjait. 2005-ben közös akcióterv került elfogadásra, amelyet 2008-ban felül is vizsgáltak. 2007 óta zajlanak a tárgyalások egy szabadkereskedelmi térség megvalósításáról. Emellett kiemelt témák a terrorizmus elleni küzdelem és klímaváltozás.⁵⁹⁸

6.3. Az Európai Unió és az Egyesült Államok, illetve Oroszország viszonya

6.3.1. USA

Az Egyesült Államok az Unió kiemelkedően fontos politikai és gazdasági partnere, legközelebbi külpolitikai szövetségese. A két fél kapcsolata egészen a II. világháborúig nyúlik vissza, mely együttműködés hol közvetlen, hol közvetett formában jelent meg. Mindazonáltal megállapítható, hogy napjainkban is szoros együttműködést folytatnak, konzultálnak egymással a nemzetközi prioritásokról és gyakran egymást átfedő érdekeik többoldalú fórumokon való képviseletén dolgoznak.

A XXI. században az Európai Unió és az Egyesült Államok kapcsolatrendszere nem csupán a kereskedelmi és gazdasági kapcsolatokról szól, hanem teret enged a számos biztonságpolitikai, diplomáciai és politikai kihívás közös megoldásának. Az Egyesült Államok biztonsági kérdésekben megbízható partnernek bizonyult több uniós tagállam számára, ahogyan ezt az Észak-atlanti Szerződés Szervezete (NATO) szövetségesei közötti együttműködés is bizonyítja; hatékony együttműködés alakult ki továbbá az Unió közös biztonság- és védelempolitikájának küldetései révén is – különösen a NATO és a KBVP között.⁵⁹⁹

Az USA és Európa szűkebb körben az Unió és egyes tagállamai közötti kapcsolatok azonban nem minden esetben voltak kielégítőek és problémamentesek. Több összeütközés mellett az

⁵⁹⁸ India - Country Strategy Paper 2007-2013

⁵⁹⁹ Gazdag (2005) 384. o.

emberi jogok kapcsán is számos nézeteltérés volt tapasztalható az évek során, egyik legnagyobb port kavart ügy komoly diplomáciai bonyodalmat okozott, mikor két német állampolgárt halálraítéltek, és az ítéletet végre is hajtották. A LaGrand-ügyként⁶⁰⁰ elhíresült eset a diplomáciai védelem problematikáját, valamint a konzuli kapcsolatok jogát szabályozó 1963. évi Bécsi Egyezmény alapján az államokat terhelő jogokat és kötelezettséget világítja meg. A hatóságok a fivéreket még 1982-ben elfogták, azonban a német konzulátussal csak 1992-ben vehették fel a kapcsolatot, erről a jogukról tájékoztatást ez idő alatt nem kaptak. A testvéreket kivégezték, annak ellenére, hogy az első kivégzést követően a Nemzetközi Bíróság a büntetés felfüggesztését rendelte el.

Az USA a Nemzetközi Bíróság előtt elismerte ugyan, hogy megsértette az 1963. évi Bécsi Egyezményt, amikor nem tájékoztatta azonnal a LaGrand testvéreket az Egyezményből fakadó jogaikról, vállalta, hogy bocsánatot kér Németországtól, és igyekszik a szükséges intézkedéseket bevezetni, hogy a jövőben ilyen eset ne fordulhasson elő. Ugyan a Nemzetközi Bíróság elmarasztalta az USA eljárását a tekintetben, hogy a konzuli kapcsolathoz való jogot megsértette és az 1963. évi Bécsi Egyezményben foglaltakkal ellentétesen járt el, de egyéb szankcióval nem sújtotta őket. Bár maga az ügy nem foglalkozik a halálbüntetés USA és Unió béli hozzáállásának különbségével, de kétségtelen tény, hogy annak fényében, hogy az Unió minden esetben fellép a halálbüntetés ellen az ügy csupán konzuli védelemhez való jogot érintette. Itt kell megemlíteni azt, hogy az hogy uniós polgárok jogosultak bármely tagállam diplomáciai vagy konzuli hatóságainak védelmét igénybe venni olyan harmadik ország területén, ahol az állampolgárságuk szerinti tagállam nem rendelkezik képvisellel, ugyanolyan feltételekkel, mint az adott tagállam állampolgárai.⁶⁰¹

Egyértelmű, és sokat vitatott tény a halálbüntetés elfogadása, ami bizonyos, hogy az Unió a halálbüntetés létjogosultsága ellen tiltakozik, azonban számos olyan állammal áll kapcsolatban, mely ezt a büntetési nemet alkalmazza, elég csupán jelen esetben is az USA-ra, vagy éppen Kínára gondolni. Naiv elképzelés ugyanakkor azt feltételezni, hogy emiatt a velük kapcsolatos lényegi gazdasági érdekeiket félredobva a gazdasági kapcsolatokat befagyasztnák, és szankciókkal élnének velük szemben oly módon, ami mindkét fél részre hátrányos volna.

⁶⁰⁰ LaGrand (Németország kontra Egyesült Államok) ICJ, 2001 június 27-i ítélet.

⁶⁰¹ EUMSZ 20. cikk (2) bekezdés c) pont, korábbi EK Sz. 17. cikk

6.3.2. Oroszország

Az Európai Unió 1994-ben kötött először egyezményt Oroszországgal, mely partnerségi és együttműködési megállapodás 1997-ben lépett életbe. Ezzel gyakorlatilag létrehozta a rendszeres konzultáció intézményes kereteit, melynek célja alapvetően a demokratikus normák, a nemzetközi béke és biztonság előmozdítása, valamint a politikai és gazdasági szabadság támogatása. A megállapodás a politikai, kereskedelmi, gazdasági és kulturális kapcsolatok megerősítésére irányuló, kölcsönös partnerségen alapszik, és bár eredetileg tíz évre tervezték, 2007-ben automatikusan megújult.⁶⁰² Az Unió–Oroszország kapcsolatok egyik fontos fóruma az állandó partnerségi tanács, de emellett számos szakértői fórum segíti a kétoldalú kapcsolatok további mélyülését, aktívabbá válását. Az ország korábban a TACIS forrásokból részesült, jelenleg az ENPI eszközrendszerén keresztül jut uniós támogatásokhoz.⁶⁰³ A két ország közötti értékkülönbségek miatti konfliktus az ukrán válság nyomán láthatóan növekedett. A krími helyzet emberi jogi szempontból újabb aggodalmakra adott okot. Válaszul Oroszország tömeges emberi jogsértésekkel vádolta az Uniót, amikor az a menekültválság megoldására tett kísérletet.⁶⁰⁴

6.4. Az Unió és a fejlődő világ

Az ACP-országok, más néven AKCS-országok (angol rövidítés: African (afrikai), Caribbean (karibi) és Pacific (csendes-óceáni) szavakból) az Európai Közösséggel, illetve annak utódjával, az Európai Unióval együttműködési megállapodást kötő harmadik világbeli országok csoportját jelentik. Az Unió-ACP kapcsolatok a közösséget megalapító Római Szerződésig (1957) vezethetők vissza, melynek keretében a tagállamok gyarmatai és gyarmati területei társultak a közösséghez a szoros kapcsolatok fenntartása és gazdasági, társadalmi fejlődésük gyorsítása érdekében. Az Unió folyamatosan, egyre több fejlődő országgal létrehozta, illetve megújította a szerződéses kapcsolatait.⁶⁰⁵ A Cotonoui Megállapodást⁶⁰⁶ 48 afrikai, 15 Karib-térségi és 14 csendes-óceáni ország írta alá; a 2004. májusi EU-ACP miniszteri értekezleten a

⁶⁰² Emellett 2005-ben a „négy közös térség” létrehozásáról szóló útitervet dolgoztak ki, amely gazdasági, bel- és igazságügyi, kül- és biztonságpolitikai valamint oktatási-kulturális területeket öleli fel.

⁶⁰³ lásd bővebben: Haukkala, Hiski: From Zero-Sum to Win-Win? The Russian Challenge to the EU's Eastern Neighbourhood Policies, - European Policy Analysis 12–2009.

⁶⁰⁴ Forsberg, Tuomas – Haukkala, Hiski: The European Union and Russia, Palgrave, 2016, 129. o.

⁶⁰⁵ Az 1960-ban kötött első Yaoundé Konvenciót 18, az 1975-ben kötött első Lome-i Konvenciót 46, az 1989-ben kötött negyedik Lome-i Konvenciót pedig 68 ACP országgal írták alá.

⁶⁰⁶ Cotonouban 2000. június 23-án aláírt Partnerségi Megállapodás egyrészről az afrikai, karibi és csendes-óceáni államok, másrészről az Európai Közösség és tagállamai között, L 317/3 Az Európai Közösségek Hivatalos Lapja 2000.12.15.

botswanai Gaborone-ban már 79 ACP ország vett részt.⁶⁰⁷

Az egyezményeket aláíró fejlődő országok elsősorban az Unió által felkínált fejlesztési forrásokra és az egyes termékeik számára megnyíló közösségi piacokra számítottak. Az európai országok célja az egyezmény aláírásával az volt, hogy a gyarmati idők elmúltával is biztosítani tudják az ipar számára szükséges nyersanyagokat, illetve továbbra is jó pozíciókat alakíthassanak ki a fejlődő országok növekvő piacain.⁶⁰⁸

A fejlődő országok vámmentesen vagy csökkentett vámtételekkel férnek hozzá az EU piacára irányuló exporthoz azon 7200 termék esetében, amelyre az EU általános kedvezményrendszere (generalised system of preferences, GSP) kiterjed. A rendkívül hátrányos helyzetben lévő országok vámmentességet élveznek a GSP hatálya alá eső termékek tekintetében. Itt egyoldalú engedményről van szó, amely nem igényel kölcsönösséget a kedvezményezett részéről. A világ 50 legkevésbé fejlett országa abszolút szabadon, vámmentesen fér hozzá az EU piacához minden terméke tekintetében, kivéve a fegyver- és a lőszerexport.

Erre a célra hozta létre az EU 1958-ban az Európai Fejlesztési Alapot (EFA)⁶⁰⁹ és ezért írták alá az első Yaoundé-i Egyezményt, majd a további gazdasági partnerségi megállapodásokat (economic partnership agreement, EPA). Habár a regionális integráció és a gazdasági erősödés is szerepet kapott az Egyezményben, valódi célja a kölcsönösség és diszkriminációmentesség volt EFA támogatásokért cserébe. Ez annyit jelentett, hogy az egyedüli út ezeknek az országoknak, hogy segítséget kapjanak, hogy beengedték az európaiakat a piacukra. Az Unió segítséget nyújt a fejlődő országoknak és egyben követeli a piac megnyitását, ami viszont sértheti a fejlődést magát. Többek között ez a kettősség is adja normatív konfliktusok alapját, különösen, ha európai identitásról is beszélünk.

Később ez a viszonyossági kötelezettség és a Szabadkereskedelmi Övezet vezetett ahhoz, hogy a Yaoundé-i Egyezmény tagjai és más korábbi brit kolóniák aláírják 1975-ben a Loméi egyezményt, ami nem kölcsönös tarifákat állapít meg az APC országoknak. Ezentúl az ACP országok együttesen képviselték az érdekeiket, erősítve ezzel tárgyalási pozíciójukat az EU akaratával szemben.

⁶⁰⁷ Az Európai Unió és az ACP-országok közötti partneri kapcsolatrendszer http://www.mfa.gov.hu/NR/rdonlyres/FAFD098D-57AC-4C80-9776-5D749003AB86/0/EU_ACP_partnerseg.pdf

⁶⁰⁸lásd bővebben http://www.europarl.europa.eu/intcoop/acp/10_01/default_en.htm

⁶⁰⁹ Az EU az ACP-országok támogatására külön pénzügyi alapot hozott létre, az ún. Európai Fejlesztési Alapot (EDF), ami a közös költségvetésen kívül működik és a tagállamok önkéntes hozzájárulásaiból tevődik össze.

Tanzánia a legkevésbé fejlett országok egyikeként – fegyver és lőszer kivételével – az Unióba irányuló exportjának egészére nézve vámmentességet élvez. Tanzánia egyike az Unió ACP csoportba tartozó azon 79 partnerének, amely részesül a Cotonoui Kereskedelmi és Segítségnyújtási Megállapodás előnyeiből. Az Unió Tanzánia legnagyobb külső piaca, amely exportjának több mint 50%-át veszi fel, miközben az Unióból származik Tanzánia importjának – ami főként beruházási javakból és berendezésekből áll – 20%-a. Az Unió Tanzániába irányuló segélye évi 100 millió euróra rúg. Az Unió pénzügyi támogatásával folyó projektek a közlekedési infrastruktúrára, az oktatásra, a vízellátásra, a környezetre, az AIDS megelőzésére és a hatékony kormányzás támogatására összpontosulnak.

Ahogy a fentiekből már egyértelműen kirajzolódik, hogy az Unió minden partneri megállapodásában szerepel egy, az emberi jogokat is védő passzus, ugyanez érvényes a Cotonoui Megállapodásra is, de már a IV. Loméi Egyezményhez fűzött záradék is elmozdult a partnerség irányába, mely alapján egy partneri államnak nyújtott segítség részben vagy teljes egészében felfüggeszthetővé vált az emberi jogok, demokrácia és jogállamiság (stb.) megsértése esetén.⁶¹⁰ Ezt a szellemiséget a Cotonoui Megállapodásban is fenntartották, mely egyrészt már a preambulumban kiderül, de a 9. cikkben a „lényeges elemek, és az alapvető elem” részben ki is jelentik, hogy az együttműködés célja ugyan a fenntartható fejlődésre irányul, de ez maga után vonja az emberi jogok tiszteletben tartását és előmozdítását. Az emberi jogok és alapvető szabadságok tiszteletben tartása, ideértve az alapvető szociális jogokat, a jogállamiságon alapuló demokráciát, valamint az átlátható és felelősségteljes kormányzást, a fenntartható fejlődés szerves részét képezi.⁶¹¹ A 9. cikk (2) bekezdése is fontos kötelezettségvállalást tartalmaz, mikor a felek *„utalnak az emberi jogok tiszteletben tartására vonatkozó nemzetközi kötelezettségeikre és kötelezettségvállalásaikra. Megismétlik határozott elkötelezettségüket az emberi méltóság és az emberi jogok iránt, amelyek az egyének és népek jogos törekvései. Az emberi jogok egyetemesek, oszthatatlanok és egymással összefüggők. A felek vállalják, hogy előmozdítják és védik az – akár civil vagy politikai, akár gazdasági, társadalmi vagy kulturális – alapvető szabadságokat és emberi jogokat. Ebben az összefüggésben a felek újból megerősítik a férfiak és nők egyenlőségét.”*

A Cotonou-i Megállapodás 96. Cikke értelmében, ha felek politikai párbeszéd útján nem tudnak

⁶¹⁰ Zsifkó Mariann: Az EU fejlesztési politikája. A Cotonoui Megállapodás, 5. o. (forrás: http://old.biztonsagpolitika.hu/documents/1373876791_Zsifko_Mariann_EU_fejlesztési_politika_Cotonou_-_biztonsagpolitika.hu.pdf)

⁶¹¹ Cotonoui Megállapodás 9. cikk

rendezni valamely emberi jogokat érintő kérdést, az ügyet részletesen meg kell vizsgálni, annak érdekében, hogy mindkét fél számára kielégítő megoldás születhessen. Amennyiben azonban ilyen megoldást nem sikerül találni, netán a helyzet különösen sürgető, a panaszt tevő fél jogosult intézkedéseket tenni. Az intézkedéseknek mindenképpen összhangban kell állniuk a nemzetközi joggal, és a jogsértés súlyával is arányosnak kell lenniük.⁶¹² A Megállapodás aláírása óta több esetben is élt az Unió a felfüggesztéssel, ez történt Zimbabwe⁶¹³ esetében, mikor annak költségvetési támogatása és a folyamatban lévő fejlesztési programok felfüggesztését rendelték el, illetve Elefántcsontpart⁶¹⁴ közvetlen támogatása került felfüggesztésre, de a 96. cikkre példa a Burundival folytatott konzultáció⁶¹⁵ lefolytatása is, mely többek között az emberi jogok megsértése, illetve a független igazságszolgáltatási rendszer hiánya miatt indult el.

6.5. Európa kiterjesztése, a szomszédságpolitika és csatlakozás napjainkban

6.5.1. A szomszédságpolitika dimenziói

Az Európai Szomszédságpolitika (ESZP) keretei között az Unió alapvető célja, hogy mind gazdaságilag, mind politikailag segítse a szomszédos országok fejlődését, az Unióhoz való közeledését. Az ESZP-t 2004-ben fejlesztették ki a kibővült Unió és a szomszédos országok közötti újabb választóvonalak kialakulásának megakadályozására, és a benne résztvevő országok stabilitásának, biztonságának és jólétének megerősítésére. Ez a politika a demokrácia, a jogállamiság, valamint az emberi jogok tiszteletben tartásának értékein alapul, és az EU 16 legközelebbi szomszédjára alkalmazandó.⁶¹⁶

A Lisszaboni Szerződés értelmében az Unió a vele szomszédos országokkal különleges kapcsolatokat épít ki a jólét és a jószomszédi viszonyok egy olyan térségének a létrehozása céljából, amely az Unió értékeire épül, és amelyet az együttműködésen alapuló szoros és békés kapcsolatok jellemeznek. Az Unió az érintett országokkal külön megállapodásokat köthet. Ezek a megállapodások kölcsönös jogokat és kötelezettségeket állapíthatnak meg, és közös fellépések lehetőségéről rendelkezhetnek.⁶¹⁷ Az ESZP politikai koordinációt, szilárdabb

⁶¹² ibid 96.cikk

⁶¹³ A Tanács 2002/148/EK határozata

⁶¹⁴ A Tanács 2001/510/EK határozata

⁶¹⁵ A Bizottság Közleménye a Tanácsnak A Cotonoui Partnerségi Megállapodás 96. cikke alapján Burundival folytatandó konzultációk megkezdéséről, Brüsszel, 2015. október 9., COM(2015) 500 final

⁶¹⁶ COM(2010) 207 2-3. o.

⁶¹⁷ EUSZ 8. cikk

gazdasági integrációt, megnövekedett mobilitást és népek közötti kapcsolatokat tartalmaz, e kapcsolat mélységének mértéke attól függ, hogy az említett értékek mennyire tekinthetők közösnek. Ugyan az ESZP továbbra is elkülönül a bővítési folyamattól, a bővítés tervezett ütemtervét nem tartalmazza, továbbá nincs befolyása a szomszédos országok és az EU közötti kapcsolatok jövőbeli alakulására.

Az ESZP középpontjában a partnerországok cselekvési tervei állnak, mely politikai dokumentumok az egyes szomszédos országok és az Unió közötti együttműködés stratégiai céljait határozzák meg. Átfogó lista formájában rögzíti azokat a prioritásokat, melyek teljesítéséről az adott partnerország az Unióval megállapodott. Kiemelten fontos cél továbbá, hogy a gazdasági növekedés lendületet kapjon a fenntartható beruházás- és termelékenység-növekedés feltételeinek javítása révén.⁶¹⁸

A szomszédáspolitikára kapcsán beszélhetünk annak déli és keleti dimenziójáról. A keleti partnerség fő célkitűzése, hogy előmozdítsa az Unió kapcsolatait keleti szomszédainak többségével;⁶¹⁹ 2008-ban fogadták el és 2009-ben indult el. A keleti partnerség elsődleges célja, hogy felgyorsítsa az Unió és a keleti szomszédai közötti politikai társulást és szorosabbra fűzze a gazdasági integrációt. Az együttműködés szintje tükrözi a partnerországoknak az uniós értékek, előírások és struktúrák iránti elkötelezettségét, illetve tükrözi saját haladásukat is. A keleti partnerség célja többek között a demokrácia és a felelősségteljes kormányzás előmozdítása, az energiabiztonság megerősítése és az ágazati reformok: ilyenek például a környezetvédelem előmozdítása, a népek közötti kapcsolatok ápolása, a gazdasági és szociális fejlődés támogatása, valamint kiegészítő támogatás nyújtása a társadalmi-gazdasági egyenlőtlenségek csökkentésére és a stabilitás növelésére irányuló projektek számára.⁶²⁰

Az ESZP déli dimenzióját a Mediterrán Unióval történő kapcsolattartás jellemzi. A Mediterrán Unió magában foglalja a 28 uniós tagállamot, az Uniót és 15 mediterrán országot;⁶²¹ 2008. óta az Arab Liga államai valamennyi ülésen részt vesznek, Líbiának pedig megfigyelői státusza van.

⁶¹⁸ COM(2004)373

⁶¹⁹ Többek között Örményországgal, Azerbajdzsánnal, Fehéroroszországgal, Grúziával, Moldovával és Ukrajnával.

⁶²⁰ lásd bővebben: Joint Staff Working Document Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2013 Regional report: Eastern Partnership - Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2013 Regional report : Eastern Partnership Brussels, 27.3.2014 SWD(2014) 99 final

⁶²¹ Albánia, Algéria, Bosznia-Hercegovina, Egyiptom, Izrael, Jordánia, Libanon, Mauritánia, Montenegró, Monaco, Marokkó, Palesztina, Szíria [a polgárháború miatt tagsága jelenleg felfüggesztve], Tunézia és Törökország

A Mediterrán Unió többoldalú keretet alkot az Unió, valamint a déli és keleti mediterrán országok közötti politikai, gazdasági és társadalmi kapcsolatokhoz, ennek eredményeként a 2008-as párizsi csúcstalálkozón alakították meg a barcelonai folyamatként is ismert euro-mediterrán partnerség folytatásaként. A Mediterrán Unió céljai a béke, a stabilitás, a biztonság és a közös jólét területének létrehozása, valamint a demokratikus elvek, az emberi jogok és az alapvető szabadságok teljes körű tiszteletben tartása, továbbá az euro-mediterrán régióban a kultúrák és civilizációk közötti megértés előmozdítása.⁶²²

6.5.2. Az emberi jogok tiszteletben tartása, mint partnerségi és csatlakozási generálklauzula

Az Unió teljes mértékben elkötelezett amellett, hogy az emberi jogokat, az alapvető szabadságokat és a jogállamiságot előmozdítsa a szomszédságpolitika keretében és a partnereivel folytatott párbeszéd során, különösen azon országokkal, melyekkel a partnerség új prioritásairól tárgyalnak.⁶²³ Ezen elvek és célkitűzések korábban is érvényesültek, de napjainkra és a Lisszaboni Szerződés hatályba lépésével mind a szomszédságpolitikában, mind a csatlakozási szerződésekben új szintre emelkedtek, azonban mindkét területen folyamatos kihívásokkal kell megküzdeni.

Az Unióhoz történő csatlakozási kérelmet bármely európai állam benyújthatja, amely tiszteletben tartja az EUSZ 2. cikkében említett értékeket, és elkötelezett azok érvényesítése mellett.⁶²⁴ A Lisszaboni Szerződés a csatlakozási kérelem benyújtásának előfeltételként tűzi ki többek között az emberi méltóság, a szabadság, az egyenlőség elve, valamint a demokrácia és az emberi jogok tiszteletben tartását és azok érvényre juttatását. Az EUSZ 49. cikke azon előfeltételeket tartalmazza a jelentkező állam számára, melyeknek a kérelem benyújtásának pillanatában teljesülniük kell, és ebből következően természetesen abból nem lehet engedni.

Az EUSZ 49. cikke objektív feltételként szabja meg az EUSZ 2. cikkében foglaltakat, de emellett egy szubjektív feltételt is beépít, mikor kimondja, hogy a kérelmet előterjesztőnek az Európai Tanács által megállapított feltételeket is figyelembe kell venni. A Lisszaboni Szerződés a csatlakozás eljárás rendjeként határozza meg, hogy a kérelmező államnak a kérelemről értesítenie kell az Európai Parlamentet és a nemzeti parlamenteket, illetve a kérelmezőnek a

⁶²² lásd bővebben: Joint Staff Working Document Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2013 Regional report : A Partnership for Democracy and Shared Prosperity with the Southern Mediterranean Partners Brussels, 27.3.2014 SWD(2014) 100 final.

⁶²³ A Tanács következtetései az ENSZ emberi jogi fórumain 2017-ben képviselendő uniós prioritásokról – Tanács következtetései (2017. február 27.), Brüsszel, (OR. en) 5689/17

⁶²⁴ EUSZ 49. cikk 1. bek.

kérelmet a Tanácshoz kell benyújtania, amely a Bizottsággal folytatott konzultációt és az Európai Parlament tagjainak abszolút többségével elfogadott egyetértését követően arról tagjainak többségével határoz.⁶²⁵

Az EUSZ 49. cikkében szabályozott csatlakozási klauzula hiányos, többek között arra tekintettel, hogy nem tartalmazza a csatlakozási tárgyalásokat. A megállapodás létrejötte ugyanis feltételezi a tárgyalásokat az Unió és a kérelmező között, ezek módjára, tartalmára, idejére nézve azonban semmiféle előírást nem találunk a bővítési jogalapban. Kizárólag a bővítések gyakorlatából tudjuk, hogy csatlakozás feltételeit tartalmazó okmány (csatlakozási szerződés) a csatlakozási tárgyalásokon kerül megfogalmazásra. Ennek okán elkülöníthetünk egy uniós, illetve egy kormányközi szintet, mely meghatározza a csatlakozás sikerességét. A fentiekből kitűnik, hogy a sikeresség elsősorban a Parlament egyetértésén, majd ezt követően a Tanács egyhangú jóváhagyásán múlik, illetve a csatlakozási tárgyalások eredményességén és a szükséges csatlakozási tárgyalások ratifikációján. Ugyan e folyamatok időbeli meghatározottsága hiányzik, illetve az sem tisztázott, hogy milyen viszonyban állnak az Unió intézményeinek döntései a csatlakozási tárgyalásokkal.⁶²⁶

Az Unió bővítésének számos korszakát megélte már az integráció és visszatekintve egyértelműen megállapítható, hogy a tagállamok egységesen elkötelezettek az emberi jogok és a demokrácia iránt, bár kijelenthető, hogy egyes tagállamok eltérő szinten és következetességgel állnak ki, illetve szereznek érvényt a nemzetközi egyezményekben, valamint nemzeti jogaikban lefektetett emberi jogoknak.

A csatlakozási szerződéseknek, illetve partnerségi megállapodásoknak⁶²⁷ sarkalatos pontja az emberi jogi feltételelenség, többek között ennek köszönhető, hogy Törökország mind a mai napig nem tagja az Uniónak, annak ellenére, hogy már 1987. április 14-én benyújtotta tagság iránti kérelmét (az ország kapcsolata az Unió integrációjához egészen 1963-ig, az Ankarai Megállapodásig⁶²⁸ nyúlik vissza). A török csatlakozási kísérletek az Unió integrációjának kezdetétől, mind a mai napig nyitott kérdésként kezelendők, és jelen állás szerint azok is maradnak. A csatlakozás elhúzódásában már a kezdetek óta több tényező is közrejátszik, a

⁶²⁵ ibid

⁶²⁶ Kertészné Váradi Szilvia: Az Európai Unió bővítésének jogi aspektusai, Budapest, ComLex Wolters Kluwer, 2014., 243. o.

⁶²⁷ A partnerségi megállapodások emberi jogi feltételelenségét a későbbiekben részletezem.

⁶²⁸ Az ún. Ankarai Megállapodás 1964. január 1-jén lépett hatályba. A EGK illetve Törökország kötött megállapodás célja egy meghatározott vámunió létrehozása volt, mely lehetőséget biztosít egy későbbi csatlakozásra. A megállapodás megkötésére a török csatlakozási kérelmet (1959. július 30.) követően került sor, miután az EGK kifejezte azt a tényt, hogy megalakulását követően még nem áll készen új tag felvételére.

folyamatot egyrészt erősen áthatja a kulturális háttér különbözősége, de az erősen átpolitizált folyamatot a mai török hozzáállás és számos tagország elutasító illetve szigorodó álláspontja is nehezíti. A török tagságot kifejezetten ellenzők több ízben emlegetik fel Törökország méretét, gazdasági elmaradottságát, a kulturális-vallási különbségeket, illetve az emberi jogok be nem tartását, továbbá kifejezik abbéli félelmüket, hogy a csatlakozással az Unió olyan térségekkel válna szomszédossá, amelyek potenciális konfliktusforrások.⁶²⁹

A Törökország tagjelölté nyilvánítása az 1999-es Helsink-i csúcshoz köthető. Az elsődleges feltétel, hogy a török fél a Koppenhágai Kritériumoknak eleget tegyen, azoknak megfeleljen, a demokratikus intézmények stabilitása, a jogállamiság megléte, a kisebbségi és emberi jogok tiszteletben tartása, illetve a közösségi joganyag teljes átvétele alapvető feltétel, hogy a csatlakozás révbe érjen.⁶³⁰ E kritériumoknak való megfelelés minden csatlakozni vágyó tagállam kötelessége, azonban jelen állapot szerint Törökország vonatkozásában e megfelelés meglehetősen problémás terület, és aktuális helyzet alapján, egyre távolibbnak is tűnik a csatlakozás realizálása. Törökország uniós csatlakozásának legnagyobb akadálya az emberi jogi megfelelésnek és az európai értékrendszer alapján működő demokráciának a hiánya.

Recep Tayyip Erdoğan iszlamista politikus, Törökország jelenlegi miniszterelnöke tevékenységét ugyan kezdetben Unió felé történő orientáció jellemezte, azonban napjainkra az elnöki rendszer népszavazáson történő megszavazása, a halálbüntetés tervezett újbóli bevezetése még akkor is eltávolítja a csatlakozástól, ha közben mindkét fél annak fontosságát emlegeti. A halálbüntetés egy olyan kardinális kérdés a jelenlegi politikai helyzetben, mely egyértelmű kizáró ok az uniós tagságból, ezt támasztja alá a 2017-ben kiadott tanácsi nyilatkozat is, mikor kimondja, hogy az Unió a halálbüntetés eltörlésének hosszú ideje elkötelezett szószólója és minden körülmények között ellenzi a halálbüntetést.⁶³¹ A későbbiekben kitérek azon fontos és nem elhanyagolható kérdésre, hogy milyen okai vannak annak, hogy folyamatos napirendi pont a török csatlakozás, ez is megmutatja majd, hogy az emberi jogok fontossága nem kevésszer háttérbe szorul gazdasági és egyéb más érdekek mögött.

Az emberi jogi problémák főként a kisebbségek vonatkozásában merülnek fel, elsősorban a kurdok és vallási felekezetek elleni hátrányos megkülönböztetések a gyakoriak, míg a másik

⁶²⁹ Tamus Katalin: Az Európai Unió és Törökország kapcsolatai napjainkban, Európai Tükör, 2013/1, 24. o.

⁶³⁰ Balázs Judit: Törökország Kelet és Nyugat között, Lövér Print Kft. 2009, 158. o.

⁶³¹ A Tanács következtetései az ENSZ emberi jogi fórumain 2017-ben képviselendő uniós prioritásokról – Tanács következtetései (2017. február 27.), Brüsszel, (OR. en) 5689/17

nagy probléma a nők helyzetének megítélése. Az előbbi esetben többszöri elmarasztalásban részesült Törökország nem csak politikai szinten, hanem az EJEB részéről is marasztaló ítéletek születtek. Utóbbi vonatkozásában vallási eredet egyértelműen kimutatható, a konfliktus a saria (iszlám jog) és az emberi jogok között tagadhatatlan. E konfliktus felmerül például családjogi szabályok, a nők helyzete, vallásszabadság vagy a vallás megtagadásának joga tekintetében. E két téma feloldása igen problematikus, melyre tökéletes példa Abdul A'la Mawdudi, aki az Emberi jogok az iszlámban című könyvében alapvetően elítél minden diszkriminációt, de az elítélendő dolgok közül kettő jogosultságát fenntartja, mégpedig a nemet és a vallást, mely mutatja, hogy a saria és a modern emberi jogi gondolkodás közötti szakadék hol húzódik meg.⁶³²

A fenti problémákra tekintettel Törökországnak számos változtatást kell bevezetnie, hogy meg tudjon felelni a Koppenhágai Kritériumoknak, illetve az EUSZ 49. cikkében foglaltaknak. Meglátásom szerint e folyamat figyelemmel a kulturális és politikai berendezkedésre hosszú évekig nem fog révbe érni, de ezt a megállapítást felülírhatja Törökország földrajzi helyzete, mely olyan gazdasági előnyt biztosít számára, amely az Unió részére enyhítő körülmény lehet az egyébként szigorúan hangoztatott emberi jogi feltételeesség szűrőin át.

6.6. Az emberi jogok térnyerése a közös kereskedelempolitika és fejlesztéspolitika területén

Az Európai Unió, ahogyan azt a dolgozatban többször is kiemeltük, gazdasági integráción alapul. A kezdeti specifikus gazdasági tömörülésből napjainkra az Unió a globális szintér meghatározó szereplője lett. Az Unió gazdasági integrációja oly mértékben előrehaladt az évtizedek során, hogy mára nem csak a tagállamok egymás közötti gazdasági tevékenységét öleli fel, a lisszaboni „reformszerződés” rendelkezéseire figyelemmel pedig egy olyan közös kereskedelempolitikai irány vette kezdetét, mely tovább mélyíti az integráció kezdete óta meglévő fejlesztési politikáját adott országokkal és regionális csoportosulásokkal különös tekintettel az emberi jogokra.

Az EUSZ 2. cikkében meghatározza azon alapértékeket, melyek alapját képezik az Unió integrációjának, 21. cikke pedig – ahogyan korábban már kifejtésre került – meghatározza a külkapcsolatokban érvényesítendő alapelveket és célkitűzéseket, ezen elv- és célrendszer

⁶³² Prieger Adrienn: Törökország az EU határán? *International Relations Quarterly*, Vol. 6. No.3. (2015 őszi) 6 o.

betartása a közös kereskedelempolitika működésének alapját is képezi.⁶³³

Az Lisszaboni Szerződés megteremtette annak alapját, hogy az Unió mind belső, mind külső tevékenysége során azonos elvrendszer alapján működjön ezzel is biztosítva egy hatékony és eredményes közös politikai együttműködést.

Az Unió külkapcsolati tevékenysége nem csupán kereskedelemmel és hagyományos pénzügyi és technológiai segítségnyújtással foglalkozik, hanem gazdasági és egyéb reformokkal, valamint infrastrukturális, egészségügyi és oktatási programok támogatásával is. E tevékenység során kötött megállapodások keretét nyújtják a politikai párbeszédnek, és tartalmazzak egy záradékot, amely lehetővé teszi az Unió számára, hogy felfüggeszesse vagy megszüntesse a kereskedelmet vagy segélyezést, ha a partnerország megsérti az emberi jogokat.⁶³⁴

6.6.1. Közös kereskedelempolitika

6.6.1.1. Kialakulástól a Lisszaboni szerződésig

Lévén, hogy az Unió gazdasági integrációként indult, nem meglepő, hogy a közös kereskedelempolitika már az EGK szerződés rendelkezései között is megtalálható. Az EGK szerződés preambulumban kifejeződik az aláíró tagállamok erre vonatkozó igénye, ott ugyanis úgy fogalmaz a szerződés, hogy az aláíró felek egy közös kereskedelempolitika segítségével járuljanak hozzá a nemzetközi kereskedelemben érvényesülő korlátozások fokozatos megszüntetéséhez.⁶³⁵ A közös kereskedelempolitika alapját a tagállamok egymás közötti közös vámtarifa létrehozása és a harmadik országokkal szembeni közös kereskedelempolitika kialakítása alapozta meg,⁶³⁶ jogi alapját a 113. cikk teremtette meg.

Az EGK szerződés kimondja, hogy a meghatározott átmeneti időszak⁶³⁷ végére a közös kereskedelempolitika egységes elveken kell, hogy alapuljon, mely vonatkozik többek között a vámtarifák módosítására, a vámtarifa- és kereskedelmi megállapodások megkötésére, a

⁶³³ Az EUSZ 3. cikke juttatja érvényre, mely értelmében a közös kereskedelempolitika az Unió hatáskörébe tartozik.

⁶³⁴ Globális szereplő – Az Európai Unió külkapcsolatai, Európa mozgásban Európai Bizottság Sajtó- és Tájékoztatási Főigazgatóság a kézirat 2004 júliusában lett lezárva 4. o.

⁶³⁵ EGK-szerződés preambulumban

⁶³⁶ ibid 3. cikk b) pont

⁶³⁷ ibid 112. cikk (1) bekezdése értelmében „a tagállamok — más nemzetközi szervezetek keretében vállalt kötelezettségeik sérelme nélkül — az átmeneti időszak végéig fokozatosan összehangolják a harmadik országokba irányuló kivételre nyújtott támogatásaik rendszerét a közösségi vállalkozások közötti verseny torzulásának elkerüléséhez szükséges mértékben.”

liberalizációs intézkedések egységesítésére, az exportpolitikára, valamint a kereskedelempolitikai védintézkedésekre.⁶³⁸

A kialakuló közös kereskedelempolitika koordinálását a szerződés a Bizottságra ruházta, akképpen, hogy annak végrehajtására vonatkozólag javaslatokat terjeszt a Tanács elé; harmadik országokkal kötendő megállapodások esetén pedig ajánlást készít a Tanácsnak, amely felhatalmazást ad a szükséges tárgyalások megkezdésére, mely tárgyalásokat a meghatározott különbizottsággal konzultálva a megadott iránymutatások mentén köteles lefolytatni.⁶³⁹

A közös kereskedelempolitikában – ahogyan számos más területen is – a Maastrichti szerződés hozott módosításokat,⁶⁴⁰ ezen újításokat az addig bekövetkezett változások indukálták, figyelemmel az Európa területén lezajlott rendszerváltásokra és benyújtott csatlakozási kérelmeikre, a globális gazdasági piac erősödésére. A bekövetkezett változások az intézményrendszer átalakítását és nemzetközi szerepvállalás erősítését követelték meg.⁶⁴¹

A Maastrichti szerződés által létrehozott pilléres rendszerben a közös kereskedelempolitika az első pillérben helyezkedik el, ebből kifolyólag az első pillérre vonatkozó általános szabályok irányadóak rá. A változások elsősorban a közösségi hatáskörökben voltak tetten érhetők, hiszen az első pillérbe tartozó politikák esetében a létrejövő Európai Uniónak kibővült hatásköre volt, figyelemmel azonban az arányosság és szubszidiaritás elvére. Habár lényegi változások nem következtek be a szerződés életbe lépésével, a korábbi elnevezés Közös Kereskedelempolitikára történő változása hangsúlyozza annak előrelépését; az átmeneti időszakra vonatkozó rendelkezések kivétele⁶⁴² pedig mutatja, hogy az uniós kereskedelempolitika már magasabb szintet képvisel.⁶⁴³

Az Amszterdami és Nizzai szerződésmódosítások nem hoztak lényegi változásokat; egyszerűsítés és szerződésbeli átszámozások mellett azonban érdemes megemlíteni, hogy a Tanács – a Bizottság javaslatára és a Parlamenttel való konzultáció után – egyhangú döntéssel kiterjesztheti a 133. cikk alkalmazási körét a szolgáltatásokkal és a szellemi tulajdonjogokkal kapcsolatos nemzetközi tárgyalásokra és megállapodásokra.⁶⁴⁴ Nizzai vívmány, hogy a 133.

⁶³⁸ ibid 113. cikk (1) bek.

⁶³⁹ ibid 113. cikk (2)-(3) bek.

⁶⁴⁰ Az Egységes Európai Okmány érdemben nem módosított a korábbi vonatkozó rendelkezéseken.

⁶⁴¹ Aszódi Ilona – Molnár István: Európai Uniós Jogi Alapismeretek, Perfekt Kiadó 2005., 16. o.

⁶⁴² 111., 114. és 116. cikkek

⁶⁴³ Dienes-Oehm, Erdős, Király, Martonyi, Somssich, Szabados - Az Európai Unió gazdasági joga I. A belső piac és a közös kereskedelempolitika, ELTE Eötvös Kiadó 2014., 111. o.

⁶⁴⁴ Amszterdam után, 133. cikk (5) bek.

cikk alapján csak abban az esetben adható ki felhatalmazás a Közösség részére nemzetközi megállapodás kötésére, ha a mandátum belső hatáskörét nem haladja meg. Ezzel egyidejűleg a Tanács és a Bizottság feladata, hogy megállapodás összhangban legyen az közösségi szabályokkal, politikákkal.⁶⁴⁵

6.6.1.2. A Lisszaboni változások

A Lisszaboni szerződés számos területen változásokat hozott a közösség életében, az Európai Unió egyedüliségével és jogi személyiségének elismerésével az integráció új dimenziói nyíltak meg. A változások a közös kereskedelempolitika területén is megfigyelhető újításokat hoztak.

A Lisszaboni Szerződés által bevezetett reformok eredménye többek között, hogy a közös kereskedelempolitika alapelvei és célkitűzései már nem tekinthetők speciálisnak, azok a hierarchikus rendbe tagozódva az uniós külkapcsolatok általános szintű elveinek és céljainak alárendelve működnek tovább.⁶⁴⁶

Az EUSZ V. címében egységes szabályokat fogalmaz meg az Unió külső tevékenységeire, értve ez alatt a külső tevékenységére vonatkozó általános rendelkezéseket, illetve a közös kül- és biztonságpolitikára vonatkozó különös rendelkezéseket is.⁶⁴⁷ Az EUSZ 21. cikke tartalmazza azon általános elveket és célkitűzéseket, melyek az Unió nemzetközi fellépéseinek alapját képezik.⁶⁴⁸ E rendelkezésekkel – mind a kereskedelempolitika, mind pedig a későbbiekben taglalt fejlesztéspolitika is – Unió egységesen szabályozott külső tevékenységének része lett. Ezáltal a közös kereskedelempolitika célja lett többek között, hogy elősegítse a fejlődő országok fenntartható gazdasági, társadalmi és környezeti fejlődését, elsődlegesen a szegénység felszámolása céljából; előmozdítsa valamennyi ország bekapcsolódását a világgazdaságba, egyebek mellett a nemzetközi kereskedelemben érvényesülő korlátozások fokozatos megszüntetése révén; hogy megszilárdítsa és erősítse a demokráciát, a jogállamiságot, az emberi jogokat és a nemzetközi jog elveit; valamint hogy segítse a világ felelős kormányzásán

⁶⁴⁵ Dienes-Oehm, Erdős (2014) 112. o.

⁶⁴⁶ Horváthy Balázs: A közös kereskedelempolitika alapelvei és célkitűzései az integrált uniós külkapcsolatrendszer tükrében – *Iustum Aequum Salutare* - X. 2014. 1. • 51–69. 53. o.

⁶⁴⁷ V. cím 1. és 2. fejezet

⁶⁴⁸ Elvek: a demokrácia, a jogállamiság, az emberi jogok és alapvető szabadságok egyetemes és oszthatatlan volta, az emberi méltóság tiszteletben tartása, az egyenlőség és a szolidaritás elve, valamint az Egyesült Nemzetek Alapokmányában foglalt elvek és a nemzetközi jog tiszteletben tartása.

Célok: az Unió értékeinek, érdekeinek, biztonságának, függetlenségének és integritásának védelme, a demokrácia, a jogállamiság, az emberi jogok és a nemzetközi jog elveinek erősítése, a béke megőrzése, a konfliktusok kialakulásának megelőzése.

alapuló nemzetközi rendszer létrejöttének előmozdítását.⁶⁴⁹ Meg kell azonban állapítani, hogy az Unió külső tevékenysége összehangolásának komoly előzményei vannak. Már a Lisszaboni Szerződés előtt harmadik világbeli országokkal kötött kereskedelmi szerződések is az emberi jogok előmozdítását szolgálták a partnerországokban.⁶⁵⁰

Az uniós kereskedelempolitika alapelveit és célkitűzéseit vizsgálva megállapítható, hogy nem egyszerűen csak az EUSZ által meghatározott általános szabályok irányadóak rá, hanem „belső” alapelvekkel és célkitűzésekkel is rendelkezik, melyek a liberalizációs alapelv, illetve az egységesség elve köré csoportosíthatóak.⁶⁵¹

A liberalizációs alapelv már az integráció korai szakaszában befolyásolta a kereskedelempolitikát: az EGK szerződés 110. cikkében jelenik meg először, majd az EKSz 131. cikke is tartalmazta azon rendelkezést, mely a vámunió céljaként a világkereskedelem fejlesztésével együtt a nemzetközi kereskedelmi korlátozások fokozatos megszüntetését és a vámakadályok csökkentését jelölte meg.⁶⁵² Az EUMSZ 206. cikke már az Unió kötelezettségévé teszi, hogy tevékenysége során a közös érdeknek megfelelően hozzájáruljon a világkereskedelem harmonikus fejlődéséhez, a nemzetközi kereskedelemre és a külföldi közvetlen befektetésekre vonatkozó korlátozások fokozatos megszüntetéséhez, valamint a vám- és egyéb akadályok csökkentéséhez.

Az egységesség elve szintén nem új alapelv az Unió integrációjában, az már a kezdetek óta jelen van és befolyásoló tényező a kereskedelempolitika fejlődésében. A közös kereskedelempolitika egységes elveken alapul, mely egységesség egy vámunió alapját is képezi, hiszen az csak egységes rendszer keretében képes megfelelő módon működni, mikor a harmadik országokkal kapcsolatos együttműködések is meghatározott keretek között zajlanak. Az egységesség elsősorban a kereskedelempolitikán belüli és más politikákkal szembeni koherencia megteremtésének a célját foglalja magában.⁶⁵³

Az EUMSZ rendelkezései értelmében, mind a vámunió, mind pedig a közös kereskedelempolitika az Unió kizárólagos hatáskörébe tartozik,⁶⁵⁴ ebből kifolyólag az Unió

⁶⁴⁹ EUSZ 21. cikk (2)

⁶⁵⁰ Id bővebben: Hoffmeister, Frank: Menschenrechts- und Demokratieklauseln in den vertraglichen Aussenbeziehungen der Europäischen Gemeinschaft– Springer 1998

⁶⁵¹ Horváthy (2014) 64. o.

⁶⁵² ibid

⁶⁵³ Horváthy (2014) 66. o.

⁶⁵⁴ EUMSZ 3. cikk (1) bek.

jogosult nemzetközi megállapodás megkötésére; ha annak megkötését valamely uniós jogalkotási aktus írja elő, vagy ha az hatásköreinek belső gyakorlásához szükséges, illetve annyiban, amennyiben az a közös szabályokat érintheti, vagy azok alkalmazási körét megváltoztathatja.⁶⁵⁵

6.6.1.3. A közös kereskedelempolitika tartalma

Az egységes elveken működő közös kereskedelempolitika meglehetősen sokrétű tevékenységi kört ölel fel, de pontos, lezárt meghatározást arról, hogy voltaképpen mire terjed ki, a Szerződések nem határoznak meg.⁶⁵⁶ A közös kereskedelempolitika, magában foglalja többek között a vámtarifák módosításait, az áruk és szolgáltatások kereskedelméhez kapcsolódó vámtarifa- és kereskedelmi megállapodások megkötését, a szellemi tulajdonjogok kereskedelmi vonatkozásait, továbbá a külföldi közvetlen befektetéseket, a liberalizációs intézkedések egységesítését, az exportpolitikát és kereskedelempolitikai védintézkedéseket is.⁶⁵⁷

Az Unió kereskedelempolitikájának eszközrendszere két nagy csoportra osztható: az egyik csoportba tartoznak a Szerződéses kereskedelmi politikai eszközök, míg a másik csoport az autonóm kereskedelempolitikai eszközöket öleli fel. E két csoport azonban nem feltétlenül különül el; alkalmazhatóak párhuzamosan is, egyetlen kikötés mellett, mi szerint az autonóm eszközök sosem lehetnek ellentétesek egyes szerződésekben vállalt kötelezettséggel.

Az autonóm kereskedelempolitikai eszközök közé sorolható az uniós vámjog, az kialakított export- és importrendszer, az egyes behozatali védőintézkedések, az antiszubszenciós jog, illetve a kereskedelmi védelmi intézkedések.

A szerződéses kereskedelempolitikai eszközök is igen sokrétű részét jelentik az uniós kereskedelempolitikának, mely – ahogyan a nevéből is kitűnik – bizonyos megállapodásokat feltételez az Unió és egy harmadik fél között. Ezen megállapodásokra mindamellett, hogy a közös kereskedelempolitika már tárgyalt alapelveit és célkitűzéseit alkalmazni kell,

⁶⁵⁵ EUMSZ 3. cikk (2) bek.

⁶⁵⁶ Kende Tamás – Szűcs Tamás: Bevezetés az Európai Unió politikáiba, Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft. Budapest 2011, 65. o.

⁶⁵⁷ EUMSZ 207. cikk (1) bek. EUMSZ 207. cikk (1) bek: „...ez vonatkozik különösen a vámtarifák módosításaira, az áruk és szolgáltatások kereskedelméhez kapcsolódó vámtarifa- és kereskedelmi megállapodások megkötésére, valamint a szellemi tulajdonjogok kereskedelmi vonatkozásaira, továbbá a külföldi közvetlen befektetésekre, a liberalizációs intézkedések egységesítésére, az exportpolitikára és az olyan kereskedelempolitikai védintézkedésekre, mint a dömping vagy szubszenció esetén meghozandó intézkedések. A közös kereskedelempolitikát az Unió külső tevékenységének elvei és célkitűzései által meghatározott keretek között kell folytatni.”

figyelemmel kell lenni az EUMSZ-ben foglalt nemzetközi megállapodásokra vonatkozó szabályokra is.

A szabályozás értelmében az Unió megállapodást köthet egy vagy több harmadik országgal vagy nemzetközi szervezettel, ha a Szerződések ilyen megállapodás megkötését írják elő; ha az a Szerződésekben meghatározott célkitűzések elérése érdekében szükséges, valamely kötelező erejű jogi aktus ilyen értelmű rendelkezést tartalmaz; vagy ha az a közös szabályokat érintheti, illetve azok alkalmazási körét megváltoztathatja.⁶⁵⁸ Az Unió által e körben megkötött megállapodásai kötelezőek az intézményeire és tagállamaira is.⁶⁵⁹ Az Unió szerződéses viszonyai közül kiemelendők a WTO-val kötött megállapodás, a nemzetközi áru egyezmények, illetve egyéb kereskedelmi megállapodások.

6.6.2. Fejlesztéspolitika

6.6.2.1 Az uniós fejlesztéspolitika célja, elvei

Az Unió külpolitikájának központi elemét képezi a fejlesztéspolitika, melynek keretében az Unió az integráció kezdete óta támogatja a vele kapcsolatban lévő partnereit. 2005. december 20-án az Európai Bizottság, a Tanács és az Európai Parlament közösen fogadták el az uniós fejlesztési politikáról szóló európai konszenzust, mely alapján annak elsődleges célja a szegénység csökkentése és Európa demokratikus értékeinek előmozdítása.

Az uniós fejlesztési segélyek és együttműködés eredetileg afrikai partnerországokra koncentráltak, azonban az 1970-es évektől már Ázsiára, Latin-Amerikára, valamint Földközi-tenger déli- és keleti országaira kiterjedtek; céljai között szerepelt a fenntartható növekedés és fejlődés támogatása annak elérése érdekében, hogy ezen országok rendelkezzenek a szegénység felszámolását segítő forrásokkal. A fejlesztési politika ugyan nem tartozott az elsődleges politikai irányvonalba, a Maastrichti szerződés óta a fejlesztési együttműködések közösségi politikaként van jelen az integráció fejlődésében. A kapcsolatrendszer, amit az Európai Unió a fejlődő országokkal alakított ki, hozzájárul ahhoz, hogy az Európai Unió fejlesztéspolitikájának eszközrendszere szerteágazó legyen, abba beépülhessen a kereskedelempolitika és más szakpolitikák is. Az Unió fejlesztéspolitikája egyedi, mert nem kizárólag pénzügyi támogatásokon alapul, hanem különböző kereskedelmi preferenciákat biztosít a fejlődő országoknak, ezáltal a közösségi kereskedelempolitika nagy befolyással van

⁶⁵⁸ EUMSZ 216. cikk (1) bek

⁶⁵⁹ EUMSZ 216. cikk (2) bek

a közösségi fejlesztéspolitika alakulására, jövőbeni fejlődésére.

Az Európai Fejlesztési Konszenzust 2005-ben adták ki;⁶⁶⁰ ez az az első olyan dokumentum, ami a Közösség és a tagállamok közös fejlesztéspolitikai elképzeléseit tartalmazza. A dokumentum magában foglalja, hogy nem lehet önálló tevékenységként kezelni a fejlesztési együttműködéseket, más politikákkal együttvéve kell figyelembe venni. A 2005-ös bizottsági kiadású *Politikák* fejlesztési célú koherenciája az előző állítás hivatalos dokumentuma. A dokumentum szerint más közösségi politika nem akadályozhatja a fejlesztési együttműködés megvalósulását, ezenfelül más politikák célkitűzéseinek elérését a fejlesztési együttműködés megvalósulása segíti. Megállapítható, hogy a kereskedelempolitika a fejlesztéspolitika része, annak egyik meghatározó eszköze lett⁶⁶¹. A segélyek elsődleges célpontjai a konszenzus szerint a legkevésbé fejlett országok; a fejlesztéspolitika azon céljai miatt, amely a szegénységcsökkentés problémáját kívánja megoldani, azon térségek támogatását kellene elősegíteni, ahol közepes és alsó-közepes jövedelmű országok találhatóak, legfőképpen akkor, ha ezek az országok az afrikai kontinensen helyezkednek el. Miután ezek elsősorban az ACP-országok közé tartoznak, az a megfogalmazás is érvényes lehet, miszerint ezen országok támogatása az elsődleges cél a közös fejlesztéspolitika irányvonaláiban.

Az *Európai Konszenzus a fejlesztési politikáról* című dokumentum⁶⁶² meghatározza a fejlesztési együttműködésre vonatkozó közös célokat és elveket; megismétli az Unió elkötelezettségét a szegénység felszámolása, az elsődleges felelősségvállalás, a partnerség, a több és megfelelőbb támogatás nyújtása, valamint a politikák fejlesztési célú koherenciája mellett. Közös értéknek határozza meg az emberi jogok tiszteletben tartását, az alapvető szabadságokat, a békét, a demokráciát, a jó kormányzást, a nemek közötti egyenlőséget, a jogállamiságot, a szolidaritást és az igazságosságot, melyek előmozdításának legalapvetőbb eszközeinek a partnerországokkal történő párbeszédet tartja, s meghatározó szerepet tulajdonít a multilateralizmusnak, mely a világ minden országára kiterjeszti a fejlődés felelősségét.⁶⁶³

⁶⁶⁰ A Tanács és a tagállamok kormányainak a Tanács keretében üléselő képviselői, az Európai Parlament és a Bizottság által elfogadott együttes nyilatkozat az Európai Unió fejlesztési politikájáról: Az európai konszenzus [Hivatalos Lap C 46., 2006.2.24.]

⁶⁶¹ Udvari Beáta: Az Európai Unió nemzetközi fejlesztéspolitikája: a kereskedelmi eszközök eredményessége, JATE Press – Szeged 2013, 90. o.

⁶⁶² A Tanács és a tagállamok kormányainak a Tanács keretében üléselő képviselői, az Európai Parlament és a Bizottság által elfogadott együttes nyilatkozat az Európai Unió fejlesztési politikájáról: „Az európai konszenzus” (2006/C 46/01) - Az Európai Unió Hivatalos Lapja – 2006.2.24, C46/1

⁶⁶³ *ibid*C46/4

A fejlesztési politika közös elvekként az elsődleges felelősségvállalást, partnerséget, az elmélyült politikai párbeszédet, a civil társadalom szerepvállalását, a nemek közötti egyenlőséget, az államok törekeny helyzetének kezelését jelölte meg. Itt fontos megjegyezni, hogy fejlesztéspolitika egyik legfontosabb pontja, hogy a partnerországoké legyen az elsődleges felelősségvállalás a fejlesztési stratégiák és programok során; ennek értelmében fejlődő országok felelőssége, hogy saját erőforrásaik mozgósítása érdekében, többek között koherens és hatékony politikák folytatásával megfelelő belső környezetet teremtsenek országukban, ezzel lehetőséget nyújtva a megfelelő támogatásra, speciális igényeiknek megfelelően.⁶⁶⁴

A Lisszaboni szerződés – ahogyan az már fentebb kifejtésre került – általános értékrendet fogalmazott meg, mely alapján közös elvek és célok határozzák meg mind az Unió külső, mind a belső politikáját. Ennek alapján a fejlesztéspolitika is a fentebb részletezett elvek alapján köteles működni; ezt erősíti meg az EUMSZ e politikára vonatkozó fejezetében is, mikor kimondja, hogy az Unió fejlesztési együttműködésre vonatkozó politikáját a külső tevékenységekre vonatkozó elvek és célkitűzések által meghatározott keretek között kell folytatni.⁶⁶⁵

6.6.2.2. Emberi jogok a fejlesztéspolitikában

A demokrácia, a jogállamiság és az emberi jogok előmozdítása a közös külpolitika egyik alapvető célja; ennek érdekében a külkapcsolatok során az Uniónak törekednie kell azok elősegítésére. Az Uniónak ezért hatékony eszközökkel kell élnie, melyek a demokrácia és a jogállamiság megteremtését és megszilárdítását, valamint az emberi jogok és alapvető szabadságjogok tiszteletben tartását segítik elő.

Az emberi jogok tiszteletben tartása és a jó kormányzás a fejlődés elengedhetetlen feltételeit képezik; ennek elérése viszont minden ország esetében egyedi specifikumok alapján történik. Ezért szükséges minden esetben, hogy a megállapodások megkötésekor megtalálják az egyes országok körülményeinek megfelelő intézkedéseket és feltételeket, ahol a fejlesztési együttműködés formáját és szintjét a partnerországok sajátos helyzetének megfelelően alakítják ki.⁶⁶⁶

⁶⁶⁴ ibid C46/3 - C46/4

⁶⁶⁵ EUMSZ 208. cikk (1) bek

⁶⁶⁶ Változtatási program: az EU fejlesztéspolitikájának hathatósabbá tétele című bizottsági közleményre (COM(2011)0637)

Annak érdekében, hogy az Unió hiteles szereplő legyen a külkapcsolatokban, a Szerződéssel és a közösségi vívmányokból eredő kötelezettségekkel összhangban, következetesen kell fellépnie. Erre tekintettel el kell kerülnie a kettős mércét az emberi jogi politikái és más külpolitikái között, a belső és a külső politikái között, továbbá a harmadik országokkal fenntartott kapcsolataiban; e megközelítésnek pedig az emberi jogokra vonatkozó országstratégiai dokumentumok kidolgozásának és az olyan cselekvési tervek végrehajtásának kihívásával kell párosulnia, amelyeknek a demokratizálódásra is ki kell terjedniük. Arra való tekintettel, hogy a fentiek megvalósuljanak, megfelelő intézkedéseket kell tenni annak biztosítása érdekében, hogy a polgári jogok és az alapvető szabadságok a gazdasági válságok és más recessziók idején ne kerüljenek veszélybe, illetve ne szoruljanak háttérbe.⁶⁶⁷

6.6.2.3. A nemzetközi fejlesztéspolitika és az emberi jogok

A fejlesztéspolitikát globálisan vizsgálva megállapíthatjuk, hogy nem kizárólag az Európai Unió az, amely meghatározott keretek között igyekszik támogatást nyújtani elmaradottabb partnerországok számára. Az Unió mellett megemlíthetjük a Világbank-csoportot, az ENSZ-t illetve az OECD-t is. Habár mindegyik szervezetet a fejlesztéspolitika terén említjük, látni kell, hogy a különböző szervezetek, ugyan hasonló cél elérése érdekében, de más-más módszerekkel segítik a nemzetközi fejlesztéspolitikát, mely adódik a különböző struktúrákból is.

Az ENSZ az 1965-ben alapított globális fejlesztési hálózatán az ENSZ Fejlesztési Programján (United Nations Development Programme – UNDP) keresztül igyekszik eleget tenni vállalásainak. A fejlesztési program keretein belül a partnerországokkal együttműködve tevékenykedik a fenntartható fejlődés, a demokratikus kormányzás és a béketeremtés, az éghajlati és más katasztrófákkal szembeni ellenálló-képesség elősegítésében; teszi ezt úgy, hogy minden tevékenységük során az emberi jogokat, illetve a nők, a kisebbségek és a legszegényebbek és leginkább sérülékenyek érdekeit védik. A fejlesztési program keretén belül 2000-ben 189 ENSZ-tagállam kötelezte el magát a Millenniumi fejlesztési célok 2015-ig történő elérése érdekében.⁶⁶⁸ A célok között megtalálható többek között a szegénység visszaszorítása, a nemek közötti egyenlőség előmozdítása, a nők felemelkedésének

⁶⁶⁷Az emberi jogok helyzete a világban és az Európai Unió ezzel kapcsolatos politikája, ideértve az Unió emberi jogokkal kapcsolatos stratégiai politikájára gyakorolt hatásait is - Az Európai Parlament 2012. április 18-i állásfoglalása az emberi jogok világbeli helyzetéről szóló éves jelentésről és az Európai Unió ezzel kapcsolatos politikájáról, ideértve annak az EU emberi jogi stratégiai politikájára gyakorolt következményeit (2011/2185(INI)) 1-2. pontok

⁶⁶⁸ [http://www.un.org/millenniumgoals/2015_MDG_Report/pdf/MDG%202015%20rev%20\(July%201\).pdf](http://www.un.org/millenniumgoals/2015_MDG_Report/pdf/MDG%202015%20rev%20(July%201).pdf)

elősegítése.⁶⁶⁹

A Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (*Organisation for Economic Co-operation and Development* – OECD) célja, hogy segítse a tagállamok kormányait a lehető legjobb gazdasági és szociális politika kialakításában és értékelésében. Az OECD fejlesztéspolitikai tevékenysége nem a konkrét fejlesztési támogatások nyújtásában nyilvánul meg, feladata, hogy befolyásolja tagállamainak fejlesztéspolitikáját. Az általa felhalmozott tudásanyagnak köszönhetően, a kiadott értékelő jelentésekkel és szakmai segítségnyújtással, ajánlásaival egységesítheti a tagállamok fejlesztéspolitikáját, a konzultációk során pedig egy közös normarendszer alakulhat ki.⁶⁷⁰

2000 szeptemberében a New Yorkban megtartott Millenniumi Csúcstalálkozón 189 állam kötelezte el magát az ENSZ Millenniumi Nyilatkozatában, hogy 2015-ig véget vetnek a súlyos szegénységnek és éhínségnek; megvalósítják a mindenkire kiterjedő alapfokú oktatást; előmozdítják a nemek közötti egyenlőséget és segítik a nők felemelkedését; csökkentik a gyermekhalandóságot; javítják az anyai egészséget; küzdenek a HIV/AIDS, a malária és más betegségek ellen; biztosítják a környezeti fenntarthatóságot; illetve a fejlesztés érdekében globális partnerséget építenek ki, ezek az úgynevezett Millenniumi Fejlesztési Célok (MDG). A fenti 8 pont összefügg és egymást erősítő egységet alkot, melynek fő célkitűzése a szegénység megszüntetése. A dokumentum önmagában nem elegendő tényező, azonban egy a jövő századra iránymutató dokumentum volt, melynek eredményeit a 2015 végén kiadott „The Millennium Development Goals Report 2015” dokumentumban összegezték. A dokumentumban megállapítják, hogy ugyan értek el eredményeket, így az erőfeszítéseknek köszönhetően az MDG több millió ember életét mentette meg, és még többnek javította az életkörülményeit, alátámasztja továbbá, hogy a célzott beavatkozásokkal, szilárd stratégiákkal, megfelelő forrásokkal és politikai akarattal még a legszegényebb országokban is fejlődés érhető el, de a kitűzött fő és alcéloknak csupán töredéke valósult meg.⁶⁷¹

Az MDG 15 évét követően szükségessé vált azok felülvizsgálta és ellenőrzését követően új stratégia kidolgozása, melynek okán 2015 végére megalkották a Fenntartható Fejlődési Célok (SDG) nevet viselő stratégiát. Az SDG az MDG-n alapuló stratégia és célok összessége, mely

⁶⁶⁹ lásd bővebben: <http://www.undp.org/>

⁶⁷⁰ lásd bővebben: <http://www.oecd.org/>

⁶⁷¹ Millenniumi Fejlesztési Célok (MDG) (forrás: www.pageobudapest.hu/materials/download/67 letöltve: 2017. augusztus 2.)

magában foglalja a millenniumi célok elmaradt teljesítéseit is. Az SDG 17 célt határoz meg, melyek az alábbi csoportokban rendezhetők össze: Emberi jogok; Nemzetközi célok; Környezeti fenntarthatóság; Szegénység felszámolása; Emberi jólét; Béke és biztonság; Méltányosság; Globális felelősségvállalás.⁶⁷²

A megfogalmazott célokkal kapcsolatban azonban éles kritikák is megfogalmazódtak, melyek be kell látni, nem alaptalanok. Az SDG egyik legmeghatározóbb kritikája, hogy megvalósíthatatlan. Megvalósíthatatlan, hiszen ha a MDG-ben kitűzötteket sem sikerül megvalósítani a meghatározott időn belül, egy annál grandiózusabb, törekvőbb tervet, mely nagyobb elvárásokat és célokat tűz ki, vajmi kevés eséllyel realizál világ és ennek a következménye 2030-ben a program végeztével arra következtetésre juttatja a világot, annak vezetőit, hogy képtelenek elvégezni azon alapvető feladatokat, melyek egy a kitűzött jobb és fejlettebb világot kíván elérjenek.⁶⁷³ Azonban, ahogyan az már több esetben és más területekkel kapcsolatban is kifejtésre került, hogy bár mindig magasabb célokat és eredményeket kell kitűzni, reálisan kell látni a lehetőségeket is, kisebb célok, nagyobb eredményekhez vezethetnek, kisebb időtávban gondolkozva, aprólékosan célokat elérni eredményesebb lehet adott esetben. Erre mutat rá a MDG eredménytelensége is.

6.2.3.1. A Világbank

Az 1945-ben alapított Világbank jelenleg 5 intézményből áll, melyek Nemzetközi Újjáépítési és Fejlesztési Bank (IBRD – International Bank for Reconstruction and Development), a Nemzetközi Fejlesztési Társaság (IDA – International Development Association), a Nemzetközi Pénzügyi Társaság (IFC – International Finance Corporation), a Multilaterális Beruházási Garancia Ügynökség (MIGA – Multilateral Investment Guarantee Association), valamint a Beruházási Viták Rendezésének Nemzetközi Központja (ICSID – International Centre for Settlement of Investment Disputes). A Világbank célkitűzései többek között, hogy segítséget nyújtson tagjai számára újjáépítéshez és fejlesztéshez, háború által tönkretett vagy szétzilált gazdaságok helyreállításához, előmozdítsa a magánbefektetéseket, továbbá a nemzetközi kereskedelem hosszú távú kiegyensúlyozott növekedését.⁶⁷⁴

⁶⁷² A Fenntartható Fejlődési Célok Világunk átalakítása: a fenntartható fejlődés 2030 -ig szóló ENSZ – programja A HAND Szövetség szakpolitikai ismertetője (<http://hand.org.hu/media/files/1450115684.pdf> letöltve: 2017. augusztus 2.)

⁶⁷³ Millenniumi Fejlesztési Célok (MDG) (forrás: www.pageobudapest.hu/materials/download/67 letöltve: 2017. augusztus 2.)

⁶⁷⁴ Világbank Alapokmánya

Ugyan a Világbank hitelezési mechanizmusának nem feltétele az emberi jogi kritérium, de felismerték, hogy tevékenységének lehetnek nem kívánt hatásai, ezt figyelembe véve saját maga kezdeményezett ezekkel a problémákkal foglalkozó elemzéseket. Ezen elemzések ún. megvalósíthatósági tanulmányok keretén belül emberi jogi kérdések vonatkozásában elemzik a lehetséges végkifejletet; a Világbank azonban nem vállalt semmilyen jogszabályi kötelezettséget ebben e témában.⁶⁷⁵ Ugyanakkor deklarálta az abbéli elkötelezését, hogy az emberi jogok szempontot képeznek tevékenységei során, amikor kimondta, hogy a Világbank a fejlődő országokkal és más nemzetközi szervezetekkel együtt harcol a szegénység csökkentése, a betegségek, az alultápláltság, az analfabetizmus ellen és a környezetvédelemért. Továbbá kiemelt szerepet kíván vállalni a nők jogainak előmozdításáért és a gazdasági fejlődésben a fejlődő országok partnereként kíván működni. Erre való tekintettel a Világbank nemcsak előmozdítja a gazdasági és szociális emberi jogokat, hanem gyorsító szerepet kíván játszani a feltételek megteremtésében, amelyek közt az alapvető jogok érvényesülhetnek és fejlődhetnek.⁶⁷⁶ Mindazonáltal mindaddig, amíg a Világbank célkitűzései között az emberi jogok nem tűnnek fel, azok kikényszeríthetősége nem valósulhat meg, jogi erővel nem bírnak, a hitelezés során történő figyelmen kívül hagyásuk semminemű következményt nem von maga után.

Előrelépésként tekinthetünk ugyan a 3 tagú Vizsgáló Bizottság (Inspection Panel) felállítására, melynek feladata, hogy fórumként funkcionáljon a hitelek felvevők vagy képviselőik által benyújtott panaszok és kérelmek fogadására és kivizsgálására; de figyelemmel arra, hogy kizárólag ajánlásokat tehet és kifejezett döntési jogkörrel nem rendelkezik – a tekintetben, hogy az emberi jogok megsértése esetén a hitelszerződést felmondják – nem nyújthat kellő megoldást a kérdésben.

A fentiekre tekintettel kijelenthető ugyan, hogy a Világbank tevékenysége során szerepet játszik az emberi jogok betartásának vizsgálata, de az egyelőre, mint a meglévő szerződést felbontó kritérium nem szerepel s valószínűsíthető, hogy a helyzet nem fog változni mindaddig, míg az emberi jogi feltételt szabályozásukban nem rögzítik.

6.6.2.4. Az emberi jogi feltételeesség a fejlesztési politikában

Az Unió külkapcsolatainak egyik meghatározó eleme az egyes harmadik felekkel, országokkal,

⁶⁷⁵ Krause, C. Rosas, A.(eds.) Economic, Social and Cultural Rights: A Textbook. Doordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1995. Tomasevski, K: International Development Finances Agencies. 403.413.o.

⁶⁷⁶ Shihata, I.: The World Bank in a Changing World. Doordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1991.133.o.

illetve regionális társulásokkal kötött megállapodások, melyekben az Unió meghatározott feltételek mellett számos területen segítséget nyújt a szerződő félnek. Ezen megállapodások egyik meghatározó elemévé vált az ún. emberi jogi és demokráciázáradék. E záradékot az Unió harmadik országokkal kötött kétoldalú megállapodásokban vezette be; a záradék az emberi jogok és a demokrácia tiszteletben tartását a megállapodás egyik lényegi elemeként rögzíti, és⁶⁷⁷ immár több mint 50 megállapodásba foglalták bele, és több mint 120 országra vonatkozik.⁶⁷⁸ Az Unió együttműködési megállapodásaiba bevezették az emberi jogi feltételelességre vonatkozó záradékokat. Az uniós jogszabályok erre vonatkozó rendelkezései felsorolják azokat az alapvető értékeket, amelyekre az Unió épül, és felszólítják a partnerországokat, hogy ők is kötelezzék el magukat ezek mellett; s amennyiben nem tartják tiszteletben azokat, a támogatás felfüggesztését is elő lehet írni.⁶⁷⁹

A záradék mára nélkülözhetetlen elemévé vált nemzetközi megállapodásoknak. A kezdeti általános megfogalmazást egy mintazáradék váltotta fel, mely a továbbiakban minden megállapodás részét képezi, és meghatározott elemeket tartalmaz. Ezen szabályozás értelmében a mintazáradék alapján a feleknek vállalniuk kell, hogy elősegítik az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatában az állampolgári jogokról és a politikai jogokról; valamint a gazdasági, szociális és kulturális jogokról szóló két ENSZ egyezményben; illetve a nemzetközileg elismert ENSZ egyezményekben és a *ius cogens* kötelező erejű jogi normáiban meghatározott alapvető jogok érvényesülését.

A záradéknak tartalmaznia kell a felek egyeztetési eljárásának leírását, különös tekintettel az alkalmazandó politikai és jogi mechanizmus részletes ismertetésére arra az esetre, ha az emberi jogok ismételt módszeres megsértése alapján a nemzetközi jog megsértése miatt felmerül az igény a kétoldalú együttműködés megszakítására; a felfüggesztés nyilvánvalóan szélsőséges intézkedés az Unió és a harmadik országok kapcsolataiban. Szankciórendszert kell kidolgozni az alternatív intézkedések érdekében, de az emberi jogokra vonatkozóan elfogadott, alapvetően pozitív szemléletnek nem szabad kizárnia azt a lehetőséget, hogy valamely együttműködés ideiglenesen felfüggeszthető az emberi jogi és demokráciázáradék megsértése esetén.⁶⁸⁰

⁶⁷⁷ Az Európai Bizottság közleménye: A demokratikus elvek és az emberi jogok figyelembe vétele és tiszteletben tartása a Közösség és a harmadik országok közötti megállapodásokban (COM(95) 216 végleges).

⁶⁷⁸ Az Európai Parlament állásfoglalása az Európai Unió megállapodásaiban szereplő emberi jogi és demokráciázáradékról (2005/2057(INI))

⁶⁷⁹ Emberi jogi feltételelesség a fejlesztési politikában - Európai Parlament – nemzeti parlamentek Brüsszel - 2011. október 11. - Európai Parlament, Parlamentközi Bizottsági Ülés – Vitaindító, 2. o.

⁶⁸⁰ 2005/2057(INI) 7. (d)

A megállapodásokban szereplő záradékok két rendelkezést tartalmaznak, egy anyagi jogi részt, mely meghatározza, hogy a szerződéses viszony az emberi jogok és a demokrácia tiszteletben tartásán alapul, illetve egy eljárásjogi részt, mely jogsértés esetén megengedi a kiváltságok egyoldalú felfüggesztését.⁶⁸¹ Az ún. negatív feltételeesség célja, hogy a megállapodásban foglalt elvek és célok megsértése esetén az Unió az emberi jogi záradékra hivatkozva felfüggesztheti a megállapodást és bizonyos szankciókat is kilátásba helyezhet, illetve alkalmazhat a partnerrel szemben. A szankciók célja annak megakadályozása, hogy a támogatási összegek egy olyan politikai hatalom kezébe kerüljenek, mely nem tartja tiszteletben azon alapvető értékeket, illetve emberi jogokat, melyeken az Unió egésze alapul.

A feltételeesség másik oldala a pozitív feltételeesség, mely a fentebb említett szankciók helyett proaktívan igyekszik előmozdítani a megállapodásokban foglaltakat, azáltal, hogy előnyök biztosítását helyezi kilátásba akkor, ha a kedvezményezett ország bizonyos magasabb szintű normákat teljesít az emberi jogok védelme és a demokratikus elvek végrehajtása terén.⁶⁸²

A fentiek láttatják, hogy az emberi jogi feltételeesség sokrétű eszköz az uniós külpolitika terén, azonban jól kidolgozott elvrendszer mellett, ahol következetesen betartott szabályok mentén megfelelően alkalmazzák, mind a negatív, mind pedig a pozitív feltételeesség alkalmazása eredményt érhet el. Figyelemmel kell azonban lenni az elsődleges célra, hogy az adott ország polgárai ne szenvedjenek hátrányt egy esetleges politikai lépés miatt.

6.6.3. Embargó, mint legcélravezetőbb szankció

Az emberi jogok biztosítása és védelme kulcskérdéssé vált az Unió számára, a tagállamokkal, valamint vele kapcsolatban álló partnerországokkal szemben, legyen az a szomszédságpolitika részese, vagy csak a fejlesztéspolitikában, illetve kereskedelempolitikában érintett állam, mely igyekszik a lefektetett szabályokat betartatni. Azon esetekben, mikor valamely állam, szervezet a megállapodásokban foglaltakat nem tartja be, illetve egyéb más módon az Unió által elvárt magatartással ellentétesen cselekszik, és ezáltal az emberi jogok védelmét nem biztosítja, vagy vét az emberi jogok ellen, az Unió szankció bevezetésének lehetőségét veti fel, változás hiányában be is vezeti azokat.

A szankciók alkalmazásának három esete van: történhet önállóan, amikor az Unió egymaga dönt a KKBP keretében, ekkor a Tanács saját kezdeményezésére léptet életbe szankciókat, vagy

⁶⁸¹ Vitaindító 4. o.

⁶⁸² *ibid* 5. o.

támogatólag fellépve az ENSZ BT határozatainak végrehajtásában segédkezik. Harmadik típus pedig, mikor ezek együttese, egy vegyes szankciórendszer kerül bevezetésre oly módon, hogy az Unió megerősíti az ENSZ BT szankcióit azzal, hogy a bevezetett szankciókon túl további intézkedéseket fogantatosít.⁶⁸³

A szankciók főként megelőző jellegű intézkedések, melyek lehetőséget biztosítanak az Unió részére, hogy a céljaival és értékeivel ellentétes politikai kihívásokra, fejleményekre nem megfelelő viselkedésre reagálhasson. Ennek keretében szankcionálás többek között az alábbi esetekben fordul elő, mely az utóbbi években egyre gyakoribb, ilyen a terrorizmus, a nukleáris proliferációval kapcsolatos tevékenységek (Irán), az emberi jogok megsértése, külföldi területek anektálása (Oroszország), szuverén országok szándékos destabilizálása.⁶⁸⁴

A szankciók egyértelműen az Unió eszközei a KKBP célkitűzéseinek előmozdításában, így a béke, a demokrácia és a jogállamiság, az emberi jogok és a nemzetközi jog tiszteletben tartása. Azok kiszabásakor, mindig egy szélesebb, átfogó politikai megközelítés részét képezik, amely magában foglalja a politikai párbeszédet és a kiegészítő erőfeszítéseket. Az Unió szankciói nem büntető jellegűek, elsősorban arra irányulnak, hogy a célország, vagy az egyének megváltoztassák a politikájukat vagy tevékenységeiket. Az Unió a szankciók alkalmazásakor, mindent megtesz annak érdekében, hogy a polgári népességre vagy a törvényes tevékenységekre gyakorolt hatásokat minimálisra csökkentse. A kiszabott szankciókat rendszeres időközönként felülvizsgálat követi, melynek során a Tanács dönt a fenntartásukról, módosításukról, illetve felfüggesztésükéről. A szankciók végrehajtása és betartása az Unió és tagállamainak felelőssége, csak együtt és következetesen lehet célt érni velük.⁶⁸⁵

Bármely szankció alkalmazása esetén annak célját világosan meg kell határozni, és annak összeegyeztethetőnek kell lennie az Unió érintett területre vonatkozó átfogó stratégiájával, s alapvetésként jelenik meg, hogy a korlátozó intézkedéseknek nincs, és nem lehet gazdasági indíttatása.⁶⁸⁶

Az Unió szankciói joghatóságán belül érvényesek, mely magában foglalja az uniós polgárokat, a tagállamok társaságait, szervezeteit és azok harmadik országbeli fióktelepeit, s azokat

⁶⁸³ <http://www.consilium.europa.eu/hu/policies/sanctions/different-types/>

⁶⁸⁴ *ibid*

⁶⁸⁵ https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/423/sanctions-policy_en

⁶⁸⁶ AZ EURÓPAI UNIÓ TANÁCSA Brüsszel, 2012. június 15. (21.06), (OR. en) 11205/12, Iránymutatások az EU közös kül- és biztonságpolitikája keretében elrendelt korlátozó intézkedések (szankciók) végrehajtásához és értékeléséhez 6. o.

alkalmazni kell valamely uniós és tagállami felségjellel közlekedő hajóra, illetve légi járműre is.⁶⁸⁷

A szankcióknak és intézkedéseknek mindig összhangban kell lenniük a nemzetközi joggal, végrehajtás során tiszteletben kell tartani az emberi jogokat és az alapvető szabadságokat, különösen a tisztességes eljáráshoz és a hatékony jogorvoslathoz való jogot, továbbá a szankcióknak mindig arányban kell állniuk a célkitűzésükkel.⁶⁸⁸

Habár vitatott kérdés volt, hogy fel lehet-e használni elsősorban a közös kereskedelempolitika eszközeit politikai indítékkal, gazdasági szankciók alkalmazására a korábbi rendeleteken felül⁶⁸⁹ – a Maastrichti Szerződés már megteremtette a jogalapját a politikailag motivált gazdasági szankciók alkalmazására.⁶⁹⁰

A Lisszaboni Szerződés, megtartva a Maastrichti Szerződés logikáját, így a Közös Kül- és Biztonságpolitika (KKBP) keretében elfogadott határozat meghozatalához kötötte a gazdasági szankció alkalmazását. A szankciók bevezetéséről az EUMSZ 215. cikke rendelkezik, mely kimondja, amennyiben valamely KKBP döntéshozatali mechanizmusában elfogadott határozat egy vagy több harmadik országgal fennálló gazdasági és pénzügyi kapcsolatok részbeni vagy teljes megszakítását vagy korlátozását írja elő, a Tanács az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviseelője és a Bizottság által előterjesztett közös javaslat alapján, minősített többséggel elfogadja a szükséges intézkedéseket.⁶⁹¹ A 215. cikk (2) bekezdése hasonló jogalapi hivatkozással egyes természetes és jogi személyekkel, csoportokkal vagy nem állami, illetve államisággal nem rendelkező entitásokkal szemben is lehetőséget biztosít a korlátozó intézkedések megállapítására.

Az EUMSZ 75. cikke külön kitér a pénzeszközök esetleges befagyasztásának alkalmazhatóságára, mikor kimondja, hogy az EUMSZ 67. cikkében foglalt célkitűzések⁶⁹² elérése, illetve a terrorizmus megelőzése érdekében élhet az Unió e szankcióval.

Figyelemmel arra, hogy a fent említett 215. cikk (2) bekezdésében foglalt korlátozó intézkedések alkalmazását bírósági felülvizsgálat ellenőrizheti, az emberi jogok kellő

⁶⁸⁷ https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/423/sanctions-policy_en

⁶⁸⁸ ibid 7. o.

⁶⁸⁹ Ilyen Tanácsi rendeletek voltak a szovjet áruk ellen vezetett bojkott (596/82/EK rendelet), vagy Argentína ellen hozott intézkedések is (877/82/EK)

⁶⁹⁰ KENDE Tamás – SZÜCS Tamás (2011) 75.

⁶⁹¹ EUMSZ 215. cikk (1) bek

⁶⁹² 67. cikk (1): *‘Az Unió egy, a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térséget alkot, amelyben tiszteletben tartják az alapvető jogokat és a tagállamok eltérő jogrendszereit és jogi hagyományait.’*

tiszteletben tartása is megvalósul.⁶⁹³

A kérdés csak az, hogy mekkora nyomást tud ezzel az Unió partnerországaira helyezni annak érdekében, hogy az emberi jogok érvényesülhessenek, illetve azok a megfelelő védelmet megkapják.

Ugyan az Unió a számos országgal kapcsolatban is vezetett be korlátozásokat fennállása óta, azonban a globális tényezőkre és elérni kívánt hatásokra tekintettel két eset volt az elmúlt időszakban, említést érdemel. Az Unió Oroszországot a krími helyzet során sújtotta gazdasági szankciókkal, illetve az ‘arab tavasz’ során az akkori szír kormányt is kereskedelmi retorziókkal igyekezett rákényszeríteni az emberi jogok tiszteletben tartására.

A Krím-félsziget anektálásával és az ukrán közélet manipulálása miatt kiszabott Oroszország elleni szankciók többek között a fegyverek és kapcsolódó felszerelések-, a kettős felhasználású termékek és technológia embargója, ha katonai felhasználásra vagy katonai végfelhasználónak szánják, fegyverek és kapcsolódó felszerelések behozatalának tilalma, (bizonyos fegyverekkel kapcsolatos embargóval kapcsolatos) tilalom az egyes szolgáltatások nyújtására vonatkozóan, (kettős felhasználású termékek és technológiával kapcsolatos) bizonyos szolgáltatások nyújtásának tilalma (mélyvíz, sarkvidéki és palagázolajjal kapcsolatos) ellenőrzések bizonyos felszerelések kivételére a, bizonyos kapcsolódó szolgáltatások nyújtásának ellenőrzése, a fegyverek és kapcsolódó felszerelések beszerzésének tilalma, egyes kötvények, részvények vagy hasonló pénzügyi eszközök kibocsátásának és kereskedelmének korlátozása, egyes személyek, szervezetek és testületek egyes állításainak kielégítése.⁶⁹⁴ Az Oroszország ellen bevezetett szankciókra vonatkozó 2014-ben kiadott döntés több ízben lett módosítva, érvényessége azonban 2017. július 31-én lejár.⁶⁹⁵

Az Uniónak a szír válság kirobbanásakor elsődleges célja volt, hogy az emberi jogok megsértésével kapcsolatos aggályaival a konfliktus megoldására irányuló folyamat szerves részeként foglalkozzon. A gazdasági szankciók előhozatala mellett hangsúlyozta az elszámoltathatóság és a nemzeti megbékélés melletti elkötelezettségét, a konfliktus áldozatainak kárpótlását vagy rehabilitációját, valamint a nemzeti megbékélés felé tett lépések fontosságát. Kiemelte, hogy biztosítani kell az egyes kiszolgáltatott csoportok védelmét, ki kell

⁶⁹³ Craig, Paul: *The Lisbon Treaty - Law, Politics, and Treaty Reform*, Oxford University Press- New York 2010, 396.

⁶⁹⁴ Council Decision 2014/512/CFSP (OJ L 229, 31.7.2014, p. 13)

⁶⁹⁵ European Union Restrictive measures (sanctions) in force (Regulations based on Article 215 TFEU and Decisions adopted in the framework of the Common Foreign and Security Policy) (forrás: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/restrictive_measures-2017-04-26-clean.pdf)

tartani azon álláspont mellett, hogy ha a háborús bűncselekményeket és az emberiség elleni bűncselekményeket nemzeti szinten nem kezelik megfelelően, akkor a Nemzetközi Büntetőbíróságnak fel kell lépnie.⁶⁹⁶

Az Unió a szíriai rezsimmel szemben szankciók bevezetését kezdte meg, míg az ellenzék és a szíriai lakosság támogatása érdekében e szankciórendszer alóli mentességeket engedélyezett. A mentességek segítséget nyújtottak a szíriai civil lakosság számára a humanitárius problémák megoldásához, az alapvető szolgáltatások fenntartásához, az újjáépítés és a rendes gazdasági tevékenység helyreállításához, továbbá előnyös lépés bármely polgári cél megvalósítása érdekében.⁶⁹⁷

Az Unió a kirobbanó válság hatására és a rezsim elnyomó politikájára figyelemmel számos szankciót vezetett be a szír helyzet kialakulásakor, a világon elsőként javasolt korlátozásokat. A külügyi diplomataék felszólították a szíriai rezsimet a politikai foglyok szabadon bocsátására, a demokrácia megteremtésére, az emberi jogok tiszteletben tartására, és az erőszak beszüntetésére.⁶⁹⁸

Az Unió 2011 májusában befagyasztotta a társulási megállapodás-tervezetről szóló tárgyalásokat és felfüggesztette a kétoldalú együttműködési programokat, melyek az Unió és a szíriai kormány között uniós Szomszédságpolitika keretében zajlottak. Az Európai Befektetési Bank által végrehajtott fejlesztéseket leállítottak, az Unió regionális és hitelprogramjait, illetve a technikai segítségnyújtást felfüggesztette.⁶⁹⁹ A szankció vegyesen tartalmaz kereskedelmi korlátozásokat, illetve fejlesztési célú hozzájárulások megvonását, ez is jelzi, hogy a közös kereskedelempolitika önmagában nem kellően elrettentő, a később tárgyalandó fejlesztéspolitika támogatásainak felfüggesztése erőteljesebb ráhatást biztosíthat.

Az Unió bevezetett szankciók keretében többek között importtilalmat hirdetett a Szíriából érkező fegyverekre, exportkorlátozásokat vezetett be, illetve megtiltotta a kapcsolódó pénzügyi segítségnyújtást. Az Unió tilalmat fogalmazott meg a Szíriában történő építőipari beruházásokkal, ipari létesítmények építésével és pénzügyi támogatásával kapcsolatban. A tagállamok nem adhatnak új támogatásokat és kedvezményes hiteleket a szíriai kormánynak, továbbá befagyasztja az Unió területén tárolt szíriai vagyont, valamint beutazási tilalmat szab

⁶⁹⁶ Közös Közlemény az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának a Szíriai válság átfogó uniós megközelítése felé – Brüsszel 2013. június 24. – 6.

⁶⁹⁷ *ibid* 6.

⁶⁹⁸ *Szankciók Szíria ellen* - Brüsszel, 2011. április 29.- <http://www.bruxinfo.hu/cikk/20110429-eu-szankciok-sziria-ellen.html>

⁶⁹⁹ Fact Sheet The European Union and Syria Brussels, 2015. február 5. – 1.

ki meghatározott személyi körre.⁷⁰⁰

A Tanács 2014 decemberében ismét hangsúlyozta, hogy az Unió a szíriai rezsimmal és annak támogatóival szemben mindaddig új szankciókat fog bevezetni, illetve a hatályban lévő szankciókat mindaddig érvényre fogja juttatni, amíg az elnyomás folytatódik.⁷⁰¹ Meg kell jegyezni, hogy a szír helyzet gazdasági szankciói ugyan nagyobb eredményt nem értek el, ennek azonban olyan a témától eltérő okai vannak, melyek e tanulmány témájától merőben eltérő gyökerekkel és kifutással rendelkeznek.

Hasonlóan a szír helyzet során kiszabott szankciókkal az Oroszország ellen bevezetett korlátozások sem hozták meg a kívánt hatást, az orosz fellépés továbbra sem maradt abba, s a kifogásolt magatartásokat sem szüntették be. Ezen példák láttatják talán legjobban azt, hogy habár az embargó általánosan elfogadott érdekérvényesítés lehet, adott helyzetben azonban a kívánt célt nem feltétlenül éri el.

Az Uniónak jelenleg számos ország vonatkozásában van bevezetett szankciós intézkedése, így korlátozások állnak fenn többek között Burmával, Burundival, Közép-Afriai Köztársasággal, Kínával, a Kongói Demokratikus Köztársasággal, Egyiptommal, Haitivel, Irakkal, Elefántcsontparttal, Szerbiával, Szomáliával, Dél Szudánnal, Tunéziával vagy éppen Ukrajnával szemben is.⁷⁰²

6.6.4. Összefoglalás

A fentieket figyelembe véve látható, hogy az emberi jogok védelme egyre több területen tör utat magának, és mára már a teljes globális világszemlélet alapját képezi. Ugyanakkor az is megállapítható, hogy az emberi jogok tiszteletben tartásának elmaradása súlyos szankciókat továbbra sem von maga után. Ugyan egyre több nemzetközi szervezet – és velük együtt az Európai Unió is – ezek betartásához köti a nyújtott támogatásokat és más megállapodások fenntartását, be nem tartásuk esetében is csak ritka kivételek esetén mondják fel őket. Ezzel azonban nem segítik elő a kellő fejlődést e téren, s a kívánt cél elérése egyre távolabb kerül. Bár drasztikusnak tűnhet a megoldás, de kellő határozottsággal s az emberi jogok megsértésének esetén azonnali megvonásokkal és a megállapodások felbontásával – ha nem is

⁷⁰⁰ ibid – 3-4.

⁷⁰¹ *Council conclusions on Syria Foreign Affairs Council meeting* Brussels, 2014. december 15. - <http://www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2015/03/150306-syria-eu-strengthens-sanctions-against-regime-and-supporters/>

⁷⁰² European Union Restrictive measures (sanctions) in force (Regulations based on Article 215 TFEU and Decisions adopted in the framework of the Common Foreign and Security Policy (forrás: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/restrictive_measures-2017-04-26-clean.pdf)

azonnal, de hosszú távon – elérhető lenne az emberi jogok térnyerésének kikényszeríthetősége. A kérdés csak az, hogy mekkora nyomást tud ezzel az Unió partnerországaira helyezni annak érdekében, hogy az emberi jogok érvényesülhessenek, illetve azok a megfelelő védelmet megkapják, de azt kell látnunk, hogy a gazdasági érdekek érvényesülnek, a free trade megelőzi a fair trade-t, az érdekek ebben az esetben is megelőzik az elveket.

6.7. Összegzés

A fentebb leírtakból kitűnik, hogy az Európai Unió növekvő gazdasági, illetve politikai teljesítményét nem kizárólag határain belül próbálja kamatoztatni. Az Unió térnyerése egyre jelentősebb nemzetközi szintén, mind a nemzetközi szervezetekben, mind a partnereivel fenntartott kétoldalú kapcsolatok terén is. Meg kell azonban állapítani, hogy az Unió egységes fellépése nem minden esetben történik zökkenőmentesen, és a közös álláspont kialakításának esetleges késlekedése, komoly hátrányt jelenthet a rendkívül gyorsan változó világban. Következésképpen az Uniónak képesnek kell lennie arra, hogy a tagállami és az uniós közös érdekeket határozottan, eredményre vezetően legyen képes érvényre juttatni, mind a nemzetközi szervezetekben, mind a kétoldalú kapcsolataiban; ez olyan pozíciót eredményezhet a nemzetközi viszonylatban, melynek következtében az uniós érdekek és értékek az egész világban megjelenhetnek.

VII. Az Európai Unió válságkezelési tevékenysége

Az Európai Unió integrációs fejlődése során fokozatosan nyert teret a nemzetközi szintén: a gazdasági fejlődés és a politikai integráció előrehaladtával és az Unió jogi személyiségének lefektetésével az Unió megkerülhetetlen szereplő lett a nemzetközi politikában és gazdasági életben.

Az Európai Unióról szóló szerződés tartalmazza az Unió külső tevékenységére és a közös kül- és biztonságpolitikára, illetve közös védelempolitikára vonatkozó célokat és alapelveket – ezzel egy olyan keretrendszert hozva létre, mely alapjaiban határozza meg az Unió külpolitikai tevékenységét és törekvéseit. Az EUSZ 21. cikke a következőképpen fogalmazza meg az Unió külpolitikai alapelveit és törekvéseit: az Unió nemzetközi szintű fellépése azon elvekre épül, amelyek létrehozását, fejlődését és bővítését vezérelték, továbbá arra irányul, hogy ezek érvényesülését a világ többi részén is előbbre vigye.⁷⁰³ Az EUSZ alapján ezen alapelvek a

⁷⁰³ EUSZ 21. cikk (1) első albekezdés

következők: a demokrácia, a jogállamiság, az emberi jogok és alapvető szabadságok egyetemes és oszthatatlan volta, az emberi méltóság tiszteletben tartása, az egyenlőség és a szolidaritás elvei, valamint az Egyesült Nemzetek Alapokmányában foglalt elvek és a nemzetközi jog tiszteletben tartása. Az Unió törekszik arra, hogy kapcsolatokat alakítson ki és partnerségre lépjen azokkal a harmadik országokkal, valamint nemzetközi, regionális vagy univerzális szervezetekkel, amelyek a fentebb említett elvekben osztoznak, és elősegíti a közös problémák többoldalú megoldását.⁷⁰⁴

Az Unió közös politikákat és tevékenységeket határoz meg és hajt végre; s a nemzetközi kapcsolatok minden területén magas szintű együttműködés kialakításán munkálkodik;⁷⁰⁵ az ennek érdekében kialakított cél- és elvrendszer keretében az Unió védi alapvető érdekeit, biztonságát, függetlenségét és integritását; törekszik a demokrácia, a jogállamiság, az emberi jogok és a nemzetközi jog elveinek megszilárdítása és erősítésére, mely célok az Unió egyéb külső tevékenységeinek⁷⁰⁶ is központi célkitűzései. További céljai közt szerepel, hogy megőrizze a békét, megelőzze a konfliktusok kialakulását, és erősítse a nemzetközi biztonságot,⁷⁰⁷ előmozdítsa valamennyi ország bekapcsolódását a világgazdaságba, valamint segítséget nyújt a természeti vagy ember által okozott katasztrófákkal sújtott embercsoportoknak, országoknak vagy régióknak.⁷⁰⁸ Az Unió tevékenységével előmozdítja egy erősebb többoldalú együttműködésen és a világ felelős kormányzásán alapuló nemzetközi rendszer létrejöttét – e multilaterális nemzetközi rend kiépítése egyaránt jelenti az államközi és a különböző regionális, illetve univerzális nemzetközi szervezetek közötti kapcsolatok szorosabbra fűzését.⁷⁰⁹

Az Unió meghatározó gazdasági és politikai szerepe nem csak lehetőséget biztosít számára, hogy adott konfliktusokba beavatkozhasson, ha esetleges érdeke úgy kívánja, hanem kötelessége megvédeni azon érdekeket, melyek alapját képezik a teljes szervezetnek. Az Unió története során számos politikai és fegyveres konfliktus során nyújtott segítséget. A

⁷⁰⁴ EUSZ 21. cikk (1) bekezdés második albekezdések

⁷⁰⁵ EUSZ 22. cikk (2) bekezdés

⁷⁰⁶ Az Unió számos polgári és katonai válságkezelési művelete irányult és irányul e célok érvényesítésére.

⁷⁰⁷ Törő (2011) 315. o.

⁷⁰⁸ Az EUMSZ 214. cikke tartalmazza a harmadik országoknak nyújtható humanitárius segítségnyújtás szabályait természeti vagy ember okozta katasztrófák esetére. Az EUMSZ 214. cikk (1) bekezdése alapján *az Unió humanitárius segítségnyújtási intézkedéseit az Unió külső tevékenységének elvei és célkitűzései által meghatározott keretek között kell végrehajtani. Ezen intézkedések arra irányulnak, 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. Az Unió és a tagállamok intézkedései kiegészítik és erősítik egymást.*

⁷⁰⁹ Törő Cs. (2011) 316. o.

következőkben az Unió válságkezelésének bemutatása mellett, az Unió nyugat-balkáni jelenlétére és tevékenységére térünk ki, illetve bemutatásra kerül az Unió szerepvállalása a szír menekültválság kérdésében.

7.1. Az Unió válságkezelése

7.1.1 A válságkezelés alapjai

Az Unió nemzetközi szerepvállalásának egyik fontos sarokpontja a konfliktusok megelőzése, illetve azok kezelése, különös figyelmet szentelve az instabil, gyenge állami struktúrával rendelkező államok megsegítésére. Az Unió biztonságra vonatkozó felfogása, a fogalom kibővített értelmezésén alapul, mivel a humánbiztonság kérdéseit és az emberi jogokat is magában foglalja. Tekintettel arra, hogy az Unió leginkább a nemzetközi viszonyok civil hatalmi szereplőjének tekinthető, célkitűzéseit elsősorban civil hatalmi eszközökkel, azaz a diplomácia, gazdasági ösztönzők és nyomásgyakorlás alkalmazásával, az uniós tagság perspektívájának napirenden tartásával és a petersbergi feladatok⁷¹⁰ ellátását célzó válságkezelési műveletek végrehajtásával kívánja elérni.

Az Unió mint fő humanitárius segítségnyújtó és fejlesztési támogató, a nemzetközi politikai és biztonsági ügyek fontos szereplője, különös felelősséggel bír a bizonytalan helyzetekre adott válaszok tekintetében. E helyzetek megelőzése érdekében korai előrejelző, elemzési, nyomon követési és értékelési eszközök állnak rendelkezésére. A megelőző intézkedések végrehajtásában kiemelkedő szerepet játszanak a fejlesztési együttműködések és a politikai eszközök. A fejlesztési együttműködések szembeszállnak a bizonytalanság alapvető okaival; a politikai párbeszéd pedig az Unió és a harmadik országok közötti együttműködési megállapodások fontos eleme, mely segíthet a bizonytalan helyzetből való tartós kilábalásra irányuló nemzeti stratégiák kialakításában.⁷¹¹

A bizonytalan helyzetekre adott válaszokat mindenelekőt a hosszú távú fejlesztési

⁷¹⁰ A Nyugat-európai Unió (WEU) Miniszteri Tanácsának 1992. június 19-i petersbergi nyilatkozata a WEU fő feladataként a humanitárius és mentési akciókat, a válságkezelést, a békefenntartást és a békeletteremtést jelölte meg. A petersbergi feladatokat az Amszterdami Szerződés kodifikálta uniós szinten, majd a Lisszaboni Szerződés kibővítette a fogalmat.

⁷¹¹ A Bizottság közleménye a Tanácsnak, az Európai Parlamentnek, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának (2007. október 25.) – Az EU bizonytalan helyzetekre adott válaszai felé – a fenntartható fejlődés, stabilitás és béke érdekében történő, nehéz körülmények közötti kötelezettségvállalásról [COM(2007) 643 végleges – a Hivatalos Lapban még nem tették közzé]. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?qid=1430062356364&uri=URISERV:r13019>

együttműködések biztosítják, mégpedig az országstratégiai dokumentumok segítségével. Azokban az esetekben, ahol ez már nem lehetséges a helyzet megromlása miatt, az Unió politikai és diplomáciai eszközöket alkalmaz; mikor azonban ez sem nyújt megfelelő segítséget, és a bizonytalan helyzeteknek humanitárius következményei is vannak, a humanitárius segítségnyújtás eszközéhez nyúl.⁷¹²

A fentiekből látható, hogy az Unió elsősorban a békés utat választja a konfliktusok megoldására, kizárólag diplomáciai úton nem rendezhető esetekben avatkozik be közvetlenül.

Az Unió az Amszterdami Szerződéssel kodifikálta a – fentebb már részletezett – Petersbergi Nyilatkozatban rögzített feladatokat mint a Közös kül- és biztonságpolitika (KKBP) keretében fokozatosan kialakítandó védelmi műveleti fellépéseit; a 2003 decemberében elfogadott Európai Biztonsági Stratégia azonban ezen feladatok bővítésének szükségességére hívta fel a figyelmet.⁷¹³ A 2000. június 19. és 20. között Santa Maria da Feirában tartott Európai Tanács csúcsertekezletén az Unió állam- és kormányfői elhatározták, hogy a tagállamok megteremtik a közös biztonság- és védelempolitikát (KKVP), mely lehetőséget nyújt arra, hogy az Unió külső tevékenységét erősítse, tiszteletben tartva az ENSZ Alapokmányában lefektetett alapelveket. A Tanács elnökségi következtetései, a polgári válságkezelés prioritási területeit határozták meg, melyek a rendőrség és a jogállamiság megszilárdítása, a polgári közigazgatás támogatása és a polgári védelem voltak.⁷¹⁴

A Lisszaboni Szerződés az Unió válságkezelő szerepvállalásának lehetséges feladataiként a közös leszerelési műveleteket, a humanitárius feladatokat, a mentési és evakuációs műveleteket, katonai tanácsadói és segítségnyújtási feladatokat, a konfliktus-megelőzést, a békefenntartást, a harcoló erők válságkezelésben kifejtett feladatait, illetve a konfliktusok lezárását követően a helyzet stabilizálására irányuló műveleteket határozta meg, kiegészítve azzal, hogy e tevékenységeket felölelő uniós missziók mindegyike hozzájárulhat a terrorizmus elleni küzdelemhez.⁷¹⁵ Habár az EUSZ külön nem nevesíti, gyakorlati szempontból kulcsfontosságú szerepe van az Unió megfigyelő műveleteinek, melyek az adott megállapodás

⁷¹²ibid

⁷¹³ Európai Bizt-onsági Stratégia <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIHU.pdf> (letöltve 2015. április 26.)

⁷¹⁴ Európai Tanács elnökségi következtetések Santa Maria da Feira, 2000. június 19-20. In: Vincze Hajnalka-Póti László-Tálás Péter: *Az Európai Unió biztonság- és védelempolitikai dokumentumai I.* Charta Press Kft. 2003, 131-132. o.

⁷¹⁵ EUSZ 43. cikk

betartásának felügyeletét végzik.⁷¹⁶

A KKVP a KKBP szerves része, e politika polgári és katonai eszközök igénybevételével biztosítja az Unió műveleti képességét. Az Unió ezeket az eszközöket az ENSZ Alapokmányának alapelveivel összhangban igénybe veheti az Unión kívüli békefenntartó, konfliktusmegelőző és a nemzetközi biztonságot erősítő missziókban, mely feladatok végrehajtása a tagállamok által rendelkezésre bocsátott képességeken alapul.⁷¹⁷ Az Unió rendkívül széleskörűen meghatározott válságkezelési tevékenységéhez ugyanakkor megfelelő mennyiségű és minőségű katonai és polgári képességekre van szükség.

A KKBP egyik legnagyobb nehézsége, hogy emberi erőforrásokat, katonai, valamint civil eszközöket és képességeket rendeljen e politikaterülethez; az Unió n ezen elemek nélkül hatékonyan nem járulhat hozzá a nemzetközi béke és biztonság kialakításához és védelméhez.

7.1.2. Az Unió katonai válságkezelési képességének alakulása

Az 1999 decemberében Helsinkiben megtartott EU-csúcson a tagállami kormányok számos célkitűzést fogalmaztak meg a katonai képességek vonatkozásában. Az ún. „Helsinki Fő Célkitűzések” keretében a tagállamok vállalták, hogy 2003-ra felállítanak egy 50-60 000 főből álló európai gyorsreagálású hadtestet,⁷¹⁸ a Tanácson belül új politikai és katonai struktúrákat állítanak fel, annak érdekében, hogy képessé tegyék az Uniót a válságkezelési műveletek politikai ellenőrzésének és stratégiai irányításának ellátására, az Unió és a NATO közötti teljes körű konzultáció és együttműködés biztosítása érdekében kialakítják az ehhez szükséges mechanizmusokat. Meghatározták továbbá azokat a struktúrákat, amelyek lehetővé teszik, hogy a nem EU-tag európai NATO-tagállamok és más érdekelt országok is részt vehessenek az Unió katonai válságkezelésében, illetve egy nem katonai válságkezelési mechanizmust hoznak létre.⁷¹⁹ A Helsinkiben megtartott csúcsot követően számos alkalommal került sor a vállalt

⁷¹⁶ Erre példa Aceh-i megfigyelői művelet (AMM), mely 2005 szeptemberében Indonéziában elindított misszió mandátuma az indonéz kormány és a Szabad Aceh Mozgalom közötti béke-megállapodás betartásának megfigyelésére irányult, illetve a grúziai megfigyelő művelet (EUMM Georgia), mely esetben 2008 szeptemberében, az augusztusi Grúzia és Oroszország közötti konfliktust követően indított civil megfigyelő műveletet a két ország közötti megállapodás betartásnak ellenőrzése céljából.

⁷¹⁷ EUSZ 42. cikk (1) bekezdés

⁷¹⁸ A hadtestnek a petersbergi feladatok teljes skáláján bevethetőnek kell lennie és 60 napon belül telepíthetőnek és legalább egy éven keresztül fenntarthatónak.

⁷¹⁹ Vincze – Póti – Tóth (2003) 10-11. o.

célkitűzések felülvizsgálatára, illetve a vállalt kötelezettségek megerősítésére.⁷²⁰

A gyakorlati tapasztalatok figyelembevételével az Európai Tanács 2007 novemberében jóváhagyta a *Fejlesztési Katalógus 2007*⁷²¹ című dokumentumot, amely mennyiségi és minőségi hiányosságokat fogalmazott meg a katonai képességekkel kapcsolatban. Erre a dokumentumra alapozva az Európai Védelmi Ügynökség⁷²² Irányítótanácsa elfogadta a Képességfejlesztési Tervet,⁷²³ mely kidolgozása egy komplex folyamat volt: részt vettek benne a tagállamok, az Európai Védelmi Ügynökség, az Unió Katonai Bizottsága, Katonai Törzse és a Tanács Főtitkársága is.⁷²⁴

A Képességfejlesztési Terv alapján az Ügynökség Irányítótanácsa 2011 márciusára számos prioritási területet határozott meg, melyekre különös hangsúlyt kell fektetni. Ezek többek között az azonnali robbanóeszközök elleni fellépés, az egészségügyi ellátás, a hírszerzés, elhárítás és felderítés, a helikopterek rendelkezésre állásának fokozása, a kibervédelem, többnemzetiségű logisztikai ellátás, a biztonság- és védelempolitikai információk cseréje, a stratégiai és taktikai légi szállítási irányítás, az energia- és üzemanyag-hatékonyság, illetve a mobilitás.⁷²⁵

A számos nyilatkozat, terv és célkitűzés ellenére meg kell állapítani, hogy az Unió katonai válságkezelése nem működik hatékonyan. Ennek oka többek között a tagállamok eltérő strukturális alapjaira vezethető vissza, illetve arra a tényre, hogy a tagállamok ragaszkodnak e terület szigorú kormányközi jellegéhez; ezzel együtt hivatkozható az EUMSZ azon rendelkezése, mely szerint a tagállamok megtehetik az alapvető biztonsági érdekeik

⁷²⁰ Többek között ilyen volt, a 2000. november 20-21-i brüsszeli első képesség-felajánlási konferencia. A 2000. december 7. és 9. közötti nizzai EU-csúcson a tagállamok meghatározták az EU felülvizsgálati és értékelési mechanizmusának főbb feladatait és szintjeit. Az Unió 2001. november 19-i képesség-fejlesztési konferenciáján megszületett „Az európai katonai képességek fejlesztéséről szóló nyilatkozat”. Európai Tanács 2004. június 15-én hagyta jóvá a „2010-es fő célkitűzés (Headline Goal 2010)” című dokumentumot, amely az európai katonai képességek fejlesztésének főbb paramétereit határozta meg 2010-ig.

⁷²¹ Progress Catalogue - Council Conclusions on ESDP 2831st External Relations Council meeting Brussels, 19-20 November 2007

⁷²² Az Európai Védelmi Ügynökség feladata, hogy segítse a Tanácsot és a tagállamokat az Európai Unió (EU) védelmi képességei javítására tett erőfeszítéseiben a válságkezelés területén, és hogy támogassa a közös biztonság- és védelempolitikát.

⁷²³ Capability Development Plan– CDP,

⁷²⁴ A munka 4 fő pont mentén haladt, melyek a 2010-es fő célkitűzések ellenére a képességek területén fennálló hiányosságok és egymáshoz viszonyított prioritásuk meghatározása, egy hosszú távú képesség-fejlesztési iránymutatás kidolgozása (2025-ig), egy egyeztetett adatbázis létrehozása a tagállamok védelmi terveire és programjaira vonatkozóan, illetve a jelenlegi műveleti tapasztalatok tanúságának levonása és összegyűjtése a jövőbeni képességfejlesztés helyes irányának meghatározása érdekében. Forrás: Background Note – Capability Development Plan

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/080708-CDP_Press_Background_brief%20.pdf

⁷²⁵ ibid

védelmében az általuk szükségesnek tartott fegyverek, lőszeres és hadianyagok előállításával vagy kereskedelmével kapcsolatos intézkedéseket.⁷²⁶

7.1.3 Az Unió civil válságkezelése

A polgári válságkezelés szükségessége már a KKBP létrehozása során felmerült, és ezzel kapcsolatosan jelentek meg a polgári missziókhoz szükséges képességek területén jelentkező igények és hiányosságok, illetve a már meglévő eszközök számbavételének szükségessége is. A civil válságkezelés alapvető eszközei a kereskedelempolitikai eszközök, a humanitárius segítségnyújtás, a szociális és környezetvédelmi politika alkalmazása, párbeszéd a nemzetközi partnerekkel, illetve érdekelt nem-kormányzati szervezetekkel való együttműködés.⁷²⁷

Az Unió általános jellegű civil válságkezelési eszközei alatt olyan lehetőségeket értünk, amelyek nem speciális megoldásokat takarnak, hanem részei az általános jellegű uniós politikának.

Az általános jellegű eszközök egyike a preventív, illetve kényszerítő diplomácia, amely során politikai síkon kerül sor a feszültségforrás feloldására. Ide sorolható az Unió csatlakozáspolitikája, amellyel különböző alapfeltételeket követel meg a szerződő féltől,⁷²⁸ amelyek teljesülésével válhat az adott állam az Unió tagállamává.⁷²⁹ Hasonló szerepet töltenek be egyes gazdaságpolitikai döntések is, melyek lehetőséget nyújtanak az Unió számára, hogy harmadik állammal szemben adott helyzetekben nemtetszését fejezzék ki, így adott gazdasági, kereskedelmi megállapodások megkötését, esetleges megszüntetését tehetik ezzel függővé.⁷³⁰ Emellett meg kell említeni az újjáépítési, illetve sürgősségi segély nyújtását, melyek adott konfliktusokat, rendkívüli körülményeket és katasztrófákat követően alkalmazhat az Unió.

A civil válságkezelés eszközeivel képesnek kell lenni arra, hogy a komplex politikai krízisekre

⁷²⁶ EUMSZ 346. cikk (1) b) pont

⁷²⁷ Makki, Sami: Moyens civils de prévention et de gestion des crises et rôle des ONG. Le DébatStratégique N54 Janvier 2001. <http://www.ehess.fr/cirpes/ds/ds54/ong.html>

⁷²⁸ Koppenhágai kritériumok: A demokráciát, a jogállamiságot, az emberi jogokat, valamint a kisebbségek tiszteletét és védelmét garantáló intézmények szilárdsága, működő piacgazdaság megléte, illetve a kihívások felvállalása, amelyeket az unió egységes piacán belüli versengés és a piaci erők jelentenek, a közösségi jogszabályokból fakadó jogok és kötelezettségek vállalásának képessége, a politikai, gazdasági és monetáris egységre való törekvéssel történő azonosulás.

⁷²⁹ Solé, Débora Miralles: An Instrumental Analysis of the EU's Capability to Action Conflict Response. Institute Universitari d'Estudis Europeus, 2004. Grup Artyplan-Artympr S.A. Barcelona 16. o.

⁷³⁰ Fraser Cameron-Rosa Balfour: The European Neighbourhood Policy as a conflict prevention tool, EPC Issue Paper No 47 June 2006. 9-21 o.

megfelelően lehessen reagálni, akképpen, hogy az a válság kialakulását, elmérgesedését megelőzze, illetve lehetőséget nyújtson a béke konszolidálására, a belső stabilitás kialakítására, illetve helyreállítására. További cél, hogy az képes legyen a petersbergi feladatok civil és katonai vetülete közötti összhang megteremtésére.⁷³¹ Ehhez azonban megfelelő szakmai, intézményi háttér és szakembergárda szükséges; ezt támasztja alá a *Polgári Fő Célkitűzés 2010* című dokumentum is. A Tanács által 2007. november 19-én elfogadott dokumentum alapján a polgári válságkezelés központi elemét képezte annak biztosítása, hogy a tagállamok megfelelő számú és jól képzett szakembert bocsássanak a KKV-műveletek rendelkezésére.⁷³²

Az Unió képességfejlesztési mechanizmusának célja, hogy szert tegyen a lefektetett petersbergi feladatok ellátásához szükséges képességekre, ez azonban gyakran ellentétes a tagállamok érdekeivel, illetve képességeivel. Habár a polgári válságkezelés pénzügyi feltételeit fedezi az Unió, a katonai válságkezelés alapját a tagállamok hadereje és teljesítőképessége határozza meg. Mindazonáltal megállapítható, hogy az Unió számos területen vezetett polgári és katonai műveletei figyelemreméltó eredményeket hoztak.

Az Unió első missziói 2003-2004-ben kezdődtek Macedóniában, Boszniában és a Kongói Demokratikus Köztársaságban;⁷³³ a Nyugat-Balkánon az ENSZ-től illetve a NATO-tól vett át feladatokat az Unió, egy jól kiforrott, bejáratott válságkezelési műveletbe csatlakozott be, amely nem igényelt gyors választ a válságra. A kongói misszió során az Unió komoly humanitárius katasztrófahelyzettel szembesült, viszont a lényegében francia irányítás alatt zajlott misszió kevésbé tekinthető közösségi uniós fellépésnek.⁷³⁴ Az egyes missziók során látható, hogy az Unió milyen mértékben képes egy adott konfliktust megoldani, kezelni és a kívánt állapotot fenntartani, illetve az egyes tevékenységek vizsgálata során pontos képet kaphatunk arról, hogy az Unió válságkezelői mechanizmusa milyen megoldást képes nyújtani krízishelyzetekben.

A következőkben az Unió válságkezelésének egyes szegmenseit mutatjuk be a számos tevékenységből; a cikk az Unió nyugat-balkáni tevékenységének és az elért eredmények

⁷³¹ Presidency Conclusion - Santa Maria da Feira European Council 19 And 20 June 2000 http://www.europarl.europa.eu/summits/fei1_en.htm

⁷³² Civilian Headline Goal 2010 [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Civilian Headline Goal 2010.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Civilian%20Headline%20Goal%202010.pdf) (letöltve 2015. április 27.)

⁷³³ Ezen missziók rámutattak azuniósfellépés korlátaira is. Lásd bővebben <http://www.eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/>

⁷³⁴ The European Union and Crisis Management in Europe Issue 2006/22. március 13., <http://www.robert-schuman.eu/en/european-issues/0022-the-european-union-and-crisis-management>

ismertetését követően – KKBP egyik legnagyobb kihívásaként –, bemutatja az Unió szír menekültválság során tanúsított magatartását, mely téma – tekintettel kényes mivoltára – indokolja annak megvizsgálását.

7.2. Az Európai Unió a Balkánon

7.2.1. A Nyugat-Balkán helyzete

Az Európai Unió nemzetközi szerepvállalására komoly hatással voltak az 1990-es években zajló nyugat-balkáni⁷³⁵ konfliktusok; az uniós részvételt több tényező is motiválta: egyik legfontosabb a földrajzi közelség; így a térségben zajló konfliktusok biztonsági kockázatot jelentettek a tagországok számára. Az Unió a KKBP kialakításával nemzetközi szerepét kívánta növelni – ez egybeesett a Jugoszlávia felbomlása következtében kirobbanó délszláv háborúkkal.⁷³⁶ Az 1992-93-ban elindított KKBP rögtön komoly problémával találta szemben magát, kezelni kellett a délszláv válságot, viszont nem rendelkeztek a válságkezeléshez szükséges eszközökkel, és az Unió tehetetlennek mutatkozott a fegyveres konfliktusok kezelésében is. A koszovói albánok körében elkövetett etnikai tisztogatásoknak és a boszniai háborúnak is csak amerikai beavatkozással sikerült véget vetni.

A felmerülő problémák rávilágítottak arra, hogy KKBP-t ki kell terjeszteni katonai-védelmi kérdésekre is, ezt a döntést erősen befolyásolták a Nyugat-Balkánon történő különböző mértékű és intenzitású fegyveres konfliktusok, s a kezelésük során kialakult tehetetlenség. A kezdeti téptelenséget követően a fordulópontot 2000-es év jelentette az Unió Balkán-politikájában. Ezt követően már aktívabb szerepvállalásról beszélhetünk, ami egyenlőbbé tette az USA és az Unió balkáni térségben betöltött szerepét.⁷³⁷

A KKBP nagyobb intenzitású infrastrukturális beruházásai és a katonai válságkezeléshez szükséges képességfejlesztése nagyban hozzájárult ahhoz, hogy az Unió hatékonyabban tudjon fellépni. Tovább növelte az Unió eredményességét, hogy a délszláv válság során

⁷³⁵A „*Nyugat-Balkán*” kifejezés alatt Albániát, valamint - Szlovénia kivételével - a korábbi Jugoszláv Szocialista Szövetségi Köztársaság (Jugoszlávia) utódállamait, Szerbiát, Montenegrót, Horvátországot, Bosznia-Hercegovinát és a Macedón Köztársaságot értjük.

⁷³⁶A délszláv háború a Balkánon elterülő volt Jugoszlávia hat tagköztársaságának függetlenedési törekvései nyomán kirobbant, összességében tíz évig tartó háború.

⁷³⁷Lehne, Stefan: Has the “Hour of Europe” come at last? The EU’s strategy for the Balkans In: Batt, Judy (ed.): *The Western Balkans: moving on* European Union Institute for Security Studies Chaillot Paper No. 70. 2004. 112. o.

megemelkedett a Balkán-szakértők száma a külügyminisztériumokban; továbbá létrehoztak egy olyan strukturális változást, ami lehetővé tette a közös eszmecserét és elemzéseket.⁷³⁸

A régió stabilitását szolgálta a Délkelet-európai Stabilitási Paktum (SPSE)⁷³⁹ és a stabilizációs és társulási folyamat létrehozása. A SPSE célja a demokrácia, emberi jogok, a gazdasági fejlődés és a béke fenntartása és elősegítése a Nyugat-Balkánon. A Stabilitási Paktum keretén belül három „munkaasztal” keretében végzik tevékenységüket. Az első asztal az emberi jogokkal foglalkozik, a második a gazdasági újjáépítés, együttműködés és fejlődés lehetséges kritériumait tárgyalja, a harmadik a biztonságpolitika köré szerveződik.⁷⁴⁰

A stabilizációs és társulási folyamat működésén belül az Unió megállapodási és stabilizációs megállapodásokat és kapcsolatokat épített ki a balkáni térség országaival; ennek következtében főleg a nyugat-balkáni államok uniós tagságának gondolata egyre többször került szóba. Kölnben 1999-ben elfogadták Délkelet-európai Stabilitási Paktumot, melyben kitértek a balkáni térség országainak integrációs perspektíváira is. A 2000. júniusi EU-csúcson a tagállamok kijelentették, hogy a délszláv térség országainak teljes integrációjára törekednek azzal a céllal, hogy a régióban megtalálható minden országra potenciális tagjelöltként tekintsenek.⁷⁴¹ 2003-ban a Thesszaloniki csúcson a tagországok elfogadták a Thesszaloniki Agenda elnevezésű dokumentumot, amelyben megerősítették szándékukat a térség országainak integrációs törekvéseinek támogatására.⁷⁴² A stabilitási és társulási megállapodások ezután a nyugat-balkáni országok integrációs törekvéseit szolgálják.⁷⁴³

A koszovói konfliktus megszűnésével és Szerbia demokratikus átalakulásával sem szűnt meg a régiót fenyegető instabilitás, emiatt az Uniónak még nagyobb erőfeszítéseket kellett tennie a stabilitás felállításához.⁷⁴⁴

⁷³⁸ Kiemelendő az EU Biztonsági Tanulmányok Intézetének 2002. januári felállítása.

⁷³⁹ Stability Pact for South-Eastern Europe

⁷⁴⁰ bővebben Hombach, Bodo: Stability pact for South-Eastern Europe: A new perspective for the region <http://sam.gov.tr/wp-content/uploads/2012/01/Bodo-Hombach.pdf> (letöltve: 2015. május 22.)

⁷⁴¹ Santa Maria da Feira European Council (2000)

⁷⁴² Presidency Conclusions – Thessaloniki, 19 and 20 June 2003

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/76279.pdf 12-13.o.

⁷⁴³ Az EU stabilizációs és társulási megállapodást kötött 2001-ben Macedóniával és Horvátországgal, 2006-ban Albániával, 2007-ben Montenegróval, 2008-ban pedig Bosznia-Hercegovinával és Szerbiával. Koszovóval 2013. júniusban indultak meg a stabilizációs és társulási megállapodáshoz vezető tárgyalások.

⁷⁴⁴ 2001-ben az albán kisebbség a Koszovói Felszabadítási Hadsereg segítségével gerilla-akciót hajtottak végre Macedóniában, ami sokáig a polgárháború kitörésével fenyegetett. 2004-ben a macedón szélsőséges nacionalista csoportok zavargásai sodorták veszélybe Macedónia stabilitását, ezután 2004 tavaszán etnikai zavargások törtek ki Koszovóban, ami halálos áldozatokkal járt és több ezer kisebbséginek kellett elhagynia lakhelyét. A balkáni térség

Az Európai Tanács 533/2004/EK határozatában döntött arról, hogy a SPSE folyamatok keretében belül elindítja az európai partnerséget. A partnerség céljának azt a támogatást tekintette, amivel elősegítette a nyugat-balkáni országok SAP folyamatának végrehajtását és a kritériumok teljesítését, ahhoz, hogy csatlakozhassanak az Unióhoz. Ehhez biztosítják a kritériumok végrehajtásának finanszírozásához szükséges pénzügyi keretet biztosítanak; ehhez az országok időbeli ütemezési cselekvési terveket dolgoztak ki, melyekben meghatározták, hogyan kívánnak eleget tenni az Unió által támasztott integrációs követelményeknek.⁷⁴⁵

Az EU további erőfeszítéseket tett annak érdekében, hogy a nyugat-balkáni régió továbbra is megőrizze a stabilitását, illetve törekedett arra, hogy ezt a stabilitást még jobban növeljék. Bosznia-Hercegovinában 2003. januárjában ennek keretein belül elindította a KKBP első válságkezelési műveltét, az EUPM Bosznia-Hercegovinát. Ezután az Unió eddigi legnagyobbjának tekinthető katonai műveleteként 2004-ben az EUFOR Altheát az országba telepítette, és ezzel átvette a NATO békefenntartó feladatait. A régió stabilitása érdekében útjára indította továbbá az EULEX-et, amely egy jogállami misszió volt Koszovóban.⁷⁴⁶

7.2.2. Válságkezelés a Nyugat-Balkánon

A nyugat-balkáni válság kezelésében főként a NATO és ENSZ tevékenysége volt hangsúlyos, azonban az Unió a formálódó KKBP keretein belül lehetőségeihez és képességeihez mérten fontos szerepet töltött be a helyzet rendezésében. Az alábbiakban egyes országokban történt tevékenységeire térünk ki.

stabilitását tovább veszélyeztette a 2008-ban Koszovó függetlenségét kikiáltó egyezmény. Emellett Montenegró és Szerbia államszövetségének összetétele sem volt teljesen megnyugtató az EU számára, azonban Montenegró a 2006-os népszavazást követően békésen vált ki az államszövetségből.

⁷⁴⁵ Tanács 533/2004/EK határozat a stabilizációs és társulási folyamat keretében európai partnerségek létrehozásáról (2004. március 22.)

⁷⁴⁶ Trauner, Florian - EU internal security policies in the Western Balkans: analysing the intersection between enlargement and civilian crisis management, előadás a 11th Biennial International Conference of the European Union Studies Association konferencián, 23-25 April 2009, Los Angeles, USA

7.2.2.1. Koszovó⁷⁴⁷

2008. február 4-én elfogadott 2008/124/KKBP⁷⁴⁸ közös fellépése képezi az Unió missziójának jogalapját, amely szabályozza a misszió struktúráját, mandátumát, utasítási láncát, a misszióvezető státuszát és feladatait és a harmadik országok szereplésének feltételeit. A nemzetközi jogi jogalapot az 1999-ben elfogadott 1244-es határozatra vezeti vissza, ami az EULEX nemzetközi felhatalmazását alapozza meg. Alapvető probléma adódik viszont abból, hogy a függetlenség kikiáltása, az 1244-es számú határozat és Koszovó közjogi dokumentumainak feladatai között lényeges ellentétek feszülnek.

Az Unió biztonság- és védelempolitikája keretében indította el azt a missziót, melynek feladata egyben tanácsadói, megfigyelői és mentori tevékenységek végrehajtása a jogállamiság bizonyos területein. Érzékenyebb területeken külön jogkörrel ruházta fel a KKBP-missziót, főképpen a háborús bűncselekményekkel, a pénzügyekkel, az etnikumok közötti problémákkal és a szervezett bűnözéssel kapcsolatban.⁷⁴⁹

Az EULEX feladatai közé tartozik annak biztosítása, hogy az igazságügyi szervek és a vámşzolgalat is mentes legyen a politikai befolyástól; emellett fontos, hogy lehetővé tegye a közrend és közbiztonság fenntartását, és amennyiben szükséges, a polgári hatóságokkal egyeztetve koszovói intézmények döntéseit megszüntetni. Támogatja továbbá az együttműködés és a koordináció megerősítését a bűncselekményekkel kapcsolatos eljárás során. Aktívan támogatja a korrupció és a pénzügyi bűncselekmények elleni harcot, emellett a Koszovói Korrupcióellenes Stratégia és Korrupcióellenes Terv végrehajtását, illetve további feladatokat is felvállal a közbiztonság és közrend fenntartása érdekében.⁷⁵⁰

A misszió a rendőrség és az igazságszolgalatás területén indított akciók során sokszor akadályba ütközött vagy meghiúsult; ez legtöbb esetben a koszovói hatóságok együttműködése

⁷⁴⁷ A koszovói konfliktus gyökerei eredendően Slobodan Milosevics hatalomra kerülése idejére tehetőek, amikor megfosztotta az országot autonómiájától. Ibrahim Rugova vezetésével alakult meg a Koszovói Demokratikus Liga, tagjai passzív ellenállást hirdettek, majd 1991-ben kikiáltották a Koszovói Köztársaságot Rugova vezetésével. Rugova népszavazással akarta legitimizálni az új köztársaságot, de akkoriban a boszniai háború nagyobb figyelmet kapott ezért, s senki nem támogatta függetlenedési törekvéseit. Számos diplomáciai kísérletet tett a nemzetközi közösség a válság rendezésére, de mindez eredménytelennek bizonyult, végül az USA beavatkozásával a NATO 1999. március-júniusi bombázásával sikerült csak megfékezni a háborút.

⁷⁴⁸ COUNCIL JOINT ACTION 2008/124/CFSP of 4 February 2008 on the European Union Rule of Law Mission in Kosovo, EULEX KOSOVO

⁷⁴⁹ United Nations Security Council Letter dated 26 March 2007 from the Secretary-General addressed to the President of the Security Council S/2007/168 <http://www.unosek.org/docref/report-english.pdf> (letöltve 2015. április 27.)

⁷⁵⁰ Council Joint Action 2008/124/CFSP 3. cikk

illetve a pénzügyi forrás hiánya miatt történt. A misszió eredményességi mutatóját az is rontotta, hogy a koszovói közvélemény bizalmatlan és elégedetlen volt az EULEX misszióval szemben.⁷⁵¹

7.2.2.2. Bosznia-Hercegovina,⁷⁵² az EUPM és az EUFOR ALTHEA

Az ország a Daytoni Békeszerződés értelmében lényegében nemzetközi gyámság alá került, a kulcspozíciót az ENSZ Főmegbízott és hivatala töltötte be. Békevégrehajtó Tanácsot hoztak létre, melynek céljai a következők voltak: a katonai vagyonelemek elosztása, Brcko Körzet jogállásának rendezése, a pénzügyi stabilitás biztosítása, a joguralom és jogállamiság megszilárdítása Boszniában, illetve Stabilizációs és Társulási megállapodás aláírása az Unióval, valamint az állami vagyon elosztása a központi állam és az entitások között.⁷⁵³

2002-ben hivatalos bejelentkezés érkezett az Unió részéről, hogy kész rendőri missziót indítani Boszniában; a misszió négy fő célt fogalmazott meg az EUPM-mel kapcsolatban: ezek a szervezett bűnözés és korrupció elleni harc, a pénzügyi átláthatóság és fenntarthatóság kialakítása, intézményépítés és képességfejlesztés, illetve a rendőrség függetlenségének és elszámoltathatóságának biztosítása voltak. A kezdeti lelkesedés után, a misszióban részt vevő tagállamok folyamatosan csökkentették a kiküldött rendőrök számát, akiknek a képzettsége is hiányosnak bizonyult, és egyre nehezebben tudtak megfelelő szaktudással rendelkező szakértőket toborozni.⁷⁵⁴

A kezdeti sikertelenség után az EUPM3 jobb eredményt mutatott: elfogadták a rendőrségi törvényeket, amivel sikeresen megszilárdították a szövetségi államrendőrséggel kapcsolatos kompetenciákat, és szövetségi szintű intézményeket hoztak létre. Ezekkel a tevékenységgel egy

⁷⁵¹ Kosovar Center for Security Studies Kosovo Security Barometer, Kosovar Center for Security Studies - Florian Qehaja KCSS Executive Director, December 2013. 3-6.o.

⁷⁵² Az Európai Közösség tagállamai 1992. április 6-án ismerték el az ország függetlenné válását, amelyet a lakosok a népszavazáson 1992. március 1-jén 99%-kal megszavaztak. A függetlenné válás után kibontakozott fegyveres konfliktusban a szerb csapatok megtámadták a muszlimokat, melynek a NATO katonai intervenciója, illetve az 1995-ben aláírt Daytoni Békeszerződés vetett véget. Bosznia Hercegovina nemzetközi jogilag megmaradt, de két országrészre osztották: Bosnyák-Horvát Föderációra és boszniai Szerb Köztársaságra. A Daytoni Békeszerződés tartalmazza Bosznia-Hercegovina alkotmányát, mely megfogalmazza, hogy a külkereskedelem, a vámügyek, a monetáris politika, az állami intézmények költségvetésének meghatározása és a külpolitika a központi állami intézmények hatáskörébe tartozik. Ezenkívül saját parlamenttel és kormánnyal rendelkeznek, hatáskörük alá tartozik a kapcsolattartás, a nemzetközi szerződések kötése, valamint a rendvédelmi szervek felállítása és működtetése. forrás: Kosovar (2013)

⁷⁵³ Szilágyi Tibor - Dayton előtt, Dayton után <http://www.prominoritate.hu/folyoiratok/1996/ProMino96-1-05-Szilagyi.pdf>

⁷⁵⁴ Merlingen, Michael: The EU Police Mission in Bosnia and Herzegovina (EUPM) In: Grevi (2009), 167. o.

lépést tettek előre a rendőrségi reform ellenőrzése irányában.⁷⁵⁵ Az Európai Unió Tanácsa 2012-ben úgy értékelte, hogy az EUPM elérte célját, amire vállalkozott, ezért befejezte munkáját Bosznia-Hercegovina területén, de továbbra is támogatást nyújt a rendvédelem területén.

Az EUFOR Althea 2004. december 2-án került telepítésre Bosznia-Hercegovinában. A katonai művelet feladata az volt, hogy elrettentő erőt biztosítson az ország területén, lehetővé tegye a Daytoni Békeszerződés katonai aspektusainak teljesítését, és emellett előmozdítsa a biztonságos és nyugodt környezetet az egész ország területén. Ennek keretében tevékenysége felölelte a katonai- és a támogató tevékenységeket is.

Az EUFOR telepítése óta stabil biztonsági környezetről beszélhetünk az országban, melyet a végrehajtó hatáskörén keresztül sikerült fenntartania. Mandátumának 2010-es módosítása fontos lépésnek tekinthető a biztonsági szektor reformja szempontjából, hiszen ezzel hosszú távon biztosítani tudják Bosznia biztonságát, mely a biztonsági struktúra kiépítésében elengedhetetlen szerepet játszik. Ezzel ellentétben az alkotmányos és politikai széttördeltség akadályokat jelent a gördülékeny fejlődés útjába, viszont ezek az akadályok túlmutatnak az EUFOR Althea tevékenységén.

7.2.3. A stabilizálás politikai vetülete

A koszovói konfliktus után az Unió szerepe jelentősen megváltozott a Nyugat-Balkán térségben; ez annak is köszönhető, hogy nem tudta megállítani a fegyveres összecsapásokat, és hogy sem az Unió sem a tagállamok nem törekedtek átfogó Balkán-politika kidolgozására. Ennek eredményeképpen hozták létre a Stabilizálási Egyezményt,⁷⁵⁶ mely alapító okiratában meghatározza az alapvető célokat, ami a demokrácia, a béke, az emberi jogok és a gazdasági fejlődés biztosítása volt a régióra vonatkozó biztonság és stabilitás létrejöttének érdekében.

Az elfogadott dokumentum egyértelműen meghatározza, hogy a Nyugat-Balkán mely területein kell jelentős javulást és eredményt produkálni. Ezen felül öt fontos feladatkört határoz meg a térség részére. A béke megőrzése érdekében elő kell segíteni a stabilitást és a demokratikus fejlődést, a stabilizációs és társulási folyamat révén közeledniük kell az Unióhoz, bel- és igazságügyi együttműködés révén harcolni kell a szervezett bűnözés ellen, gazdasági fejlődést kell elérni, illetve meg kell valósítani a regionális szintű együttműködést és megbékélést a

⁷⁵⁵ ibid 166 o.

⁷⁵⁶ Presidency Conclusion. Cologne European Council 1999.június 3-4. 155/99 REV 1 CAB. 20. o.

régiók lakossága között.

Az Unió az Európai Partnerséggel további segítséget kívánt nyújtani a Nyugat-Balkán országainak, hogy felkészítsék őket a későbbi európai integrációra – ezt 2004-ben fogadta el az Európai Tanács.⁷⁵⁷ A dokumentumok rövid és középtávú célokat és feladatokat határoztak meg, melyek teljesítése folyamatos ellenőrzés alatt áll. A Partnerség az 1993-as koppenhágai kritériumokat követi, viszont ezen felül a régióra vonatkozó speciális feladatokat is rögzítenek.

A stabilizálási és társulási egyezmények keretében az Unió és a szerződő felek szabályozták a köztük lévő viszonyt, nevezetesen a politikai párbeszéd, a regionális együttműködés, az áruk, a munkaerő, tőke és a szolgáltatások szabad mozgása, az általános elvek, a bel- és igazságügy, pénzügyi együttműködés és intézményi rendelkezések tekintetében.

A Cards-program keretében az Unió pénzügyi támogatást nyújt a nyugat-balkáni államoknak az általa kialakított komplex pénzügyi-politikai támogatási rendszeren belül; mely részletes leírást tartalmaz mind gyakorlati, mind technikai útmutatóval, ezen kívül pénzügyi támogatást nyújt a nyugat-balkáni államoknak.⁷⁵⁸

Létrehozták továbbá az Európai Újjáépítési Ügynökséget, hogy a háború sújtotta Koszovóban ezáltal irányítsák az Unió újjáépítési programját.⁷⁵⁹ Az ügynökség feladatai közé tartozik, hogy felügyeljen az Unió segélyprogramjainak végrehajtására, és segítse annak gördülékénységét a nyugat-balkáni országokban.

A fentiek ugyan igen rövid és tömör bemutatását tartalmazzák az Unió nyugat-balkáni válság során mutatott tevékenységének, mindenesetre kitűnik, hogy a formálódó KKBP keretein belül az Uniónak milyen lehetőségei és korlátai vannak egy válsághelyzet kialakulása során.

⁷⁵⁷ A Tanács 533/2004/EK határozata (2004. március 22.) a stabilizációs és társulási folyamat keretében európai partnerségek létrehozásáról

⁷⁵⁸ A Tanács 2666/2000/EK rendelete (2000 december 5.) az Albániának, Bosznia és Hercegovinának, Horvátországnak, a Jugoszláv Szövetségi Köztársaságnak és Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaságnak nyújtandó támogatásról, az 1628/96/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről, továbbá a 3906/89/EGK és az 1360/96/EGK rendelet, valamint a 97/256/EK és az 1999/311/EK határozat módosításáról, Az Európai Közösségek Hivatalos Lapja, L 306. szám

⁷⁵⁹ Az ügynökség a munkát az Európai Bizottságtól vette át (EC TAFCO), mely ideiglenes bizottságként 1999 júliusában kezdte meg a munkáját Koszovóban.

7.3. Az Unió és szír válság

7.3.1. Az arab tavasz és Szíria

Az „arab tavasz” kiindulópontja Tunézia volt, ahol 2010-ben kezdődtek a tüntetések, a jázminos forradalomként is emlegetett megmozdulás erőszakos tüntetéssorozattá fajult. A folyamat Tunézia több városára is áttért, és a 23 éve államfői tisztséget betöltő Zínel-Ábidinben Ali elnöki pozíciójáról való 2011. január 14-ei lemondásához vezetett.⁷⁶⁰ Az ebből kiindult és a térségen végig söprő forradalmi hangulat Szíriát is elérte. A szíriai polgárháború 2011 márciusában kezdődött eleinte kormányellenes demonstrációkkal, azonban a rendfenntartók erőszakos beavatkozása miatt a tüntetések zavargássá fajultak.⁷⁶¹

Az „arab tavasz” felkészületlenül érte az Európai Uniót, Brüsszelben eleinte egyáltalán nem gondolták, hogy a Tunéziában 2010 végén kitört politikai vihar a térség számos más államára át fog terjedni. Ezt az álláspontot támasztja alá a közösség bővítési és európai szomszédságpolitikai biztosának küszöbön álló damaszkuszi látogatásáról 2011. január 24-én kiadott közleménye is.⁷⁶² Štefan Füle rövid nyilatkozatában Szíriát fontos regionális szereplőnek nevezte, és bizakodóan tekintett a partnerekkel folytatandó, közép- és hosszú távú együttműködés magalapozását célzó tárgyalásokra.⁷⁶³

A szíriai konfliktus azonban olyan mértékben és ütemben súlyosbodott, hogy a fellépő humanitárius katasztrófa már nem csak a régióra terjed ki – annak hatása sokkal kritikusabb méreteket ölt. A konfliktus emberi szenvedések okozása mellett lerombolja a szíriai társadalom hagyományos szerkezetét, és veszélyezteti a környező országok, így Libanon és Jordánia stabilitását, jelentős nyomást helyez Törökországra; ezzel együtt a közeljövőben nincs kilátás a

⁷⁶⁰ Davies, Wye: BBC News - Tunisia: President Zine al-Abidine Ben Ali forced out. Bbc.co.uk, 2011. január 15. <http://www.bbc.com/news/world-africa-12195025>

⁷⁶¹ A legelső tüntetésekre 2011. január végén került sor, de ezek még korántsem voltak nagy horderejűek és egyelőre a rendőrség sem lépett fel erőszakos módszerekkel a tüntetőkkel szemben. Az első erőszakos tömegosztatásra február 2-án került sor, amikor a rendőrség egy 20 főből álló csoportot vert szét Damaszkuszban, akik szimpátiatüntetést tartottak a Mubarak rendszerét megdöntő tüntetők mellett.

Bassár Al-Aszad elnök január 31-én, hogy a tüntetéseknak elejét vegye, a The Wall Street Journalnak adott interjújában bejelentette, hogy fontos gazdasági és politikai reformokat fog bevezetni. Egyúttal kinyilvánította rokonszenvét az arab országokban zajló tüntetésekkal és felszólította az országok vezetőit, hogy tegyenek eleget a tömegek követeléseinek.

⁷⁶² Visit of Commissioner Štefan Füle to Syria, Press Release - Brussels, 24 January 2011

http://ec.europa.eu/archives/commission_2010-2014/fule/docs/press/20110125_syria_press-release_en.pdf

⁷⁶³ Gazdik Gyula - Stratégiai törekvések a szíriai válság kapcsán III. Az Európai Unió és a szíriai válság, NKE Stratégiai Védelmi Kutatóközpont Elemzések – 2013/3

http://hkk.uni-nke.hu/downloads/kozpontok/svkk/Elemzesek/2013/SVKK_Elemzesek_2013_3.pdf

válság rendeződésére.⁷⁶⁴

Az „arab tavasz” megmozdulásai nyomán bekövetkező változásokhoz az Unió a saját értékei mentén igyekezett alkalmazkodni, elsődleges prioritása az erőszakot megszüntető politikai megoldás elősegítése.⁷⁶⁵ Az Uniónak olyan politikai választ kell adnia a felmerült konfliktusra, amely fenntartható megoldást kínál a válságra, megelőzve a regionális destabilizációt, amelyet a konfliktus szomszédos országokra való áttérése okozna, és emellett kezeli a drámai humanitárius helyzetet és támogatást nyújt az érintett lakosságnak, illetve kezeli a konfliktus Unióra gyakorolt hatásait is.⁷⁶⁶

A 2013. június 24-én kiadott átfogó uniós megközelítés alapján az Unió a konfliktus politikai úton való rendezését támogatja, mely kívánalmak szerint megalapozza a demokráciára való áttérés folyamatát, miközben lehetőséget nyújt a felmerült kritikus humanitárius helyzet kezelésére. E téren az Unió aktívan támogatja az Egyesült Államok és Oroszország erőfeszítéseit, szorosán együttműködik velük azon feltételek megteremtéséért, amelyek egy szíriaiak által irányított politikai megoldást eredményeznek. Az Unió tevékenysége során olyan intézkedések kidolgozásán tevékenykedik, melynek célja a humanitárius segélyhez való hozzáférés és a humanitárius dolgozók akadálytalan helyszínre jutása, a nemzetközi humanitárius jog tiszteletben tartása; a politikai foglyok szabadon bocsátása; az ENSZ megfigyelők visszatérése és a tűzszünet fokozatos életbe léptetése. Ennek érdekében az Unió az Egyesült Államokkal és Oroszországgal koordinálva továbbra is diplomáciai kapcsolatot tart fenn nemcsak az ENSZ BT tagjaival, hanem a konfliktusban álló két féllel szimpatizáló kulcsfontosságú országokkal⁷⁶⁷ is.⁷⁶⁸

Az Uniónak a szír válság kezelése során biztosítani kell, hogy az emberi jogok megsértésével kapcsolatos aggályaival a konfliktus megoldására irányuló folyamat szerves részeként foglalkozzanak; itt hangsúlyozni kell az elszámoltathatóság és a nemzeti megbékélés melletti elkötelezettséget, a konfliktus áldozatainak kárpótlását vagy rehabilitációját, valamint a

⁷⁶⁴ Közös Közlemény az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának a Szíriai válság átfogó uniós megközelítése felé – Brüsszel 2013. június 24. – 1. o.

⁷⁶⁵ ibid 2. o.

⁷⁶⁶ ibid 3. o.

⁷⁶⁷ A fennálló konfliktus kezelésében a Perzsa-öböl menti országok és Törökország fontos partnerek a tartós megoldás keresésében. Az Unió aktívan bevonja ezeket a partnereket, hangsúlyozva a konfliktusban való bármilyen részvétel és annak következményei gondos értékelésének fontosságát, gondolva itt az általuk nyújtott katonai és politikai támogatás végső haszonélvezőire is.

⁷⁶⁸ Közös Közlemény (2015) 5. o.

nemzeti megbékélés felé tett lépéseket. Ennek körében biztosítani kell az egyes kiszolgáltatott csoportok védelmét, ki kell tartani azon álláspont mellett, hogy ha nem kezelik megfelelően a háborús bűncselekményeket és az emberiség elleni bűncselekményeket nemzeti szinten, akkor a Nemzetközi Büntetőbíróságnak kell fellépnie.⁷⁶⁹

7.3.2. A humanitárius segítségnyújtás

A szír válsággal kapcsolatban azonban nem az egyes szankciók és azok hatásossága a kulcskérdés jelen esetben, hanem az a súlyos humanitárius vészhelyzet, melyet okozott. A 2011 tavaszán zajló arab forradalmak jelentős számú, a dél-mediterrán térségből érkező bevándorlót eredményeztek, akik illegálisan léptek az Unió területére, mely folyamat az elhúzódó szír válsággal ért, illetve ér a csúcspontjára. Az arab tavasz által kiváltott hatások, események ugyanakkor megmutatták az Unió migrációs ügyekben használt eszközeinek korlátait, valamint a tagállamok közötti nagyobb szolidaritás szükségességét ezen a téren.⁷⁷⁰

Az Unió a kezdetek óta sürgeti a fokozott nemzetközi humanitárius fellépést a polgári lakosság védelme érdekében, ezzel együtt egy szakképzett személyzet területre küldését. A válság kirobbanása óta az Unió és tagállamai a legnagyobb támogatói a humanitárius tevékenységeknek, mind Szíria, mind a környező országok vonatkozásában.⁷⁷¹ A válság kirobbanása óta több, mint 3,1 milliárd eurót különítettek el a tagállamok és az Unió a szíriai humanitárius válság megoldására, 2015 januárjáig már 7,6 millió szíriainak kellett elhagynia az országon belül otthonát, és további 4 millió menekült vár arra, hogy menedékkjogot kapjon a szomszédos országokban.⁷⁷²

Tekintettel az Unió tagállamaiba érkező szír menedékkérőkre, az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága (UNHCR) emlékezteti az Unió tagállamait, hogy tartsák be a közös európai menekültügyi rendszer alapelveit,⁷⁷³ melynek elemei a területhez és a menekültügyi eljáráshoz

⁷⁶⁹ ibid 6. o.

⁷⁷⁰ A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, a Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának – Közlemény a migrációról, Brüsszel, 2011.5.4. COM(2011) 248 végleges 4. o.

⁷⁷¹ Fact Sheet The European Union and Syria Brussels, 2015. február 5. – 2. o.

⁷⁷² Uniós segítség a szíriai konfliktus áldozatainak – 2013. 08.01.

<http://www.europarl.europa.eu/news/hu/news-room/content/20130719STO17431/html/Uni%C3%B3-s-seg%C3%A9g-a-sz%C3%A9riai-konfliktus-%C3%A1ldozatainak>

⁷⁷³ A rendszer célja az EU tagállamai között a menedékkérelmek eredményeiben fennálló különbségek csökkentése, valamint közös jogok és eljárások biztosítása, és a menekültek helyzetére vonatkozó genfi egyezmény betartása. Az Európai Menekültügyi Támogatási Hivatal erősíti az e területen való együttműködést. A Bizottság szorgalmazza, hogy a menekültek letelepítése (egy harmadik országban védelmet kapott menekült tartós letelepítése egy tagállamban) az európai menekültügyi politika szerves része legyen. – forrás: europa.eu

való hozzáférés biztosítása, a menedékkérelmek egységes elbírálása, illetve a tagállamok közötti kölcsönös segítségnyújtás.⁷⁷⁴

Habár valamennyi tagállam elvégzi a szír menedékkérelmek elbírálását, jelentősen eltérhetnek a védelem különböző formáinak értelmezései, a kérelmezőknek adott jogi státuszok, valamint az ellátási típusok. Erős ellentét mutatkozik a területi elhelyezkedés tekintetében is, hiszen Unió keleti határain bizonyos államokban a kérelmek elutasítási aránya meghaladja az 50 százalékot; ilyen eltérés még, hogy egyes tagállamok a szír kérelmezők valódi védelem (menekült státusz) helyett inkább csak a kiutasítás elleni védelemben részesülnek.⁷⁷⁵

A menekültválság mérete az eddigi rendszer alapján kezd tarthatatlanná válni, melynek megoldására az Európai Bizottság tízpontos azonnali cselekvési tervet terjesztett az illetékes miniszterek elé a földközi-tengeri menekültválság enyhítésére.⁷⁷⁶ A megfelelő megoldás azonban még várat magára, és várhatóan a szír helyzet megoldásáig további feszültséget is okoz majd, mind a térségben, mind az Unió területén belül.

7.3.3. Migrációs válság kontra emberi jogok

A kialakult „migrációs válság” napjainkra megosztotta Európát, s ez a megosztottság eljutott odáig, hogy az európai polgárok mindennapjainak része lett. Egyes államok a migrációt a terrorizmus melegágyával azonosítják, mások felhívják a figyelmet az emberi jogi kötelezettségre, melyet minden tagállam vállalt, mikor az Unió tagja lett, illetve ratifikálta a Lisszaboni Szerződést. A migrációra vonatkozó szabályozás azonban ennél sokkal sokrétűbb.

„A konfliktusok következtében otthonukat és megélhetésüket elveszítő személyekről való gondoskodás humanitárius kihívása azóta velünk él, amióta az ember megtanult fegyvert készíteni, és azt szomszédai ellen fordítani.... Nem szükségszerű, hogy azok a fejlettebb vagy stabilabb országok, ahol ezek a személyek menedékjogot kérnek, anélkül is könnyedén meg tudnának birkózni a beáramlással – különösen egy újabb konfliktus után –, hogy ezzel potenciálisan a saját fejlődésüket és stabilitásukat veszélyeztetnék.”⁷⁷⁷

⁷⁷⁴ <http://www.unhcr-centraleurope.org/hu/hirek/2012/sziriai-valsag-az-unhcr-a-kozos-menekultugyi-alapelvek-alkalmazasat-keri-az-eu-tol.html>

⁷⁷⁵ ibid

⁷⁷⁶ Menekültek: az Európai Bizottság cselekvési tervet készített – MTI, 2015. április 21.

<http://kitekinto.hu/europa/2015/04/21/menekultek-az-europai-bizottsag-cselekvesi-tervet-keszített/>

⁷⁷⁷ E. Sharpston Főtanácsnok Indítványa C-31/09. sz. ügy Nawras Bolbol kontra Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal, (A Fővárosi Bíróság [Magyarország] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem), „Harmadik

A „migrációs válság” feldolgozásakor minden esetben felmerül, ahogyan E. Sharpston főtanácsnok is említette indítványában a migráció meglehetősen hosszú múlttal rendelkezik, de nem is kell messzire visszagondolni, elég csak világháborúk megpróbáltatásaira, illetve 1956-os évre gondolni és az emigrált magyarokat megemlíteni. De megállapíthatjuk, hogy a jelenlegi migrációs válság messze menőkig meghaladja azt a vándorlási hullámot, amit a tagállamok és egyben az Unió kezelni tudott volna, illetve kezelni tud.

A migráció és szabályozás egy hosszú folyamat, annak feldolgozás külön elemzése és szakszerű feldolgozása külön értekezést érdemelne, azonban az Unió emberi jogi-, illetve kül- és biztonságpolitikáját szorosan érinti, így erre ki kell térni. Ki kell térni továbbá azért is, mert a kialakult helyzet nagyszerűen rámutat arra, hogy válsághelyzetekben az Unió döntéshozatala kül- és biztonságpolitikai kérdésekben lassú, körülményes és a szükséghelyzetek komoly problémák elé állítja.

A migráció szabályozása nemzetközi, uniós, illetve tagállami szinten értékelhető, szabályozása a múlt század közepére tehető, az 1951. július 28-i genfi menekültügyi egyezményben (továbbiakban Genfi Egyezmény⁷⁷⁸) lefektette a nemzetközi humanitárius jog általánosan kötelező erejű szabályait, amelyek keretet adnak, hogy kiket és milyen feltételek mellett kell menekültnek tekinteni, és milyen kötelezettséget ró az államra.

A Genfi Egyezmény 1. cikk (2) bekezdés kimondja, hogy menekültstátusának elismerésére mindenkinek joga van, aki *„faji, vallási okok, nemzeti hovatartozása, illetve meghatározott társadalmi csoporthoz való tartozása, avagy politikai meggyőződése miatti üldözéstől való megalapozott félelme miatt az állampolgársága szerinti országban kívül tartózkodik, és nem tudja, vagy az üldözéstől való félelmében nem kívánja annak az országnak a védelmét igénybe venni; vagy aki állampolgársággal nem rendelkezve és korábbi szokásos tartózkodási helyén kívül tartózkodva ilyen események következtében nem tud, vagy az üldözéstől való félelmében nem akar oda visszatérni.”*

A Genfi Egyezmény 31. cikk (1) és (2) bekezdés alapján *„A Szerződő Államok az országba való jogellenes belépésük, vagy tartózkodásuk miatt nem sújtják büntetéssel azokat a menekülteket,*

ország állampolgárai, illetve hontalan személyek által a menekültstátuszra való jogosultsághoz teljesítendő minimális feltételek – Palesztin származású hontalan személy – A menekültstátusz megadásának feltételei – A 2004/83/EK irányelv 12. cikke (1) bekezdésének a) pontja” (forrás: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A62009CC0031> letöltve: 2017. május 6.)

⁷⁷⁸ 1989. évi 15. törvényerejű rendelet a menekültek helyzetére vonatkozó 1951. évi július hó 28. napján elfogadott egyezmény valamint a menekültek helyzetére vonatkozóan az 1967. évi január hó 31. napján létrejött jegyzőkönyv kihirdetéséről

akik közvetlenül olyan területről érkeztek, ahol életük, vagy szabadságuk az 1. Cikkben foglalt meghatározás értelmében veszélyeztetve volt, és akik engedély nélkül lépnek be területükre, illetőleg tartózkodnak ott, feltéve, hogy haladéktalanul jelentkeznek a hatóságoknál és kellőképpen megindokolják jogellenes belépésüket, illetőleg jelenlétüket. A Szerződő Államok nem korlátozzák az ilyen menekültek mozgási szabadságát a szükséges mértéket meghaladóan és ilyen korlátozásokat csak addig alkalmaznak, amíg jogi helyzetük az illető országban rendezést nem nyert, illetőleg más országba nem nyernek bebocsátást. A Szerződő Államoknak az ilyen menekültek számára megfelelő határidőt kell engedélyezni, illetőleg a szükséges támogatást meg kell adni ahhoz, hogy más országba bebocsátást nyerjenek.”

A Genfi Egyezmény által létrehozott jogi keretszabályokat egészítik ki a nemzetközi, illetve egyes regionális emberi jogi egyezmények által támasztott emberi jogi szabályozások írják elő a menedékkérőkkel kapcsolatos emberséges bánásmód kívánalmát. Az Unió tagállamaiban különös figyelmet érdemel – ahogyan más esetekben is – az Emberi Jogok Európai Egyezménye és ezzel összefüggésben az EJEB gyakorlata. Az egyezményt az Unió tagállamai aláírták, uniós szinten a kötelezettségeket a Tanács 2004/83/EK irányelv⁷⁷⁹ rögzíti.⁷⁸⁰

Az Európai Tanács 1999. október 15–16-i tamperei ülésén megállapodás született arról, hogy az 1967. január 31-i New York-i jegyzőkönyvvel kiegészített Genfi Egyezmény alkalmazásán alapuló Közös Európai Menekültügyi Rendszer kialakítása szükséges, melynek célja, hogy ezzel fenntartsa a visszaküldés tilalmának elvét és biztosítsa, hogy üldöztetés esetén senkit ne küldjenek vissza oda, ahol üldöztetésnek lenne kitéve.⁷⁸¹

Az 1999. október 15-16-án Tamperében megtartott bel- és igazságügyi együttműködéssel foglalkozó rendkívüli Európai Tanács ülésén – a „Szabadság, biztonság és jog térségének”, melyet az Amszterdami Szerződés tűzött ki célul – az alábbi elvárásokat támasztották, amellet, hogy meghatározták, hogy migrációt a maga komplexitásában szükséges kezelni, melynek helyes kezelése kiemelt fontosságú terület ennek keretében, a politika, az emberi jogok és a gazdasági fejlesztés terén is együtt kell működni a kibocsátó és tranzit országokkal.⁷⁸²

⁷⁷⁹ A TANÁCS 2004/83/EK IRÁNYELVE (2004. április 29.) a harmadik országok állampolgárainak, illetve a hontalan személyeknek menekültként vagy a más okból nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésének feltételeiről és az e státuszok tartalmára vonatkozó minimumszabályokról

⁷⁸⁰ Hoffmann Tamás–Ziegler Tamás Dezső: A menekültügy jogi szabályozása 2. o.

(Forrás: http://mta.hu/data/cikkek/106/1060/cikk-106072/_hoffmann.pdf letöltve: 2017. május 6.)

⁷⁸¹ 2004/83/EK irányelve (2)

⁷⁸² Tamperétől Hágáig, Belügyi együttműködés az Európai Unióban. 2004. Belügyminisztérium 31. o.

A tamperei kívánalmakban már olyan napjainkban is többször említett megállapításokat tettek, mint a harmadik országbeli állampolgárok integrációjának szükségessége, a tagállamok legális migrációra vonatkozó szabályozásának összehangolása, kibocsátó és tranzit országokkal történő együttműködés, információs kampányok fejlesztése, illetve az embercsempészség elleni fellépés.⁷⁸³

A Tanács 2004/83/EK irányelve külön rendelkezik az emberi jogokról és már 2004-ben hivatkozik az Alapjogi Chartára, mikor úgy fogalmaz, hogy ezen irányelv tiszteletben tartja az alapvető jogokat, valamint az Európai Unió Alapjogi Chartája által elismert alapelveket, ezzel kívánja biztosítani az emberi méltóság, a menedékkérők és az őket kísérő családtagjaik menedékhez való jogának teljes körű tiszteletben tartását.⁷⁸⁴

Az irányelvet és annak felülvizsgálatát a tagállamok vonatkozásában felülvizsgálta Bizottság és az erről készült jelentésében⁷⁸⁵ a következőket állapította meg.

A tagállamok között jelentős különbségek vannak a védelem biztosításának módját, valamint a jellegét illetően, mely köszönhető annak, hogy egyes tagállamok nem teljesítették a nemzeti jogba való átültetésre kitűzött határidőt s bár minden tagállamban megtörtént az irányelv rendelkezéseinek átültetése, számos rendelkezést helytelenül vagy hiányosan ültettek át. Az átültetés során a legtöbb gondot a kérelmek értékelésekor figyelembe veendő tényezők felsorolása, az üldöztetés forrásai, a kiegészítő védelemre való jogosultság, a védelem megszüntetése, illetve a védelem alól történő kizárás, valamint a tagállamok bizonyítási kötelezettsége a megszüntetés vagy kizárás okainak meghatározása okozta. A biztosított védelem tartalmát illetően néhány tagállam azonban nem ültette át a sérülékeny személyekre és kiskorúakra, valamint a tájékoztatás, az egészségügyi ellátás és az integrációs lehetőségek biztosítására vonatkozó rendelkezéseket, de a visszaküldés tilalmára vonatkozó rendelkezést valamennyi tagállam átültette, előfordult azonban, hogy az irányelvben előírtnál hosszabb idejű tartózkodási engedélyeket bocsátottak ki, és engedélyezték a munkavállalást. A jelentés alapján a Bizottság kijelentette, hogy adott irányelv átültetése nem valósult meg teljes mértékben.⁷⁸⁶

⁷⁸³ 2004/83/EK irányelv egyes rendelkezései

⁷⁸⁴ 2004/83/EK irányelv (10) bekezdés

⁷⁸⁵ A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a harmadik országok állampolgárainak, illetve a hontalan személyeknek menekültként vagy a más okból nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésének feltételeiről és az e státuszok tartalmára vonatkozó minimumszabályokról szóló, 2004. április 29-I 2004/83/EK irányelv alkalmazásáról / COM/2010/0314 végleges /

(Forrás: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex:52010DC0314> Letöltve: 2017. május 6.)

⁷⁸⁶ ibid

Jelen értekezés szerzőjének véleménye szerint egy ilyen horderejű kérdés kereteinek megalkotása, mint a migráció szabályozása irányelvként történő megalkotása helytelen gondolat. Figyelemmel arra, hogy ez adott irányelv a Genfi Egyezmény tartalmát kívánta átültetni az uniós jog keretei közé, a szabályozást rendelettel kellett volna hatályba léptetni, ezzel lehetőséget adni annak, hogy egy minden tagállamra kötelező, meghatározott határok mentén történő egységes, uniós szinten működő migrációs politika alakuljon ki. Az irányelv hibája, ahogyan a hivatkozott jelentés is rámutatott, hogy nem egységes a tagállami átvétel, sok az eltérés, mely kollíziót okoz.

Az Unió migrációval kapcsolatos szabályozása azonban ennyiben nem merült, illetve merül ki az említett irányelv csupán a Genfi Egyezményt „ratifikálta”. Az uniós szabályozás sokrétű, azonban számos olyan szabály van, melyek egyszerre érvényesülnek, de vitathatatlan tény, hogy kijelölik kit és miként lehet menekültként kezelni, hogyan és milyen keretek között kezelhető a legális és illegális migráció, illetve a tagállamokat milyen jogok illetik és milyen kötelezettségek terhelik.⁷⁸⁷

A „migrációs válság” fontos kiemelt kérdésköre napjaink sokat emlegetett hivatkozási pontja a dublini rendszer. Az Európai Parlament és a Tanács 604/2013/EU rendelete egy harmadik országbeli állampolgár vagy egy hontalan személy által a tagállamok egyikében benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról teljes egészében kötelező és közvetlenül alkalmazandó valamennyi tagállamban, e rendelet Dublin III. rendeletként is ismert, alapját a Dublini Egyezmény – mely egy kormányközi megállapodás volt – illetve a Dublin II. rendelet⁷⁸⁸ adja. A Dublin II. rendelet alapvető célkitűzése, hogy szabályozza a menedékjog iránti kérelem benyújtásának szabályozását, és az elbírálásért felelős tagállamot, ezzel biztosítva egy kiszámítható eljárást és rendezve a jogokat és kötelezettségeket a tagállamok között, ezen alapelven. A Dublin III. rendeletet a migráció kezelésének reformjának szánták azonban a „migrációs válság” rámutatott az Unió e téren mutatott átgondolatlan következetlen jogalkotására, mely ezzel az Uniót támadások célpontjává tette.

A Dublin III. rendelet többek között joghatósági szabályokat állapít meg, mely szabályozza,

⁷⁸⁷ Hoffmann–Ziegler i.m. 2. o.

⁷⁸⁸ A Tanács 343/2003/EK rendelete (2003. február 18.) egy harmadik ország állampolgára által a tagállamok egyikében benyújtott menedékjog iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról

hogy a menekültek kapcsán mely tagállam járjon el, így lefekteti azt a szabályt, hogy azon tagállam jár el és állapítja illetve állapíthatja meg a menekültstátusz fennállását, mely tagállamban a menekült az Unióba érkezik.⁷⁸⁹ A 17. cikk⁷⁹⁰ ugyanakkor lehetőséget biztosít arra, hogy más tagállamok is eljárhatnak, ha úgy ítélik meg, hogy ez szükséges és az nem minősül a rendelet felfüggesztésének, e szabály alapján diszkrecionális jogukkal élve egyes államok maguk bírálják el az igények jelentős részét, és tömeges visszaküldés sem valósul meg más tagállamba.⁷⁹¹ A „migrációs válság” okozta teher az Unió által szabott rendszer összedőlt, az Unió határállamaiba érkező tömeggel az adott tagállam nem bírta, a menekültek útvonalába eső tagállamok eltérően jártak el, mellyel alapjaiban rengették meg a Dublin III. által előhívott rendszert. Itt említhetjük meg Görögországot, Olaszországot, Horvátországot, de külön kiemelendő Magyarország esete is, a közös a tagállamokban, hogy minden esetben nagy megterhelést okozott a tagállamoknak. Az érkező menekülteket megfelelő módon ellátni nem képes rendszer, és az uniós döntéshozatal lassú reakcióképessége komoly feszültséget okozott az egész Unión belül. Németország lépése, mikor is a 17. cikkel élve számos menekültet hívott be az országba és ajánlotta fel a menedékkérelmek elbírálását. A feszültség azóta sem csökkent, habár a határokon egyre kisebb a tömeg de a menedékkérelmek csekély számát sikerült ez idáig elbírálni és nem megoldott azon kérdéskör sem, hogy mely államba lehet az esetlegesen elutasított menekülteket visszaküldeni, illetve fontos napirenden lévő kérdés az Unió és Törökország napi szintű kommunikációja a menekültekkel kapcsolatban.

2015. májusában az egyre tarthatatlanabb migrációs nyomás hatására a Bizottság elfogadta az ún. Európai Migrációs Stratégiát (a következőkben EMS), mely azonnali intézkedések mellett, hosszútávú lépéseket is felvázol. Az átfogó megközelítés sürgetése mellett belső és külső szakpolitikák összehangolásával kíván fellépni a jövőben.⁷⁹² Az emberi jogok tekintetében

⁷⁸⁹ 604/2013/EU rendelet 3. cikk (1) bekezdés: „A tagállamok megvizsgálják azon harmadik országbeli állampolgárnak, vagy azon hontalan személynek a nemzetközi védelem iránti kérelmét, aki egy tagállam területén nyújtja be azt, ideértve annak határát és a tranzitzonákat. A kérelmet az a tagállam köteles megvizsgálni, amely a III. fejezetben előírt feltételek szerint felelős.”

⁷⁹⁰ 604/2013/EU rendelet 17. cikk „(1) A 3. cikk (1) bekezdésétől eltérve minden tagállam határozhat úgy, hogy megvizsgálja a valamely harmadik országbeli állampolgár, vagy egy hontalan személy által hozzá benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelmet akkor is, ha annak megvizsgálásáért az e rendeletben megállapított feltételek szerint nem felelős.

Az a tagállam, amely e bekezdés alapján úgy határozott, hogy megvizsgál egy nemzetközi védelem iránti kérelmet, felelős tagállammá válik, vállalva a felelősséggel együtt járó kötelezettségeket. Ez a tagállam adott esetben az 1560/2003/EK rendelet 18. cikke alapján létrehozott „DubliNet” elektronikus kommunikációs hálózat felhasználásával tájékoztatja a korábbi felelős tagállamot, a felelős tagállam meghatározására vonatkozó eljárást lefolytató tagállamot, illetve azt a tagállamot, amelyet a kérelmező átvételével vagy visszavételével kapcsolatban kerestek meg. ...”

⁷⁹¹ Hoffmann–Ziegler i.m. 3. o.

⁷⁹² Gyeney Laura: Az Európai Unió Migrációs Politikája „Tényleges megoldás egy valós válságra”? Iustum

fontos azonnal intézkedésként jelent meg az életmentés a tengeren tömeges katasztrófák elkerülése céljából, ezért a Triton és Poszeidon műveletek pénzügyi eszközeit megháromszorozását irányozták elő,⁷⁹³ illetve KKVP területén célba kell venni a migránsokat kizsákmányoló bűnszövetkezeteket, ennek keretében a közös biztonság- és védelempolitikai műveletek fontos szerepet játszanak, amelyek célja az embercsempészek által használt hajók szisztematikus azonosítása, elfogása és megsemmisítése. Egy ilyen nemzetközi jogon alapuló fellépés meggyőzően igazolja majd, hogy az EU elszánta magát a cselekvésre.⁷⁹⁴

Az EMS négy pilléren nyugszik, melyeket akár céloknak is nevezhetünk, ezek az illegális migráció kiváltó okainak csökkentése, életmentés és a külső határok biztosítása, erős közös menekültügyi politika létrehozása, továbbá a jogszerű migrációval kapcsolatos új szakpolitika megalakítása.⁷⁹⁵

Ezen pillérek az értekezésben nem kerülnek kifejtésre, mert szorosan nem kapcsolódnak a témához, azonban rá kell világítanunk arra, hogy a sokat hangoztatott és a tagállamoktól az Unió és világ részéről elvárt emberi jogi normákat milyen módon igyekszik elérni az Unió, s az miként szorul mégis háttérbe.

Az Unió és intézményei több esetben adtak ki állásfoglalásokat és elvárt magatartásokat azzal kapcsolatban, hogy az Uniónak miként és milyen módon kell kezelnie a migrációval kialakult helyzetet emberi jogok tekintetében. Ezen álláspontok egyik remek összefoglalója és bemutatója Marie-Christine Vergiat jelentése⁷⁹⁶, melyben többek között az alábbi megállapítások szerepelnek a migrációs és emberi jogok vonatkozásában.

Az Unió mindenekelőtt kifejezi szolidaritását azok irányában, akik többek között konfliktusok, üldöztetések, az emberi jogok megsértése és a nyomor miatt hazájuk elhagyására kényszerülnek, ezzel együtt kiemeli aggodalmát, a tekintetben, hogy az emberi jogok sérelme sok migráns esetében tranzit- vagy célországban történt s ennek okán szükségszerű mindig megemlíteni, hogy a migránsok méltósága és emberi jogai ugyanolyan fontosak, mint az uniós polgáré. Elvárás továbbá, hogy Unió és tagállamai járjanak elől jó példával az emberi jogok

Aequum Salutare XII. 2016. 2., 282. o.

⁷⁹³ A Bizottság Közleménye Az Európai Parlamentnek, A Tanácsnak, Az Európai Gazdasági És Szociális Bizottságnak És A Régiók Bizottságának Európai Migrációs Stratégia, Brüsszel, 2015.5.13. COM(2015) 240 final, 4. o.

⁷⁹⁴ ibid 8. o.

⁷⁹⁵ ibid 9-19. o.

⁷⁹⁶ Vergiat, Marie-Christine: Jelentés a harmadik országokban az emberi jogok és a migráció helyzetéről (2015/2316(INI)) Külügyi Bizottság, Európai Parlament 2014-2019, Plenárisülés-dokumentum, A8-0245/2016

elősegítése és védelme tekintetében, „*annak érdekében, hogy hitelesek legyenek akkor, amikor migrációs és az emberi jogok harmadik országbeli helyzetéről tárgyalnak*”.⁷⁹⁷

Fontos megállapítás, hogy az Uniónak külpolitikája keretében minden esetben figyelembe kell vennie a hontalanság kérdését tekintettel többek között a 2012-es emberi jogokra és a demokráciára vonatkozó uniós stratégiai keretben és cselekvési tervben foglalt vállalásaira, kitér továbbá arra is, hogy tekintettel arra, hogy sok migráns terrorizmus és súlyos emberi jogi jogsértések áldozatává válik, ezért Unió külpolitikájának keretében holisztikus megközelítést kell alkalmazni velük szemben.⁷⁹⁸

A migráció kezelésben fontos szerepet játszik az emberi jogokra és a demokráciára vonatkozó uniós cselekvési terv, hiszen az abban vállalt kötelezettségek már eleve fontos szerepet játszanak az emberi jogok, de emellett és ennek mintájára minden harmadik országgal kötött valamennyi megállapodásba, kidolgozott folyamatba és programba fel kell venni és erősíteni kell az emberi jogok érvényre jutását. Továbbá az emberi jogok tiszteletben tartását az EUSZ 21. cikkében foglalt céloknak megfelelően integrálni kell az Unió külkapcsolataiban a migrációt érintő minden politikába, különös tekintettel a külügyekre, a kereskedelemre, a fejlesztésre és a humanitárius segítségnyújtásra, és külön figyelmet kell szentelni annak, hogy végrehajtsák az Unió minden megállapodásában, kiemelve a kereskedelmi megállapodásokban foglalt emberi jogi záradékokat.⁷⁹⁹

A „migrációs válság” során számos esetben hangzik el az együttműködés fontossága, illetve az emberi élet és méltóság szem előtt tartása. Tény és egyértelműen helyeselhető, hogy azon a területen kell megoldani a problémát, ahol a válság kialakult és a környező országokban, melyek akarva-akaratlan tranzit országokká váltak, viszont ki kell mondani, hogy a megoldások nem megfelelőek és sajnálatos módon visszajára fordulhatnak, szavak és valóság ütközik össze.

Meglátásom szerint a „migrációs válság” jelenleg is tart, és megoldása a közeljövőben nem is várható a jelenlegi eszközökkel. Az értekezés többször kitért arra, hogy az Unió igyekszik az emberi jogok élharcosaként, globális elősegítőjeként fellépni, amit megannyi nyilatkozatban, szerződésben lefektet, illetve már az elsődleges jogban is teret nyert, az Alapjogi Charta megkapta méltó helyét, közvetlen hivatkozással, még ha annak vannak is korlátai, de látni kell, hogy sajnos a gyakorlat mást mutat és erre példa a jelenlegi helyzet.

⁷⁹⁷ ibid 9. o.

⁷⁹⁸ ibid 7., 48., illetve 56. pont

⁷⁹⁹ ibid 59-60. pont

7.4. Összegzés

A fentiekből is kitűnik, hogy az Unió válságkezelése meglehetősen sokrétű, mely nem redukálható le kizárólag katonai vagy polgári tevékenységekre. Az Unió külpolitikájának alapvetése, hogy a konfliktusokat elsősorban diplomáciai téren kell rendezni, melynek elsődleges pontja a kommunikáció megteremtése és tárgyalások folytatása a megfelelő állapot elérése érdekében. Amennyiben e megoldás nem éri el a kívánt hatást, az Unió válságkezelési mechanizmusának további lehetőségei után nyúl, melyek még mindig megelőzik a katonai beavatkozás szükségességét. A fentebb írtakból kitűnik azonban, hogy abban az esetben, amikor a válságkezelés politikai, civil képességei nem vezetnek eredményre, az Unió katonai képességei nem minden esetben nyújtanak segítséget a krízishelyzet megoldásában.

Meg kell tehát állapítani, hogy az Unió tevékenysége – bár nemzetközi szinten mind politikai, mind gazdasági téren egyre nagyobb jelentőségű – nagyban függ attól, hogy a tagállamok milyen mértékben képesek megfelelni a közösségi érdekeknek, illetve hajlandóak részt venni az uniós válságkezelési tevékenységekben. Ez az állapot mindaddig várhatóan fennmarad, amíg egy egységes uniós politikai illetve katonai képességet létre nem hoznak, mely megoldásként szolgálhat az eddig felmerült problémákra.

VIII. Végkövetkeztetés

Az Európai Unió *sui generis* szereplője a nemzetközi kapcsolatoknak; az integrációja során elért gazdasági és politikai fejlődése a globális szinten egyik legmeghatározóbb szereplőjévé emelte, mely nemcsak jogokat garantál, hanem kötelezettségeket is keletkeztet a szervezet számára. Az Unió megalapításától kezdve hosszú utat tett meg a pusztán gazdasági szerveződéstől, a jelenlegi magas fokú politikai integráció eléréséig. Az Unió meghatározott elvek és értékek, többek között az emberi jogok és a demokrácia eszméi mentén szerveződő nemzetközi szervezet, mely az általa elérni kívánt céloknak nemcsak területén belül kíván eleget tenni, hanem a vele kapcsolatban álló harmadik felekkel szemben is az általa képviselt értékek mentén kezdi meg a tárgyalásokat.

Az Európai Unió – ahogyan az az értekezésben többször kifejtésre került – gazdasági alapokon induló szerveződés volt, azonban fejlődése során fokozatosan jutott el odáig, hogy nemcsak a világkereskedelem egyedi, de annál meghatározóbb szereplője legyen, de az emberi jogok egyik meghatározó védelmezőjeként is említhessék.

A Lisszaboni Reformszerződés preambulumban említést tesz az emberi jogok védelméről, mikor a tagállamok elkötelezettségüket fejezik ki a szabadság, a demokrácia, az emberi jogok és alapvető szabadságok tiszteletben tartása és a jogállamiság elvei mellett.⁸⁰⁰ Az értekezés célja az volt, hogy bemutassa, hogy milyen alapokon áll az Unió alapjogvédelmi rendszere, milyen fejlődésen és szakaszokon ment keresztül és napjainkban milyen keretek között működik, s mint globális tényező képes-e megvédeni ezen alapjogokat a nemzetközi kapcsolatainak során; meg van-e a képessége arra, hogy külkapcsolatainak során érvényt szerezzen nekik, és joggal tekinthetjük-e az emberi jogok legmeghatározóbb védelmezőjének nemzetközi viszonylatban.

Az Európai Unió meghatározott értékek mentén épül fel. Az EUSZ 2. cikke szerint ezek a következők: az emberi méltóság tiszteletben tartása, a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, a jogállamiság, valamint az emberi jogok – ideértve a kisebbségekhez tartozó személyek jogait – tiszteletben tartása. Célja pedig – többek között – a béke, az általa vallott értékek és népei jólétének előmozdítása.⁸⁰¹ Az EUSZ 3. cikkének (5) és (6) bekezdései értelmében az Unió nemzetközi kapcsolataiban is igyekszik érvényre juttatni vallott értékeit, és kész megvédeni azokat.⁸⁰²

Az EUSZ az Unió nemzetközi kapcsolatainak tekintetében általános elveket és célokat határoz meg az emberi jogok vonatkozásában, lefekteti miként és milyen módon kíván eleget tenni az emberi jogok védelmének. Az Unió külpolitikája azon elvekre épül, amelyek létrehozását, fejlődését és bővítését vezérelték, és arra irányul, hogy ezek érvényesülését a világ többi részén is előbbre vigye. Az EUSZ rendelkezései értelmében ezek az alapelvek a demokrácia, a jogállamiság, az emberi jogok és alapvető szabadságok egyetemes és oszthatatlan volta, az emberi méltóság tiszteletben tartása, az egyenlőség és a szolidaritás elvei, valamint az Egyesült Nemzetek Alapokmányában foglalt elvek és a nemzetközi jog tiszteletben tartása. Ennek keretében az Unió mind harmadik országokkal, mind pedig nemzetközi szervezetekkel történő

⁸⁰⁰ EUSZ Preambulum: „...MEGERŐSÍTVE elkötelezettségüket a szabadság, a demokrácia, az emberi jogok és alapvető szabadságok tiszteletben tartása és a jogállamiság elvei mellett...”

⁸⁰¹ EUSZ 3. cikk (1)

⁸⁰² EUSZ: „(5) A világ többi részéhez fűződő kapcsolataiban az Unió védelmezi és érvényre juttatja értékeit és érdekeit, és hozzájárul polgárainak védelméhez. Hozzájárul a békéhez, a biztonsághoz, a Föld fenntartható fejlődéséhez, a népek közötti szolidaritáshoz és kölcsönös tisztelethez, a szabad és tisztességes kereskedelemhez, a szegénység felszámolásához és az emberi jogok, különösen pedig a gyermekek jogainak védelméhez, továbbá a nemzetközi jog szigorú betartásához és fejlesztéséhez, így különösen az Egyesült Nemzetek Alapokmányában foglalt alapelvek tiszteletben tartásához.

(6) Az Unió e célkitűzéseket a megfelelő eszközökkel, a Szerződésekben ráruházott hatáskörök keretein belül valósítja meg.”

kapcsolattartása során ezen elvek alapján jár el és keresi ezen kapcsolatokat.⁸⁰³

Az értekezés rövid bemutatás nyújt az alapítószerződések témát érintő rendelkezéseiből, ezt követően pedig általános képet fest az uniós alapjogvédelem fejlődéséből és kihívásairól. A téma feltérképezése során láthatóvá válik, hogy az emberi jogok védelme leginkább említés szintjén jelent meg a szerződésekben az integráció során. Annak fejlődése az EuB jogfejlesztése során alakult ki, viszont az Alapjogi Charta elfogadásával és annak elsődleges jogba történő beemelésével az Unió megteremtette a lehetőségét annak, hogy egységes uniós alapjogvédelem jöhessen létre. Az Unió az alapjogok tekintetében két viszonyítási pontot határoz meg, ez az EJEE, illetve a tagállamok közös alkotmányos hagyományai;⁸⁰⁴ ezt egészíti ki az Alapjogi Charta, illetve az EuB joggyakorlata.

Megállapítható ugyanakkor, hogy az Unió alapjogvédelmi rendszere egyelőre még gyerekcipőben jár. Ezt a véleményemet arra alapozom, hogy habár a lehetőség adva van az uniós polgárok számára, hogy emberi jogaik sérelme vonatkozásában eljárást indítsanak, ez a lehetőség azonban még csak az unió keretein belül elkövetett jogsértések esetén biztosított számukra. Ki lehet mondani, hogy amíg az uniós polgárok tagállami jogviszonyaikban sérült jogaikat az Unió szintjén bármi módon nem tudják érvényesíteni, addig nem beszélhetünk az alapjogvédelem teljességéről. Amíg a tagállami jogorvoslati lehetőségek kimerítése esetén az egyetlen fórum az EJEB, amelyhez a sérelmet szenvedő fél fordulhat, addig az Unió alapjogvédelmi rendszere nem lehet alkalmas az alapjogok teljes körű védelemre. Ahogy láthattuk, a Lisszaboni Szerződés már előírja a csatlakozást az EJEE-hez, de az még mindig várat magára. Figyelemmel ugyanakkor arra is, hogy habár az Unió csatlakozott az Aarhusi Egyezményhez, de ennek ellenére nem tudta létrehozni azt a belső szabályozást, mely lehetővé tenné, hogy megfeleljen az abban foglaltaknak, úgy, hogy tagállamai viszont megfelelnek azoknak láthatóvá válik, hogy a belső emberi jogi rendszere nem hatékony és előrelépés egy nagyon lassú folyamatként jelentkezik, illetve a jogérvényesítés nem megfelelő.

Adódik a kérdés, hogy ha az Unió saját határain belül nem tud teljes körű védelmet biztosítani, milyen jogon és alapon követelheti ezt másokkal szemben. További kérdés, hogy képes-e véghezvinni a meghatározott célokat és érvényt szerezni az általa meghatározott elveknek.

Az Unió gazdasági hatalom; közel 60 éves integrációja során lefektetett keretek és elvek mentén felépülő globális tényező, mely meghatározott céljai elérése érdekében fejlődik. A fentiekben

⁸⁰³ EUSZ 21. cikk (1)

⁸⁰⁴ 6. cikk (3)

egyértelművé válik, hogy az alapjogok, az emberi jogok és azon európai értékek, melyek az Unió alapját képezik, nemcsak a határain belül élveznek védelmet és prioritást. Az Unió külpolitikáját is ezen elvek határozzák meg. Az Unió közös külpolitikája sokrétű politikai terület, magában foglalja a Közös Kül- és Biztonságpolitikát, az ennek a részét képező Védelempolitikát, a külkapcsolatokat harmadik országokkal és szervezetekkel, illetve a válságkezelését is.

Az értekezésben bemutatásra került a KKBP és KKVP fejlődéstörténete, mely háttérrel biztosít ahhoz, hogy bemutathassuk az Unió külkapcsolatainak működését, illetve a válságkezelés nehézségeit, továbbá, hogy miként működik és milyen célok elérése érdekében tevékenykedik, és hogyan jelenik meg az emberi jogi szál, valamint az adott intézmények tevékenységükkel hogyan segítik e területeket.

A leírtakból megállapítható, hogy az Unió külpolitikájának egyik zsinórmértéke a „demokrácia, a jogállamiság, az emberi jogok és alapvető szabadságok egyetemes és oszthatatlan volta”. A KKBP és a KKVP vonatkozásában megállapítható, hogy ameddig a közös külpolitika nem lesz teljesen egységes és nem lesz képes a kormányközi jellegét levetkőzni magáról, nem beszélhetünk jól működő és eredményes külpolitikát biztosító háttérrendszerről.

Ezen hiányosságok tetten érhetőek a külkapcsolati viszonyokban és az Unió válságkezelésében is, melyet a fentebb felhozott és kifejtett esetek is jól példáznak. Az Unió külkapcsolataiban megfigyelhető, hogy minden esetben kritériumként állítja az emberi jogok tiszteletben tartását és azok védelmének erősítését, legyen az bármilyen jellegű szerződéses viszony harmadik országgal. Mindazonáltal egyértelmű képmutatásnak hat a külkapcsolatok során az emberi jogokat előtérbe helyeznie az Uniónak úgy, hogy gazdasági és egyéb érdekeit emiatt nem korlátozza. Az Unió és Kína viszonya, illetve a Törökországgal fenntartott kapcsolat, ezek láttatják legjobban, hogy annak ellenére, hogy a két említett ország számos esetben vét az Unió által oly fontosnak tartott emberi jogok és demokratikus elvárások ellen – melyeket ugyan az Unió és egyes intézményei is elítélnek és fel is szólalnak miattuk –, a gazdasági és politikai kapcsolat aktív, lényeges szankció, illetve retorzió ezeket a felszólalásokat nem követi. Ugyanakkor egyes kisebb súllyal ható országokkal szembeni fellépések sokkal következetesebben végrehajtottak, ami láttatja, hogy amennyiben a gazdasági érdek csekélyebb, úgy a szigor is erősebb, ami erőteljes kritika megfogalmazását kívánja meg az értekezés szerzőjétől.

Látható továbbá, hogy amíg egyedüli képvisellel és elfogadott intézményességgel – így

általános uniós elfogadott véleménnyel – az Unió nem rendelkezik, érdekeit kizárólag tagállamain keresztül képes érvényre juttatni, mely belátható módon kisebb jelentőségű érdem még akkor is, ha az Unió összes tagállama ezen álláspontra helyezkedik is. Az Unió egy közös érdekek és célok mentén felépülő közösség, mely mindazonáltal csak tagállamok összessége, melyek egyedi igényekkel, képességekkel és lehetőségekkel rendelkeznek. Ez pedig az Unió külpolitika egyik gyenge pontja, mely konkrét tevékenységek során meg is mutatkozik.

Az Unió esetében legfontosabb tény, hogy tagállamai mellett működő olyan nemzetközi szervezet, mely meghatározott hatáskörökkel és keretek között működik a kijelölt elv- és keretrendszer mellett, melynek egyik fő irányvonala az emberi jogok érvényre juttatása. A dolgozatban azonban több ízben rámutattunk arra, hogy az alapvetésként lefektetett, és hangoztatott emberi jogok védelme több ízben is csorbát szenved egyes gazdasági érdekek miatt, az uniós alapjogvédelem nem teljes, és egyes esetekben gyengébb védelmet nyújt, mint adott tagállamok alapjogvédelmi rendszere, mindemellett a tagállamok alapjogvédelmi rendszere és emberi jogokról alkotott tartalmi, és érvényességi keretei is változóak. Ugyanakkor az Uniónak egyes, más nemzetközi szervezetekkel kapcsolatos emberi jogi elvárásoknak is eleget kell tennie, így például az ENSZ által állított követelményeknek és céloknak, figyelemmel többek között arra, hogy tagállamai részesei-e az adott szervezetnek, illetve maga is egyre nagyobb befolyásra kíván benne szert tenni. Látható tehát, hogy az Unió meglehetősen sokrétű és több szálon futó „emberi jogi követelményrendszerben” próbál egyenes utat és érvényt szerezni az emberi jogok egyetemességének, mely kifejezetten nehéz vállalatás ebben a szerteágazó globális környezetben.

Az Unió elsődleges partnere a tagállamok mellett az ENSZ maga és annak szervei, kettejük közös fellépése és emberi jogi témában történő egyeztetése, globális szinten is irányadó mértéket szolgáltatnak.

Az Unió többször kijelentette, hogy elkötelezett az ENSZ Emberi Jogi rendszere mellett, ennek érdekében elkötelezett aziránt, hogy megvédje és előmozdítsa az emberi jogok egyetemességét, oszthatatlanságát, kölcsönös függőségét és egymáshoz való viszonyát, összhangban az emberi jogi és demokratiai stratégiájával és a kül- és biztonságpolitikával kapcsolatos globális stratégiájával, meghatározott nemzetközi és emberi jogi jogokra alapuló globális rendet támogató uniós támogatással.

Az Unió kiemeli, hogy a nem-kormányzati-, és emberi jogvédő szervezetek fontos, elvitathatatlan szerepet töltenek be az emberi jogok globális térnyerésében, s nagy fontosságot

tulajdonít az ilyen nem kormányzati szervezetek és védnökök biztonságos és környezetbarát működésének előmozdítása érdekében.

Hangsúlyt kell kapjon a gazdasági, szociális és kulturális jogok védelmének és előmozdítása, melynek keretében külön figyelmet kell szentelni az SDG 2030-as menetrend átfogó és hatékony végrehajtásának, mely magában foglalja az emberi jogokat a fenntartható fejlődési célok megvalósításában.⁸⁰⁵

Megállapítható tehát, hogy az Unió a globális szinten is harcol az emberi jogok elősegítése érdekében, s időnként magasabb célokat tűz ki, mint a tagállamok, azonban felmerül a kérdés, hogy mindaddig, míg a tagállamok vonatkozásában is eltérés figyelhető meg, illetve egyes esetekben az Unión belül is más-más megítélés alá eshet egy-egy emberi jogi tartalom, nem tűnik-e képmutatásnak az emberi jogok egyetemességét hirdetni és számon kérni. Meglátásom szerint az, de talán el kell fogadnunk azt a tényt, hogy az Unió néha túlnő saját keretein és az emberi jogi érdekérvényesítése inkább a külpolitika zászlóshajója lesz és saját határain belül megmarad annak hathatós védelme a tagállamok kezében.

A gazdasági erő és hatalom, mellyel Unió rendelkezik, lehetőséget biztosít számára, hogy az általa kitűzött, védendő értékeket megóvja illetve előteremtse azok megvalósulásának feltételeit. E tevékenységek igen sokrétűek; ebbe a kategóriába sorolható a szomszédságpolitikában megfigyelhető csatlakozási, fejlesztési szerződések és egyéb más jogviszonyok az Unió és partnerállamai között, továbbá itt kell megemlíteni az Unió humanitárius és válságkezelési tevékenységét is.

A dolgozat két konkrét eseményt vizsgált meg, melyek rámutatnak arra, hogy milyen alapvető problémákkal néz szembe az Unió külpolitikája során, és milyen lehetőségei vannak e téren. A nyugat-balkáni válság ugyan felkészületlenül érte az éppen megalakuló és szerveződő KKBP-t, de az évek folyamán sem lehet azt mondani, hogy a kardinális kérdések megoldódtak volna. A problémát továbbra is az jelenti, hogy az államok teljesítőképessége véges, közös uniós katonai és civil képesség nélkül eredményesen nem lehet érvényt szerezni a közös érdekeknek. Megfigyelhető ugyanakkor, hogy az Unió számos előrelépést tudott tenni békefenntartói tevékenysége során, elősegítette a demokratikus fejlődést és az emberi jogok védelmét, és segélyeinek hála a térség a fejlődés útjára lépett. Habár a nyugat-balkáni válságkezelési

⁸⁰⁵ Council Conclusions on EU Priorities at UN Human Rights Fora in 2017 - Council conclusions (27 February 2017), 5689/17, (forrás: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5689-2017-INIT/en/pdf> letöltve: 2017. augusztus 2.)

tevékenységek még mind a mai napig tartanak, az Uniónak egy másik hatalmas problémával kell megküzdeni: ez pedig az „arab tavasz” által elindult, az Unió felé irányuló menekültáradat.

Az Unió a világ egyik legnagyobb humanitárius segélyező szerve, viszont a szír menekültválság terén alkalmazott uniós magatartás nem nevezhető sikeresnek. A vizsgált esetből kiviláglik, hogy az Unió által előtérbe helyezett diplomáciai út nem volt túl sikeres, hiszen a szír kormány felszólítása és a bevezetett szankciók nem vezettek eredményre: a válság túlnőtte önmagát és nagyobb méreteket öltött, mint korábban várható volt. E probléma már az Unió határainál van, s napjaink egyik legfeszültebb politikai helyzetét okozza az Unió életében. A kialakult helyzetre az Unió jelenleg képtelen kellőképpen reagálni, és a bemutatott igen körülményes döntéshozatali eljárás nem nyújt megfelelő közös megoldást a helyzetre. Ebből kifolyólag a tagállamok egységes állásfoglalás hiányában egyedül igyekeznek megoldani a problémát, mely néhol az uniós értékek tiszteletben tartásának sérelmére történik. A dolgozat kiterjed a „migrációs válság” okozta fejetlenségre az Unió által elvárt magatartási normákra, a sokat hangoztatott emberi jogi felelősségre, de láttatja, hogy jelen pillanatban, hivatkozással a fentebb említett okokra is, a megoldás messze van és nem konzekvens.

A dolgozat bemutatja az Európai Unió kialakuló alapjogvédelmi rendszerét; megvizsgálja és képet ad a közös külpolitikáról, vázolja előnyeit és igyekezett rámutatni gyengeségeire. A szerző véleménye, hogy a habár az Unió Európa egységét jelenti, éppen a különböző tagállami érdekek azok, amelyek nem teszik sikeressé az Unió külpolitikáját és ezzel az emberi jogok megfelelő előmozdítását. A külpolitikában egység kell, egy irányvonal, mely mentén a tagállamok saját érdekeiket is érvényesíteni tudják. Meglátásom, hogy a jelenlegi külpolitikai rendszert át kell dolgozni, a főképviseelő részére megfelelő döntéshozatali jogokat kell adni, hogy egyszemélyben megfelelő apparátussal a tagállamokkal szorosán együttműködve képviselje az Unió mind emberi jogi, mind gazdasági érdekeit. Ennek átvitele nyilvánvalóan számos akadályba ütközne, de látni kell, hogy jelenleg súlytalannak tekinthető a főképviseelő szerepe az Unió külpolitikájában.

Összegzésképpen megállapítható, hogy az Európai Unió abban az esetben tekinthető majd az emberi jogok globális és vitathatatlan védelmezőjének, amikor hiányosságait rendezni tudja. Még várat magára az az idő, amikor behozza a feltárt belső elmaradásokat, és az emberi jogok rendszere egységes képet mutat majd az Unión belül. Ezt követően lesz lehetősége arra, hogy ne csak elősegítse, hanem joggal követelhesse partnereitől a vallott értékek megteremtését. Ehhez azonban megfelelő felkészültségű és az emberi jogok iránt elkötelezett politikusokra,

valamint hatékonyan és gyorsan működő Közös Kül- és Biztonságpolitikára lesz szükség, ami még nem minden esetben áll az Európai Unió rendelkezésére.

Bibliográfia

Könyvek, kötetek

Balázs Judit: Törökország Kelet és Nyugat között, Lóvér Print Kft. 2009

Balázs Péter: Az Európai Unió külpolitikája és a magyar-EU kapcsolatok fejlődése. KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft., Budapest, 2002.

Björkdahl, Annika – Strömvik Maria: EU Crisis Management Operations. ESDP Bodies and Decision-Making Procedures Danish Institute for International Studies Report 2008.

Blahó András – Prandler Árpád: Nemzetközi szervezetek és intézmények. Aula Kiadó, Budapest, 2011.

Blutman László: Az Alkotmányos És Európai Alapjogok Viszonya, In: Bodnár László (szerk.): EU csatlakozás és alkotmányozás. SZTE ÁJK Nemzetközi Jogi Tanszék, Szeged, 2001. 38. o., Chronowski Nóra: „Integrálódó” alkotmányjog. Dialóg Campus, Budapest-Pécs, 2005.

Blutman László: Az Európai Unió joga a gyakorlatban, második átdolgozott kiadás, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest 2013.

A. von Bogdandy, M. Kottmann, C. Antpöhler, J. Dickschen, S. Hentrei, M. Smrkolj, ‘Reverse Solange—Protecting the essence of fundamental rights against EU Member States’ 49 Common Market Law Review, 2, (2012) 489-519. o.

Borowsky, Martin: Kapitel VII. Allgemeine Bestimmungen, in: Meyer, Jürgen (szerk.): Kommentar zur Charta der Grundrechte der Europäischen Union. Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 2003.

Buzan, Barry: People, States and Fear: The National Security Problem in International Relations Wheatsheaf Books, 1983.

Chronowski Nóra – Zeller Judit.: Az alapjogok védelme az Európai Unióban In.: Összehasonlító alkotmányjog, Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft., Budapest 2006.

Craig, Paul: The Lisbon Treaty - Law, Politics, and Treaty Reform, Oxford University Press-New York 2010.

Dezső Márta - Vincze Attila: Magyar alkotmányosság az európai integrációban, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft 2014.

Douglas-Scott, Sionaidh: The European Union and Human Rights after the Treaty of Lisbon, Human Rights Law Review 11:4, Oxford University Press

Eeckhout, Piet: External Relations of the European Union. Legal and Constitutional Foundations. Oxford University Press 2005

Fontaine, Pascal: A new idea for Europe, The Schuman declaration – 1950-2000. European Communities, 2000, fordításban megjelent Robert Schuman: Európáért. Pécs, 1991.

Gazdag Ferenc: Az Európai Unió közös kül- és biztonságpolitikája Osiris Kiadó Budapest, 2003.

Gazdag Ferenc: Európai integráció és külpolitika Osiris Kiadó Budapest, 2005.

Grevi, Giovanni – Helly, Damien – Keohane, Daniel (szerk.): *The European Union Institute for Security Studies: European Security and Defence Policy. The First 10 Years (1999-2009)*

Grevi, Giovanni: Introduction Renewing EU foreign policy (In) Giovanni Grevi – Daniel Keohane (szerk.): Challenges for European Foreign Policy in 2013 Renewing the EU's role in the world

Halmosy Dénes: Nemzetközi szerződések 1945-1982 Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Gondolat Könyvkiadó Budapest, 1985

Hill, Christopher – Smith, Karen E.: European Foreign Policy – Key documents, First published 2000 by Routledge, e-published 2003 in the Taylor & Francis e-Library

Hoffmeister, Frank: Menschenrechts- und Demokratieklauseln in den vertraglichen Aussenbeziehungen der Europäischen Gemeinschaft – Springer 1998

Horváth Zoltán – Ódor Bálint: Az Európai Unió szerződéses reformja, Az Unió Lisszabon után, HVG-ORAC Lap- és könyvkiadó Kft., 2008

J. Nagy László: Európa ismeretek, JGYF Kiadó Szeged, 1998.

Kecskés László: EU-JOG és jogharmonizáció, bővített harmadik kiadás, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft. Budapest 2009

Kende Tamás – Szűcs Tamás: Bevezetés az Európai Unió politikáiba, Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft. Budapest 2011

Kertészné Váradi Szilvia: Az Európai Unió bővítésének jogi aspektusai, Budapest, ComLex Wolters Kluwer, 2014.

Konstantinos G. Margaritis: European Union accession to the European Convention on Human Rights: an institutional “marriage”, Department of Transnational Legal Studies VU University Amsterdam, Faculty of Law

Krause, C. Rosas, A. (szerk.) Economic, Social and Cultural Rights: A Textbook. Doordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1995.

L.N. Brown – T. Kennedy: The Court of Justice of the European Communities, Sweet and Maxwell, 2000.

Louka, Elli: Conflicting Integration: The Environmental Law of the European Union. Antwer/Oxford/New York, 2004, Intersentia

Mathisen, Karoline L.: The Impact of the Lisbon Treaty, in particular Article 6 TEU, on Member States' obligations with respect to the protection of fundamental rights. University of Luxembourg, Law Working Paper Series, Paper number 2010-01, 29 July, 2010.

Medina Viktor: EU ismeretek, Szent István Egyetem, 2011,

Michl, Walter – Streinz, Rudolf: EUV 6 (3). In: Streinz, Rudolf (szerk.): EUV/AEUV Kommentar. München, C. H. Beck, 2012.

Németh István: Európa 1945-2000. A megosztástól az egységig Aula Kiadó, 2004

Pánovics Attila: Környezeti szelvényjogok három jogrendszer metszéspontjában. In: RAISZ ANIKÓ (szerk.): A nemzetközi környezetjog aktuális kihívásai. Miskolc, Miskolci Egyetem, 2012.

Pernice, Ingolf: The Treaty of Lisbon and Fundamental Rights, in: Griller, Stefan – Ziller, Jaques (szerk.): The Lisbon Treaty. EU Constitutionalism without a Constitutional Treaty? Springer, Bécs, 2008. 252. o.

Rehrl, Jochen –Weisserth, Bernhard: Handbook on CSDP. The Common Security and Defence Policy of the European Union Armed Forces, Printing Shop, Bécs, 2012

Ruane, Kevin: *The Rise and Fall of the European Defence Community* Macmillan Press London, 2000

Sack, Jörn: *The European Community's Membership of International Organizations*. *Common Market Law Review*, Vol. 32, 1995

Shaw, Jo: *Law of the European Union*. Palgrave, Basingstoke 2000.

Shihata, Ibrahim.: *The World Bank in a Changing World*. Doordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1991.

Szalayné Sándor Erzsébet *A Személyek Jogállása Az Uniós Jogrendben*, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatási-tudományi Kar Budapest, 2014.

Törő Csaba: *Az Európai Unióról szóló szerződés 18., 21., 24-38., 41-44. cikkeinek magyarázata* In: Osztovits András (szerk.): *Az Európai Unióról és az Európai Unió működéséről szóló szerződések magyarázata I. Komentár*. Complex Kiadó Budapest, 2011

Udvari Beáta: *Az Európai Unió nemzetközi fejlesztéspolitikája: a kereskedelmi eszközök eredményessége*, JATE Press – Szeged 2013

Van De Heyning, Cathrine – Lawson, Rick: *The EU as a Party to the European Convention of Human Rights: EU Law and the European Court of Justice Case Law as Inspiration and Challenge to the European Court of Human Rights Jurisprudence*. In: *Human Rights Protection in the European Legal Order: the Interaction between the European and the National Courts* (ed. by Patricia Popelier, Catherine Van de Heyning, Piet Van Nuffel, ISBN 9781780680101) 2011.

Várnay Ernő – Papp Mónika: *Az Európai Unió joga*, Complex Kiadó, Budapest 2006.

Vincze Attila: „Osztott szuverenitás- többszintű alkotmányosság”. In: Kocsis Miklós - Zeller Judit (szerk.) *A köztársasági alkotmány 20 éve*. PAMA, Pécs, 2009,

Vincze Attila: *Az Európai Unióról szóló szerződés 47. cikkének magyarázata* In: Osztovits András (szerk.): *Az Európai Unióról és az Európai Unió működéséről szóló szerződések magyarázata I. Komentár*. Complex Kiadó Budapest

Vincze Hajnalka – Póti László – Tóth Péter: *Az Európai Unió biztonság- és védelempolitikai dokumentumai I*. Charta Press Kft. 2003

Wouters, Jan et al.: The United Nations and the European Union: An Ever Stronger Partnership. T.M.C. Asser Press, The Hague 2006.

Folyóiratok, cikkek

Buzan, Barry – Wæver, Ole – de Wilde, Jaap: Security: a New Framework for Analysis Lynne Rienner Publishers, 1998

Cameron, Fraser – Balfour, Rosa: The European Neighbourhood Policy as a conflict prevention tool, EPC Issue Paper No 47 June 2006

Csejtei István: Az Európai Konvent Alkotmánytervezetének külpolitikai és védelmi vonatkozásai. Európai Tükör, 2003

Csöndes Mónika – Kecskés László: Aláírták a Lisszaboni Szerződést. Európai Jog 2008. évi I. szám

De Schutter, Olivier: The Two Europes of Human Rights: The Emerging Division of Tasks between the Council of Europe and the European Union in Promoting Human Rights in Europe. Columbia Journal of European Law, Vol. 14, Issue 3 (Summer 2008)

Defeis, Elizabeth: Human Rights, The European Union, and the Treaty Route: from Maastricht to Lisbon. Fordham International Law Journal, Vol. 35., 2012/6

Dietrich, Sascha: Die rechtlichen Grundlagen der Verteidigungspolitik der Europäischen Union. Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (ZaöRV) 66, 2006

Gazdag Ferenc: Miként és miből lesz európai védelem? Nemzet és Biztonság, 2008. február

Gömbös Csilla: Az Európai Unió megerősített nemzetközi szerepvállalása, in Diskurzus (ISSN: 2062- 5715), 2012./1. szám

Gyenyey Laura - Uniós Polgárság: A piacorientált szemlélettől való elszakadás göröngyös útja – A Rottmann-, a Zambrano-, a Mccarthy- és a Dereci-ügyek analízise, Iustum Aequum Salutare VIII. 2012/2.

Gyenyey Laura: Az Európai Unió Migrációs Politikája „*Tényleges megoldás egy valós válságra*”? Iustum Aequum Salutare XII. 2016. 2.,

Gyökös Péter: Az Alkotmány szerződés jövője Európa jövője? Európai Tükör 2006/3

Heldweg, Michael A.: Towards Good Environmental Governance in Europe. *European Environmental Law Review*, January 2005

Hronyecz Erika: Az Európai Unió védelmi iparának helyzete és kihívásai napjainkban. *Hadmérnök*, 2014. március.

Jeney Petra: Összefoglaló az Európai Konvent tevékenységéről. *Európai Jog* 2002. évi 6. szám

Juhász Krisztina: Az Európai Unió válságkezelési tevékenységét szolgáló intézmény- és döntéshozatali rendszer, *JOG- ÉS POLITIKATUDOMÁNYI FOLYÓIRAT VIII. évfolyam*, 2014/1. szám

Kajtár Gábor: A kettős pillérszerkezet megerősített kontúrjai a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése után *Európai Jog* 2010/4. szám

Katz, Peter: The Treaty of Nice and European Union Enlargement: The Political, Economic, and Social Consequences of Ratifying the Treaty of Nice, 24, *University of Pennsylvania Journal of International Law*, Spring 2003.

Krüger, Hans Christian – Polakiewicz, Jörg: Vorschläge für ein kohärentes System des Menschenrechtsschutzes in Europa, In: *Europäische Grundrechte Zeitschrift*, 2001

Kuhnert, Kathrin: Bosphorus – Double standards in European human rights protection? *Utrecht Law Review* published by igitur - Volume 2, Issue 2, 2006 december

Lehne, Stefan: Has the “Hour of Europe” come at last? The EU’s strategy for the Balkans In: Batt, Judy (edited): *The Western Balkans: moving on* European Union Institute for Security Studies Chaillot Paper No. 70. 2004.

Makki, Sami: Moyens civils de prévention et de gestion des crises et rôle des ONG. *Le Débat Stratégique* N54 Janvier 2001. <http://www.ehess.fr/cirpes/ds/ds54/ong.html>

Marinkás György - Az emberi jogok védelmének fejlődése az Európai Unióban: az Unió csatlakozása az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez, *MISKOLCI JOGI SZEMLE* 8. évfolyam (2013) 1. szám

Nádudvari Anna - A NATO és az Európai Unió együttműködése, *Nemzet és Biztonság* 2012/4. szám

Orbán Balázs - Európai bírói fórumok küzdelme a háttérben, 2015. január 09.

<http://napigazdasag.hu/cikk/32780/>

Petersmann, Ernst-Ulrich: Time for a United Nations ‘Global Compact’ for Integrating Human Rights into the Law of Worldwide Organizations: Lessons from European Integration, *European Journal of International Law* (2002) 13 (3)

Prieger Adrienn: Törökország az EU határán? *International Relations Quarterly*, Vol. 6. No.3. (2015 ősz)

Roth, Kenneth: Filling the Leadership Void: Where is the EU? In: Human Rights Watch World Report 2007

Saltinyte, Loreta: European Union accession to the European Convention on Human Rights: Stronger Protection of Fundamental Rights in Europe? *Jurisprudance*, 2010/2

Schiffner Imola - Az uniós polgárság hatása a tagállami állampolgársági politikákra, *De iurisprudencia et iure publico*, IX. évfolyam, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar 2015/2. szám

Schroeder, Werner: Die Auslegung des EU-Rechts In: *JuS* 3/2004

Sera, Jean M: The Case for Accession by the European Union to the European Convention for the Protection of Human Rights, *Boston University International Law Journal*, Vol. 14, Issue 1 (Spring 1996)

Solé, Débora Miralles: An Instrumental Analysis of the EU’s Capability to Action Conflict Response. *Institute Universitari d’Estudis Europeus*, 2004. Grup Artyplan-Artympr S.A. Barcelona

Sjursen, Helene: The EU as a ‘normative’ power: how can this be? *Journal of European Public Policy*, Vol. 13, 2006, No. 2.

Sulyok Gábor: Az emberi jogok nemzetközi jogi és európai uniós védelmének összehasonlítása. *Acta Humana: emberi jogi közlemények*. 2005. (16. évf.) 2. szám

Szalayné Sándor Erzsébet: Alapjogok (európai) válaszüton. *Jogtudományi Közlöny*. 2013 (68. évf.) 1. szám

Szalayné Sándor Erzsébet: *Az alapjogok három jogrendszer metszéspontjában*. Állam és Jogtudomány, 2009. (L. évfolyam)

Szalayné Sándor Erzsébet: Új távlatok az európai alapjogvédelemben. *Közjogi Szemle*. 2010. (3. évf.) 3. szám

Szalayné Sándor Erzsébet: Uniós jog Strasbourgban – a koherens alapjogvédelem új rendje Európában, *Scientia Iuris*, 2011/3-4 szám

Szalbot Balázs: Az Európai Unió Bírósága elutasította az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez való csatlakozást: Mit jelent ez a döntés? – *Arsboni jogi folyóirat* - 2015. február 5.

Szemesi Sándor: Az Európai Unió és a közösségi jog szerepe az Emberi Jogok Európai Bírósága gyakorlatában. In: *Acta Humana: emberi jogi közlemények*, 2006/2. szám

Tamus Katalin: Az Európai Unió és Törökország kapcsolatai napjainkban, *EURÓPAI TÜKÖR* 2013/1,

The European Union and Crisis Management in European Issue 2006/22. március 13., <http://www.robert-schuman.eu/en/european-issues/0022-the-european-union-and-crisis-management>

Türke András István: A lisszaboni szerződés biztonság- és védelempolitikai aspektusai. *Nemzet és Biztonság*, 2009. november.

Varga Gergely: A NATO és az Európai Unió kapcsolata, *Nemzet és Biztonság* 2008. május, 4. old

Vida Krisztina: Az EU intézményei Amszterdam után *Európai Tükör* 1997. évi 4. szám

Vörös Imre - Néhány gondolat az uniós polgárság intézményéről, *Jogelméleti szemle* 2012/2. szám (forrás: <http://jesz.ajk.elte.hu/voros50.pdf>, letöltve 2017. július 23.)

Wessels, Wolfgang – Bopp, Franziska: *The Institutional Architecture of CFSP after the Lisbon Treaty-Constitutional breakthrough or challenges ahead?* Challenge Research Paper No. 10 June 2008.

Joganyagok

Az Európai Unióról szóló szerződés

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés

Európai Gazdasági Közösség létrehozásáról (Római Szerződés)

Szerződés az Európai Unióról (Maastrichti Szerződés)

Az Európai Unió Alapjogi Chartája

Amszterdami Szerződés

Nizzai Szerződés

Szerződés európai alkotmány létrehozásáról

24. Nyilatkozat az Európai Unió jogi személyiségéről <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex:12012E/TXT>

TANÁCS 533/2004/EK határozat a stabilizációs és társulási folyamat keretében európai partnerségek létrehozásáról (2004. március 22.)

A Tanács 2666/2000/EK rendelete (2000 december 5.) az Albániának, Bosznia és Hercegovinának, Horvátországnak, a Jugoszláv Szövetségi Köztársaságnak és Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaságnak nyújtandó támogatásról, az 1628/96/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről, továbbá a 3906/89/EGK és az 1360/96/EGK rendelet, valamint a 97/256/EK és az 1999/311/EK határozat módosításáról

A Tanács 2004/83/EK IRÁNYELVE (2004. április 29.) a harmadik országok állampolgárainak, illetve a hontalan személyeknek menekültként vagy a más okból nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésének feltételeiről és az e státuszok tartalmára vonatkozó minimumszabályokról

A Tanács 343/2003/EK rendelete (2003. február 18.) egy harmadik ország állampolgára által a tagállamok egyikében benyújtott menedékjog iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról

A Tanács 343/2003/EK rendelete (2003. február 18.) egy harmadik ország állampolgára által a tagállamok egyikében benyújtott menedékjog iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról

Európai Parlament és a Tanács 604/2013/EU rendelete egy harmadik országbeli állampolgár vagy egy hontalan személy által a tagállamok egyikében benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási

szabályok megállapításáról

Council Decision 2014/512/CFSP (OJ L 229, 31.7.2014, p. 13)

European Union Restrictive measures (sanctions) in force (Regulations based on Article 215 TFEU and Decisions adopted in the framework of the Common Foreign and Security Policy)

Cotonouban 2000. június 23-án aláírt Partnerségi Megállapodás egyrészről az afrikai, karibi és csendes-óceáni államok, másrészről az Európai Közösség és tagállamai között, L 317/3 Az Európai Közösségek Hivatalos Lapja 2000.12.15.

A Tanács 2002/148/EK határozata

A Tanács 2001/510/EK határozata

A Bizottság Közleménye a Tanácsnak A Cotonoui Partnerségi Megállapodás 96. cikke alapján Burundival folytatandó konzultációk megkezdéséről, Brüsszel, 2015. október 9., COM(2015) 500 final

Értekezések, egyéb

2/94 „A Közösség csatlakozása az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez” [1996] EBHT I-1759

2016/3026(RSP) Resolution on the cases of the Larung Gar Tibetan Buddhist Academy and Ilham Tohti

2016/3027(RSP) Resolution on the situation of the Rohingya minority in Myanmar

A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a harmadik országok állampolgárainak, illetve a hontalan személyeknek menekültként vagy a más okból nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésének feltételeiről és az e státuszok tartalmára vonatkozó minimumszabályokról szóló, 2004. április 29-I 2004/83/EK irányelv alkalmazásáról / COM/2010/0314 végleges / (Forrás: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex:52010DC0314> Letöltve: 2017. május 6.)

A Bizottság közleménye a Tanácsnak, az Európai Parlamentnek, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának (2007. október 25.) – Az EU bizonytalan helyzetekre adott válaszai felé – a fenntartható fejlődés, stabilitás és béke érdekében történő, nehéz körülmények közötti kötelezettségvállalásról [COM(2007) 643 végleges – a Hivatalos Lapban még nem tették közzé]. <http://eur-lex.europa.eu/legal->

content/HU/TXT/?qid=1430062356364&uri=URISERV:r13019

A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak - Az európai szomszédságpolitika áttekintése - Brüsszel, 2010.5.12. COM(2010) 207
http://publications.europa.eu/resource/ellar/77dcb5a1-5e7c-48c9-ae03-447fc1629a4b.0014.02/DOC_1

A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, a Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának – Közlemény a migrációról, Brüsszel, 2011.5.4. COM(2011) 248 végleges

A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: Európai Migrációs Stratégia, Brüsszel, 2015.5.13. COM(2015) 240 final,

A More Secure Europe in a Better World. European Security Strategy. 12 December 2003, Brüsszel <http://www.iss.europa.eu/uploads/media/solanae.pdf>

A Tanács 2666/2000/EK rendelete (2000 december 5.) az Albániának, Bosznia és Hercegovinának, Horvátországnak, a Jugoszláv Szövetségi Köztársaságnak és Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaságnak nyújtandó támogatásról, az 1628/96/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről, továbbá a 3906/89/EGK és az 1360/96/EGK rendelet, valamint a 97/256/EK és az 1999/311/EK határozat módosításáról, Az Európai Közösségek Hivatalos Lapja, L 306. szám http://europa.eu.int/comm/enlargement/cards/pdf/general/2666_oo_en.pdf

A Tanács 533/2004/EK határozata (2004. március 22.) a stabilizációs és társulási folyamat keretében európai partnerségek létrehozásáról

A Tanács és a tagállamok kormányainak a Tanács keretében üléselő képviselői, az Európai Parlament és a Bizottság által elfogadott együttes nyilatkozat az Európai Unió fejlesztési politikájáról: Az európai konszenzus [Hivatalos Lap C 46., 2006.2.24.]

A Tanács és a tagállamok kormányainak a Tanács keretében üléselő képviselői, az Európai Parlament és a Bizottság által elfogadott együttes nyilatkozat az Európai Unió fejlesztési politikájáról: „Az európai konszenzus” (2006/C 46/01) - Az Európai Unió Hivatalos Lapja – 2006.2.24, C46/1

A Tanács következtetései az ENSZ emberi jogi fórumain 2017-ben képviselendő uniós

prioritásokról – Tanács következtetései (2017. február 27.), Brüsszel, (OR. en) 5689/17

Az emberi jogok helyzete a világban és az Európai Unió ezzel kapcsolatos politikája, ideértve az Unió emberi jogokkal kapcsolatos stratégiai politikájára gyakorolt hatásait is - Az Európai Parlament 2012. április 18-i állásfoglalása az emberi jogok világbeli helyzetéről szóló éves jelentésről és az Európai Unió ezzel kapcsolatos politikájáról, ideértve annak az EU emberi jogi stratégiai politikájára gyakorolt következményeit (2011/2185(INI))

Az Európa Tanács és az Európai Unió közötti egyetértés memoranduma (Strasbourg, 2007. május 10.)

Az Európa Tanács Statútuma (aláírás: 1949. V. 5., hatályba lépés: 1949. VIII.3.), preambulum <http://echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=court/accessioneu&c=>

Az Európai Bizottság közleménye: A demokratikus elvek és az emberi jogok figyelembe vétele és tiszteletben tartása a Közösség és a harmadik országok közötti megállapodásokban (COM(95) 216 végleges).

Az Európai Parlament állásfoglalása az Európai Unió megállapodásaiban szereplő emberi jogi és demokráciázáradékról (2005/2057(INI))

Az Európai Tanács 2013. december 19-20-ai ülésén elfogadott következtetések (http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/HU/ec/140258.pdf)

Az Európai Unió belső biztonsági stratégiája. Az európai biztonsági modell felé. Az Európai Unió Kiadóhivatala. Luxembourg, 2010.

(http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/librairie/PDF/QC3010313HUC.pdf)

Az Európai Unió és az ACP-országok közötti partneri kapcsolatrendszer http://www.mfa.gov.hu/NR/rdonlyres/FAFD098D-57AC-4C80-9776-5D749003AB86/0/EU_ACP_partnerseg.pdf

Az Európai Unió Tanácsa, Brüsszel, 2012. június 15. (21.06), (OR. en) 11205/12, Iránymutatások az EU közös kül- és biztonságpolitikája keretében elrendelt korlátozó intézkedések (szankciók) végrehajtásához és értékeléséhez

Background Eu-China Summit, Peking, 2016. Július 12-13 Kína, Brüsszel, 2016

Background Note – Capability Development Plan

[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/080708-
CDP_Press_Background_brief%20.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/080708-CDP_Press_Background_brief%20.pdf)

Bargiotti, Leda - The approval of Protocol 14 opens the way to the EU adhesion to the European Convention on Human Rights
<http://eafs.org/2010/01/19/the-approval-of-protocol-14-opens-the-way-to-the-eu-adhesion-to-the-european-convention-on-human-rights>

Bayer József: „Európa kül- és biztonságpolitikai kihívásai a XXI. században”.
http://www.honvedelem.hu/nyomtat/14758.html?originalUri=cikk/3/14758/mta_konferencia.html

Bizottság közleménye (2004. május 12.) – Európai szomszédságpolitika. Stratégiai iránymutatás [COM(2004)373]
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=CELEX:52004DC0373>

Biztonságos Európa egy jobb világban – Európai Biztonsági Stratégia
(<http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIHU.pdf>)

Bodo Hombach: Stability pact for South-Eastern Europe: A new perspective for the region
<http://sam.gov.tr/wp-content/uploads/2012/01/Bodo-Hombach.pdf>

Capability Development Plan – CDP,
<https://www.eda.europa.eu/aboutus/whatwedo/strategies/Capabilities>

Civilian Headline Goal 2010
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Civilian_Headline_Goal_2010.pdf

Communication from the Commission to the Council and the European Parliament of 10 September 2003 - The European Union and the United Nations: the choice of multilateralism [COM(2003) 526final]

Constitution of the World Health Organization.
http://www.who.int/governance/eb/who_constitution_en.pdf

Council conclusions on Democracy Support in the EU's External Relations 2974th EXTERNAL RELATIONS Council meeting Brussels, 17 November 2009, (forrás: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/gena/111250.pdf letöltve: 2017. április 20.)

Council conclusions on Syria Foreign Affairs Council meeting Brussels, 2014.december 15. - <http://www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2015/03/150306-syria-eu-strengthens-sanctions-against-regime-and-supporters/>

Council Conclusions on the Action Plan on Human Rights and Democracy 2015 – 2019, Brussels, 20 July 2015 (OR. en) 10897/15

Council Joint Action 2008/124/CFSP

COUNCIL JOINT ACTION 2008/124/CFSP of 4 February 2008 on the European Union Rule of Law Mission in Kosovo, EULEX KOSOVO

Court of Justice rejects draft agreement of EU accession to ECHR – 2015. január 14. - <http://www.euractiv.com/sections/eu-priorities-2020/court-justice-rejects-draft-agreement-eu-accession-echr-310983>

Davies, Wyre: BBC News - Tunisia: President Zine al-Abidine Ben Ali forced out. Bbc.co.uk, 2011. január 15. <http://www.bbc.com/news/world-africa-12195025>

Delivering on Democracy, Report January – June 2011, EIDHR (forrás: http://www.eidhr.eu/files/dmfile/EIDHR_DemocracyReport2.pdf, letöltve: 2017. április 20.)

Emberi jogi feltételeesség a fejlesztési politikában - Európai Parlament – nemzeti parlamentek Brüsszel - 2011. október 11. - Európai Parlament, Parlamentközi Bizottsági Ülés – Vitaindító

Emberi jogok: védelem, támogatás és megelőzés <http://www.europatanacs.hu/index.php?workspace=pages&id=45&langId=1>

Emerson, Michael – Kaczynski, Pjotr M.: Looking afresh at the external representation of the EU in the international arena, post-Lisbon, CEPS Policy Briefs, 2010 <http://www.ceps.be/book/looking-afresh-external-representation-eu-international-arena>

EU Concept for Military Planning at the Political and Strategic Level, Council of the European Union COSDP 539, 10687/08, Brussels, 16 June 2008., <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st10/st10687.en08.pdf> 6

Európai Biztonsági Stratégia

<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIHU.pdf>

Fact Sheet The European Union and Syria Brussels

http://www.eeas.europa.eu/statements/docs/2013/131018_01_en.pdf

Fact Sheet The European Union and

Syria http://www.eeas.europa.eu/statements/docs/2013/131018_01_en.pdf

Gálik Zoltán: „A közös európai külpolitika elmélete. A neoföderalizmustól a külpolitikai döntéseméletig.” Ph.D. értekezés, Budapest, 2006

Gazdik Gyula - Stratégiai törekvések a szíriai válság kapcsán III. Az Európai Unió és a szíriai válság, NKE Stratégiai Védelmi Kutatóközpont Elemzések – 2013/3 http://hhk.uni-nke.hu/downloads/kozpontok/svkk/Elemzesek/2013/SVKK_Elemzesek_2013_3.pdf

Globális szereplő - Az Európai Unió külkapcsolatai - Európa mozgásban Európai Bizottság Sajtó- és Tájékoztatási Főigazgatóság - Kiadványok B-1049 Brüsszel - Európai Közösségek, 2005

Hassan, Riffat: Are Human Rights Compatible with Islam? The Issue of the Rights of Women in Muslim Communities <http://www.religiousconsultation.org/hassan2.htm>

http://ec.europa.eu/archives/commission_2010-2014/fule/docs/press/20110125_syria_press-release_en.pdf

http://eeas.europa.eu/russia/index_en.htm

[http://europa.eu/rapid/press-release MEMO-15-5860_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5860_en.htm)

<http://hu.euronews.com/2016/11/22/a-torok-csatlakozasi-targyalasok-befagyasztasara-szolit-fel-a-ket-legnagyobb-frakcio-az-europai-parlamentben>, <https://mno.hu/kulfold/az-ep-felfuggesztene-a-torok-csatlakozasi-targyalasokat-1373099>

<http://www.coe.int/web/portal/home>

<http://www.consilium.europa.eu/hu/meetings/international-summit/2015/11/29/>

<http://www.consilium.europa.eu/hu/policies/sanctions/different-types/>

<http://www.eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/>

<http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/hu/20150201PVL00015/Emberi-jogok>

http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/hu/displayFtu.html?ftuId=FTU_6.4.1.html

<http://www.europarl.europa.eu/committees/hu/droi/home.html>

http://www.europarl.europa.eu/intcoop/acp/10_01/default_en.html

<http://www.europarl.europa.eu/news/hu/news-room/20100927STO83662/eu%E2%80%93k%C3%ADna-kapcsolatok-r%C3%B6vid-%C3%A1ttekint%C3%A9s>

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?language=hu&type=IM-PRESS&reference=20081204STO43793>

<http://www.ilo.org/brussels/ilo-and-eu/lang--en/index.htm>

<http://www.nato.int/nato-welcome/index.html>

http://www.qkss.org/repository/docs/Kosovo_Security_Barometer_Third_Edition_20786.pdf

https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/423/sanctions-policy_en

India - Country Strategy Paper 2007-2013

Jelentés az Európai Biztonsági Stratégia végrehajtásáról – A biztonság megteremtése a változó világban. In: Európai Biztonsági Stratégia. Biztonságos Európa egy jobb világban. Az Európai Unió Kiadóhivatala. Luxembourg, 2009

Joint Declaration on Relations between the European Community and its Member States and Japan The Hague, 18 July 1991

Joint Staff Working Document Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2013 Regional report : Eastern Partnership - Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2013 Regional report : Eastern Partnership Brussels, 27.3.2014 SWD(2014) 99 final

Kosovar Center for Security Studies Kosovo Security Barometer, Kosovar Center for Security Studies - Florian Qehaja KCSS Executive Director, December 2013

Közös Közlemény az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának a Szíriai válság átfogó uniós megközelítése felé – Brüsszel 2013. június 24.

Laeken Declaration on the Future of the European Union <http://european-convention.eu.int/pdf/lknen.pdf>

Legal framework governing the protection and promotion of human rights in EU missions –

application of EU law principles and instruments / F Naert, in Human rights in EU crisis management operations: a duty to respect and to protect?, A Sari, R A Wessel, Centre for the Law of EU External Relations (CLEER), working papers 2012/6,

Malmström, Cecilia: EU and China - A Vital Relationship for our Prosperity, Peking, 2016 július 11

Menekültek: az Európai Bizottság cselekvési tervet készített – 2015. április 21. http://kitekinto.hu/europa/2015/04/21/menekultek_az_europai_bizottsag_cselekvesi_tervet_ke_szitett/

Michèle Finck, *The Court of Justice of the European Union Strikes Down EU Accession to the European Convention on Human Rights: What Does the Decision Mean?*, Int'l J. Const. L. Blog, Dec. 28, 2014, <http://www.icconnectblog.com/2014/12/the-court-of-justice-of-the-european-union-strikes-down-eu-accession-to-the-european-convention-on-human-rights-what-does-the-decision-mean/>

Noah Birkhäuser: Sanctions of the Security Council Against Individuals – Some Human Rights Problems (forrás: <http://www.esil-sedi.eu/sites/default/files/Birkhauser.PDF>)

Nyircsák Adrienn: Az Európai Unió globális szerepvállalása az ENSZ-ben: reprezentáció, normatív diskurzus és politikai racionalitás. Grotius e-könyvtár 55., 2012. (http://www.grotius.hu/doc/pub/GOPFWE/2012_135_nyircsak_adrien_grotius_e-konyvtar_55.pdf)

Oby Johansen Stian: The European Union's Accession to the ECHR – As seen from Strasbourg, University of Oslo Faculty of Law Research Paper No. 2012-29

Opinion of the Court of 15 November 1994: Competence of the Community to conclude international agreements concerning services and the protection of intellectual property – Article 228 (6) of the EC Treaty: Opinion 1/94.

Opinion of the Court of 26 April 1977: Opinion given pursuant to Article 228 (1) of the EEC Treaty – Draft Agreement establishing a European laying-up fund for inland waterway vessels': Opinion 1/76.

PIE Peter Lang: Japan and enlarged Europe Partner sin Global Governance, Presses Interuniversitaires Européennes, Brussels 2005.

Poptcheva, Eva-Maria: Human rights applied to CSDP operations and missions, European Parliamentary Research Service Briefing, 21/01/2014.

([http://www.europarl.europa.eu/RegData/bibliotheque/briefing/2014/130712/LDM_BRI\(2014\)130712_REV2_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/bibliotheque/briefing/2014/130712/LDM_BRI(2014)130712_REV2_EN.pdf) letöltve 2017. május 2.)

Presidency Conclusion - Santa Maria da Feira European Council 19 And 20 June 2000
http://www.europarl.europa.eu/summits/fei1_en.html

Presidency Conclusion. Cologne European Council 1999.június 3-4. 155/99 REV 1 CAB.

Presidency Conclusions – Thessaloniki, 19 and 20 June 2003
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/76279.pdf

Progress Catalogue 2007 - Council Conclusions on ESDP 2831st EXTERNAL RELATIONS
Council meeting Brussels, 19-20 November 2007

Szankciók Szíria ellen - Brüsszel, 2011. április 29.- <http://www.bruxinfo.hu/cikk/20110429-eu-szankciok-sziria-ellen.html>

Szilágyi Tibor Dayton előtt, Dayton után

<http://www.prominoritate.hu/folyoiratok/1996/ProMino96-1-05-Szilagyi.pdf>

The Cooperation between Unido and the European Union A partnership for inclusive growth and sustainable development (forrás:

https://www.unido.org/fileadmin/user_media/Publications/Pub_free/12-50176_EU_Brochure_eBook.pdf letöltve: 2017. április 23.)

The Court of Justice delivers its opinion on the draft agreement on the accession of the European Union to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms and identifies problems with regard to its compatibility with EU law – 2/13 opinon
<http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2014-12/cp140180en.pdf>

The ILO and the EU, partners for decent work and social justice Impact of ten years of cooperation (forrás: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-brussels/documents/publication/wcms_195135.pdf letöltve: 2017. április 23.)

Uniók segítség a szíriai konfliktus áldozatainak – 2013. 08.01.
<http://www.europarl.europa.eu/news/hu/news-room/content/20130719STO17431/html/Uni%C3%B3s-seg%C3%ADts%C3%A9g-a->

[sz%C3%ADriai-konfliktus-%C3%A1ldozatainakhttp://www.unhcr-centraleurope.org/hu/hirek/2012/sziriai-valsag-az-unhcr-a-kozos-menekultugyi-alapelvek-alkalmazasat-keri-az-eu-tol.html](http://www.unhcr-centraleurope.org/hu/hirek/2012/sziriai-valsag-az-unhcr-a-kozos-menekultugyi-alapelvek-alkalmazasat-keri-az-eu-tol.html)

United Nations General Assembly 2006/a: EU Explanation of vote on the Draft Resolution on the Human Rights Council, 15 March 2006.

United Nations Security Council and European Union blacklists. Report of Rapporteur: Mr Dick Marty, Council of Europe Committee on Legal Affairs and Human Rights Doc. 11454, 16 November 2007,

(forrás: <https://assembly.coe.int/Documents/WorkingDocs/2007/edoc11454.htm>)

United Nations Security Council Letter dated 26 March 2007 from the Secretary-General addressed to the President of the Security Council S/2007/168 <http://www.unosek.org/docref/report-english.pdf>

Varju Márton: Új fejlemények az EU Alapjogi Charta nemzeti bíróságok előtt történő érvényesíthetősége kapcsán (forrás: <http://hpops.tk.mta.hu/blog/2014/02/az-eu-alapjogi-charta> letöltve: 2017. április 22.)

Vergiat, Marie-Christine: Jelentés a harmadik országokban az emberi jogok és a migráció helyzetéről (2015/2316(INI)) Külügyi Bizottság, Európai Parlament 2014-2019, Plenárisülés-dokumentum, A8-0245/2016

Visit of Commissioner Štefan Füle to Syria, Press Release - Brussels, 24 January 2011

Zsifkó Mariann: Az EU fejlesztési politikája. A Cotonoui Megállapodás (forrás: http://old.biztonsagpolitika.hu/documents/1373876791_Zsifko_Mariann_EU_fejlesztési_politika_Cotonou_-_biztonsagpolitika.hu.pdf)

Tanja A. Börzel – Thomas Risse: One Size Fits All! EU Policies for the Promotion of Human Rights, Democracy and the Rule of Law, Prepared for the Workshop on Democracy Promotion, Oct. 4-5, 2004, Center for Development, Democracy, and the Rule of Law, Stanford University, https://www.researchgate.net/profile/Tanja_Boerzel/publication/228768742_One_Size_Fits_All_EU_Policies_for_the_Promotion_of_Human_Rights_Democracy_and_the_Rule_of_Law/links/53f757020cf24ddb7d58912/One-Size-Fits-All-EU-Policies-for-the-Promotion-of-Human-Rights-Democracy-and-the-Rule-of-Law.pdf

Carmen Márquez Carrasco: The Applicability of Human Rights Instruments to European Union's CSDP Operations: Framing the Challenges, Cuadernos Europeos de Deusto, Núm. 53/2015, Bilbao, 79-80.o. (<http://ced.revistas.deusto.es/article/download/1031/1209> letöltve: 2017. augusztus 2.)

<http://emberijogok.kormany.hu/emberi-jogok-es-az-europai-unio>

http://www.mfa.gov.hu/kum2005/Templates/alapsablon.aspx?NRMODE=Published&NRORIGINALURL=%2Fkum%2Fhu%2Fbal%2FKulpolitikank%2Femberi_jogok_vedelme%2Feu_alapelvek%2F&NRNODEGUID={32350E18-58E4-4892-9080-82F05BE49FD2}&NRCACHEHINT=NoModifyGuest&printable=true

Milleniumi Fejlesztési Célok (MDG) (forrás: www.pageobudapest.hu/materials/download/67 letöltve: 2017. augusztus 2.)

A Fenntartható Fejlődési Célok Világunk átalakítása: a fenntartható fejlődés 2030 -ig szóló ENSZ – programja A HAND Szövetség szakpolitikai ismertetője (<http://hand.org.hu/media/files/1450115684.pdf> letöltve: 2017. augusztus 2.)

16/11. sz. SAJTÓKÖZLEMÉNY. Luxembourg, Az Európai Unió Bírósága, 2011. március 8. Sajtó és Tájékoztatás, A C-34/09. sz., Gerardo Ruiz Zambrano kontra Office national de l'emploi (ONEm) ügyben hozott ítéletről (forrás: <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2011-03/cp110016hu.pdf>, letöltve: 2017. július 24.)

Bak László - Az Európai Bíróság 2/13. sz. véleménye, Versenytükrök 2015/1. (XI. évfolyam, 1. szám),

Láncos Petra Lea - A Bíróság 2/13. számú véleménye az Unió EJEE-hez való csatlakozásáról, Pázmány Law Working Papers 2015/1

Jogesetek

C-540/03 Parlament v Tanács (Családegysítés) [2006] EBHT I-5769, 58. pont; C303/05 Advocaten voor de Wereld VZW v Leden van de Ministerraad [2007] EBHT I-3633,

11/70 Internationale Handelsgesellschaft mbH v Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel [1970] EBHT 1125,

29/69 Erich Stauder v Ulm – Sozialamt [1969] EBHT 0419, 7

/73 J. Nold, Kohlen- und Baustoffgrosshandlung v Bizottság [1974] EBHT 0491,

130/75 Vivien Prais v Tanács [1976] EBHT 1589,

44/79 Liselotte Hauer v Land Rheinland-Pfalz [1979] EBHT 3727,

374/87 Orkem v Bizottság [1989] EBHT 3283, 31. pont.

2/86 Meryem Demirel v Stadt Schwäbisch Gmünd [1987] EBHT 3719,

5/88 Hubert Wachauf v Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft [1989] EBHT 2609,

C-617/10 Åklagaren kontra Hans Åkerberg Fransson /2013/ EBHT I-0000 /2013.FEB.26./
22.pont; C-256/11

Case of Bosphorus Hava Yollari Turizm Ve Ticaret Anonim Şirketi v. Ireland App.
no.45036/98 ECHR 2005 június 30.

BVerfGE 37, 271 2 BvL 52/71 Solange I-Beschluß, o. 7 (c)

Murat Dereci és társai v Bundesministerium für Inneres /2011/ EBHT I-0000, (2011.NOV.15.)
71.pont

T-315/01. sz. ügy Yassin Abdullah Kadi kontra az Európai Unió Tanácsa és az Európai
Közösségek Bizottsága

C-176/12. sz. ügy: A Bíróság (nagytanács) 2014. január 15-i ítélete (a Cour de cassation
(Franciaország) előzetes döntéshozatal iránti kérelme) — Association de médiation sociale
kontra Union locale des syndicats CGT és társai (Szociálpolitika — 2002/14/EK irányelv —
Az Európai Unió Alapjogi Chartája — 27. cikk — A munkavállalói képviselő létrehozásának
a foglalkoztatott munkavállalók létszámának bizonyos küszöbértékekhez kötése —
Küszöbértékek kiszámítása — Az uniós joggal ellentétes nemzeti szabályozás — A nemzeti
bíróság szerepe)

E. Sharpston Főtanácsnok Indítványa C-31/09. sz. ügy Nawras Bolbol kontra Bevándorlási és
Állampolgársági Hivatal, (A Fővárosi Bíróság [Magyarország] által benyújtott előzetes
döntéshozatal iránti kérelem), „Harmadik ország állampolgárai, illetve hontalan személyek által
a menekültstátuszra való jogosultsághoz teljesítendő minimális feltételek – Palesztin

származású hontalan személy – A menekültstátusz megadásának feltételei – A 2004/83/EK irányelv 12. cikke (1) bekezdésének a) pontja” (forrás: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A62009CC0031> letöltve: 2017. május 11.)

LaGrand (Németország kontra Egyesült Államok) ICJ, 2001 június 27-i ítélet

C-34/09. sz. ügy Gerardo Ruiz Zambrano kontra Office national de l’emploi (ONEm), 2011.

N. S. és társai ítélet, C-411/10 és C-493/10, EU:C:2011:865

Melloni, C-399/11, EU:C:2013:107, 59–60. pont, Van Gend & Loos, EU:C:1963:1, 23.; 1/09 vélemény, EU:C:2011:123

Janko Rottmann v. Freistaat Bayern C-135/08

Haegeman, 181/73, EU:C:1974:41, 5. pont; 1/91 vélemény, EU:C:1991:490, 37. pont; IATA és ELFAA ítélet, C-344/04, EU:C:2006:10, 36. pont; Air Transport Association of America és társai ítélet, C-366/10, EU:C:2011:864, 73. pont.