

PÁZMÁNY PÉTER KATOLIKUS EGYETEM
JOG ÉS ÁLLAMTUDOMÁNYI DOKTORI ISKOLA

AZ EMBERI JOGOK AZ EURÓPAI UNIÓ KÜLPOLITIKÁJÁBAN

- T É Z I S E K -

dr. Kásler András
doktori értekezés

Témavezető: Dr. Szabó Marcel

BUDAPEST, 2017

I.

A kitűzött kutatási feladat rövid összefoglalása, a dolgozatban vizsgált kérdések

Az Európai Unió meghatározott elvek mentén felépülő és működő nemzetközi szervezet, mely elköteleződését fejezi ki a szabadság, a demokrácia, az emberi jogok és alapvető szabadságok tiszteletben tartása és a jogállamiság elvei mellett. Ezen elveket az Unió nem kizárólag tagállamaival szemben és határain belül kívánja érvényre juttatni, hanem külkapcsolatai során a vele kapcsolatban álló államokkal szemben is. Tekintettel arra, hogy az Európai Unió fejlődése során globális szereplővé lépett elő és mind gazdaságilag, mind politikailag befolyásoló és meghatározó ereje a nemzetközi kapcsolatoknak, az általa képviselt elvek mértékadóak. Az Európai Uniót gazdasági befolyása, politikai ereje és földrajzi nagysága predesztinálja arra, hogy az emberi jogok, a béke- és biztonság elősegítésnek élharcosa legyen, a kérdés azonban az, hogy meg van-e benne a potenciál, hogy érvényre is juttassa azokat.

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, de rendelkezik-e kellő háttérrel ahhoz, hogy az emberi jogok megalapozott védnöke lehessen, meg van-e a kellő strukturális háttere 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 tehetik hiteltelenné a célkitűzéseket. Adódik tehát a kérdés, hogy rendelkezik-e az Európai Unió megfelelő védelemi rendszerrel és elhivatottsággal ahhoz, hogy potenciális védelmet nyújtson?

Az Európai Unió globális tényezővé vált, azzal, hogy jogi személyiséggel lett felruházva további előrelépések érthetőek el mind gazdasági, mind politikai téren. De látni kell, hogy annak elérése, hogy az Európai Unió politikai színen is a kívánt irányba fejlődjön, számos elmaradását kell pótolnia. Felmerül a kérdés, hogy sikerülhet-e ez a tagállamok hathatós közreműködése nélkül. A dolgozat keresi a választ arra, hogy az Európai Unió képes-e önálló entitásként a nemzetközi szinten érvényt szerezni jogos érdekeinek.

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 eleget tud-e tenni az emberi jogok előremozdításának. Kimondható-e az, hogy az Európai Unió végrehajtja az által vállalt feladatokat, amennyiben nem, milyen módon tehetné ezt meg.

II.

Az elvégzett vizsgálatok, elemzések rövid leírása, a feldolgozás módszerei

A dolgozat központi témája az emberi jogok megjelenése és fejlődése az Európai Unió külpolitikájában, különös tekintettel a következő problémakörökre:

- miként és milyen módon jelentek meg az integráció során, milyen intézményi fejlődések követték és milyen állapotot sikerült elérni a Lisszaboni Szerződés életbelépésével, illetve az Unió egyes szervei miként működnek közre az emberi jogok előmozdítása érdekében;
- a dolgozat külön figyelmet szentel annak bemutatására, hogy az uniós alapjogvédelem milyen szerepet tölt be az Unión belül, milyen nyitott és megoldásra váró kérdések vannak, továbbá az uniós polgárok alapjogvédelmi tekintetben milyen lehetőségei vannak;
- hogyan és miként jelennek meg az emberi jogok az egyes uniós külpolitikai tevékenységek során, többek között a külkapcsolatokban, a Közös Kül- és Biztonságpolitika terén, a kereskedelem- és fejlesztéspolitika területén, illetve egyes válságkezelési folyamatok alatt; vizsgálat tárgya továbbá az is, hogy e tevékenységek során az Európai Unió eleget tesz-e a saját maga által állított követelményeknek s minden téren elősegíti-e az emberi jogok térnyerését.

A dolgozat az analitika módszere mentén törekszik arra, hogy átfogó képet adjon az Európai Unió közös külpolitikájának kezdeti lépéseiről, illetve a Lisszaboni Szerződéssel kialakult jelenlegi rendszerről, melynek központi eleme az emberi jogok, a demokrácia és az alapjogvédelem.

Az analitika módszere mellett a dolgozatban egy értékelő-elemző jelleg figyelhető meg minden egyes fejezetben, illetve a dolgozat egészére vonatkozóan. A dolgozatban megvizsgált téma összetettsége és szerteágazósága megköveteli, hogy az adott kérdéskör megvizsgálását követően annak jelenlegi és jövőbeni lehetséges alakulását a felvetett problémák és akadályok mentén elemezze.

A dolgozat megírásának gerincét elsősorban a vonatkozó uniós – elsődleges, illetve másodlagos – jogforrások alkotják, melyek irányt szabnak a dolgozatnak. A téma feldolgozásában a magyar nyelvű szakirodalom mellett, főleg az angol és német nyelvű nemzetközi szakirodalom nyújtott segítséget, mely együttesen tették lehetővé a dolgozat sok szempontú megközelítését.

2.1 Alapvetések, a közös külpolitika és az emberi jogok megjelenése az integráció történetében

Az Európai Unió alapító szerződesei és egyéb jogforrásai az integráció fejlődésének korai szakaszában nem szabályozták kellő részletességgel sem az emberi jogokat sem az unió közös külpolitikáját. Az Unió közös külpolitikai fejlődésének mérföldköve a Maastrichti Szerződés által létrehozott közös kül- és biztonságpolitika, mely az Unió második pilléréként alapot képezett napjaink uniós külpolitikájának. Ezzel párhuzamosan az Unió emberi jogi politikája is markánsabb szerepet kezdett el betölteni a közösségi gondolkodásban s habár kezdetben az Európai Unió Bírósága fejtett ki meghatározó szerepet a téma vonatkozásában az Alapjogi Charta elfogadása újabb lökést adott egy polgárabb Európai Unió megteremtése felé.

Az Európai Unió közös külpolitikájának alapját képező Közös Kül- és Biztonságpolitikában bekövetkezett Lisszaboni Szerződéssel életre hívott új szervezeti, intézményi¹ és döntéshozatali reformok, illetve az Unió jogi személyiségének deklarálása új lehetőséget teremtett az Unió külpolitikai fejlődésében.

A Lisszaboni Szerződés életbelépésével, az emberi jogok középpontba állításával, az Alapjogi Charta szerződési szintre emelésével, az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez történő csatlakozás kimondásával az Európai Unió látszólag előrelépést ért el az alapjogvédelem területén, de ennél sokkal árnyaltabb képet kapunk, ha közelebbről megvizsgáljuk e területet. Az Európai Unió ugyanis továbbra sem csatlakozott az EJEE-hez. A dolgozat egyértelműen

¹ Itt kell megemlíteni az Unió külügyi- és biztonság-politikai főképviselőjét, illetve a főképviselő személye köré kiépülő apparátust, az Európai Külügyi Szolgálatot.

állást foglalt amellelt, hogy mindaddig, amíg ez nem történik meg és kellő felépítettséggel rendelkező saját alapjogvédelmi rendszert nem hoz létre az Európai Unió, mely széleskörű érvényesítést tesz lehetővé az európai polgárok részére az alapjogvédelem teljességéről az Unió szintjén nem beszélhetünk s jelen állapot szerint a megfelelő megoldás még várat magára.

Az emberi jogok védelmének szerves részét képezi az egyes szervek által történő fellépés – a dolgozat bemutatja, hogy ezek milyen módon és hatékonysággal történnek.

2.2. Az Európai Unió külpolitikájának alapjai

A Maastrichti Szerződéssel az Európai Unió ún. pilléres szerkezetet vett fel, melynek második pillérért a Közös Kül- és Biztonságpolitika alkotta, az újonnan létrejövő közös politika alapozta meg a napjaink uniós külpolitikájának alapját, habár a Lisszaboni Szerződés eltörölte a pillérrendszert, mindmáig elkülönül e terület.

A bevezetett reformok az Európai Unió közös kül- és biztonságpolitikájának hatékonyabb, egységesebb nemzetközi politikai szerepvállalásának feltételeit, intézményeit és döntéshozatali kereteit lefektette, viszont továbbra is megfigyelhető, hogy adott területen túlságosan is függ a tagállamok akaratától és teljesítőképességétől, ennek okán a kellő hatékonyság nem érhető el. Előremutató változás az Európai Unió Külügyi- és biztonságpolitikai főképviselői tisztségének létrehozása, szerepének megerősödése megalapozhatja annak jövőbeni lehetőségét, hogy a közös kül- és biztonságpolitika egy kézben összpontosulhasson és nemzetközi viszonylatban az Unió valóban hatékonyan és egységesen léphessen fel.

2.3. Az emberi jogi megfelelés az Európai Unió külpolitikai tevékenységei során

Azzal, hogy az Európai Unió jogi személyiséget kapott, lehetősége nyílik, hogy jelentősebb szereplővé lépjen elő politikai téren a nemzetközi szintén. Az Európai Unió napjaink egyik globális gazdasági hatalma, viszont ehhez viszonyított politikai ráhatása egyelőre csekély. Figyelemmel arra, hogy az Unió globális tényezővé vált, számos területen kerül kapcsolatba harmadik országokkal, országcsoportokkal és nemzetközi szervezetekkel. A dolgozat rámutat, hogy miként és milyen formában tart fenn külpolitikai kapcsolatokat az Unió és milyen módon igyekszik érvényre juttatni külső tevékenységeit meghatározó célkitűzéseit.

Annak ellenére, hogy az Unió globális vezetői szereppel rendelkezik, a jogi személyiség elnyerésével pedig lehetősége lenne rá, hogy a meghatározó nemzetközi szervezetekben – ENSZ, NATO – befolyásoló tényező legyen, megfelelő egységes képvisellete továbbra sem

megoldott. Az uniós egységes álláspont megtestesítése továbbra is csak a tagállami jelenléttel és egységesen elfogadott irányvonalak mentén történik, mely gyors reagálásra természetesen nem lehet alkalmas, és rá van utalva a tagállami részvételre, mely egyes önös érdekek mentén csorbíthatja a közös uniós célok elérését.

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. cikke² által meghatározott közös kereskedelempolitika eszközeire támaszkodva hozzon létre kereskedelmi megállapodásokat, egyéb, a szerződésben meghatározott területeken a 218. cikk alapján kössön nemzetközi egyezményeket. Megengedi továbbá, hogy az unió egyes harmadik országokkal speciális, szorosabb – kereskedelmi kapcsolatokon túlmutató – preferenciális jellegű együttműködést alakítson ki, például ún. társulási megállapodásokat.³

A szomszédságpolitika, a közös kereskedelempolitika és a fejlesztéspolitika metszéspontja. A harmadik országokkal kötött szerződések alapvető kelléke – a szomszédságpolitika, a közös kereskedelempolitika vagy a fejlesztéspolitika területén –, hogy a harmadik országok kötelezettségként vállalják, hogy elősegítik a demokrácia, a jogállamiság, az emberi jogok és a nemzetközi jog elveinek érvényre juttatását.

Az Európai Unió fontos külső tevékenységei közé tartoznak a válságkezelési mechanizmusok és a humanitárius segítségnyújtások, mely olykor szorosan összekapcsolódnak. A dolgozat azonban rámutat, hogy habár az Unió globális vezetői szerepre tör, vannak területek, ahol a katonai erő, illetve egy gyorsabb és rugalmasabb döntéshozatali mechanizmus nélkül az Unió nem tud megfelelően reagálni. 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 a megoldás a kívánt hatást nem éri el, az Unió válságkezelési mechanizmusának további

² 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.

³ 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.”

lehetőségei után nyúl, mely még mindig megelőzik a katonai beavatkozás szükségességét. A dolgozatból 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.

Az értekezés két példán keresztül mutatja be, hogy az Unió nem minden esetben képes megfelelően kezelni a felmerült problémákat. A dolgozat bemutatja az Unió fellépését a balkáni háborúban, milyen nehézségekkel és kudarccal kellett szembenézni tevékenysége során és miként próbál a mai napig alapelveinek megfelelően cselekedni. A másik téma – mely talán a legaktuálisabb része is az írásnak – az Unió viszonya a szír válság okozta egész Európát érintő megoldásra váró problémával. A dolgozat egyértelműen rámutat arra, a többször hangoztatott tényre, hogy a lassú és körülményes uniós döntéshozatali procedúra a hirtelen megoldásra váró külpolitikai feladatok esetén csődöt mond, és nem nyújt kellő segítséget e téren és ezzel együtt a sokat hangoztatott emberi jogok is sérülnek.

III.

A tudományos eredmények rövid összefoglalása – tézisek

Az Európai Unió külpolitikájának emberi jogi vonatkozásainak vizsgálata során az alábbi téziseket állítottam fel.

1. Az Európai Unió kezdetben társulási és kereskedelmi megállapodásokon, valamint fejlesztési politikáján keresztül alakította nemzetközi kapcsolatait, ezt a rendszert bővítette ki a Maastrichti Szerződés a Közös Kül- és Biztonságpolitika életre hívásával. A Lisszaboni Szerződés központi kérdéssé tette az Európai Unió külső tevékenységeit és a teljes politikai irányvonalat az emberi jogok és demokrácia elősegítése érdekében határozta meg, mellyel a sokrétű külpolitikai tevékenységeket egységes érték- és elvrendszer mentén végezheti.
2. A Lisszaboni Szerződés előremutató rendelkezései ellenére – így a Külügyi és Biztonságpolitikai főképviselői poszt létrehozása és az őt segítő Külügyi Szolgálat megalakítása, az Európai Unió jogi személyiségének kimondása –, továbbra sem beszélhetünk egységes külképviseletről, mely egy kézben összpontosulna. Megállapítható, hogy mindaddig, amíg a főképviselő hatásköreit és jogkörét nem bővítik, hatékony külpolitikai munkát nem képes végezni.

3. Az Európai Unió a demokrácia, a jogállamiság, az emberi jogok és alapvető szabadságok tiszteletben tartásával és elősegítésével építi fel nemzetközi kapcsolatait, azonban alapjogvédelmi rendszere nem megfelelő. Az emberi jogok térnyerése és előtérbe helyezése zászlóshajóként viszi előre az Európai Unió politikai irányait, azonban saját jogrendszere erős visszásságot mutat az alapjogok védelme tekintetében, ugyanis a teljes körű alapjogvédelem nem biztosított az uniós polgárok részére, ennek megoldása sürgős feladatként jelentkezik. Az Alapjogi Charta szerződési szintre emelése és az EJEE-hez történő csatlakozás kimondása továbbra sem oldja meg azt a deficitet, hogy az Európai Unió polgárai alapvető jogaiknak az Unió előtt érvényt szerezzenek. Megfelelő alapok nélkül azonban nehezen vihető végig az a törekvés, hogy a teljes nemzetközi tevékenységet a fent említett alapelvek mentén építsék fel, mikor saját határaikon belül sem megoldott azok teljes körű védelme.
4. Az Európai Unió jogi személyiségének kimondásával a nemzetközi szinten önálló entitásként jelenhet meg, mely lehetővé teszi számára, hogy tagállamaitól független képviseltesse magát nemzetközi szervezetekben. A dolgozat azonban rámutat arra, hogy habár a jogi alap rendelkezésre áll, az Európai Unió nem tud meghatározó szereplő lenni a nemzetközi szervezetekben, különösen kényesen érinti ez a célkitűzések megvalósulását úgy, hogy az ENSZ egyetlen intézményében sem kap döntéshozói jogot. Az Európai Unió továbbra is alárendeltje tagállamainak a nemzetközi szervezetekben, ez az egyelőre feloldhatatlan feladat viszont ellentéteket is okozhat a tagállami és a közös uniós érdekek között, melynek okán egyértelműen sérül az uniós érdek és annak megítélése is. Ez a két elodázott, meg nem oldott probléma azonban aláássa az Európai Unió emberi jogok elősegítésére tett célkitűzéseit.
5. A dolgozat fejezetenként mutat rá arra, hogy az Európai Unió nemzetközi szerepvállalása, külpolitikai tevékenységei habár egységes elvek mentén működik, számos problémával kell megküzdenie. Az Európai Unió döntéshozatala lassú, egységes képviselő nélkül bizonytalan és következtelenné válik. A felállított célok eléréséhez keményebb fellépésre van szükség, következtetességre és koncentrált mechanizmusokra, mert mindaddig, amíg a saját elveit és szabályokat rugalmasan kezeli az Európai Unió, nem lesz képes érvényt szerezni az emberi jogoknak külpolitikája során.
6. A dolgozat egyértelműen rámutat arra a nem elhanyagolható tényre, hogy az Európai Unió az emberi jogok éharcosaként a gazdasági érdekeit előrébb helyezi, mint az általa minden esetben elvárt és megkövetelt emberi jogokat. Megfelelő példa erre a

külpolitikában hangoztatott és a partnerektől elvárt magatartás annak ellenére, hogy az Unió belső alapjogvédelme, így az emberi jogok védelmének biztosítása nem teljes körűen biztosított. Ennek eredménye a török és kínai kapcsolat is, ahol egyes gazdasági érdekek felülírják, elnézőbbé teszik az Uniót egyes emberi jogokat sárba tipró intézkedéssel szemben. A példákon keresztül kijelenthetővé válik, hogy az Európai Unió az emberi jogok védelmét, ha érdekei úgy kívánják, túlságosan rugalmasan kezeli.

IV.

Saját publikációk

Kásler András: The Human Rights Aspect of the Common Commercial Policy in the History of the Integration of the European Union (*Megjelenés alatt*)

Kásler András: Az Európai Unió emberi jogi politikájának alapjai – JURA Magazin, 22. évfolyam, 1. szám, 2016, Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs

Kásler András: Emberi jogi szempontok az Európai Unió fejlesztéspolitikájában, *Külgazdaság*, 60. évf. 5-6. sz. / 2016

Kásler András: Fejlődő alapjogvédelem: az európai unió bíróságának és az emberi jogok európai bíróságának kapcsolata az alapjogvédelem területén, Doktoranduszok Fóruma konferencia kiadvány, 2015. november 19., Miskolc

Kásler András: „A közös kül- és biztonságpolitikán alapuló katonai szerepvállalás rövid áttekintése” a 2009-es Emlékkönyv Apáthy István tiszteletére c. könyvben;

Kásler András: „Világűrjog: A szuverenitás hangoztatásától a szoros együttműködésig” a 2011-es Ünnepi kötet Gál Gyula Tiszteletére c. könyvben;

Kásler András: „Az Európai Unió jogi személyiségének kérdése a Lisszaboni szerződés tükrében” a 2011-es Ünnepi kötet Gál Gyula Tiszteletére c. könyvben;