

— TANULMÁNYOK —

A KÖZÖS KERESKEDELEMPOLITIKA ALAPELVEI ÉS CÉLKITŰZÉSEI AZ INTEGRÁLT UNIÓS KÜLKAPCSOLATRENDSZER TÜKRÉBEN

HORVÁTHY Balázs

tudományos munkatárs (MTA TK JTI)

egyetemi docens (SZE DFÁJK)

1. Bevezető

Az '50-es évek elején újtára indult integrációs folyamat kezdeti célkitűzései alapvetően a tagállamok gazdasági együttműködésnek elmélyítésére vonatkoztak, aminek következtében a Közösség tevékenységének külső dimenziója is gazdasági természetű – elsősorban kereskedelempolitikai – szakterületekhez kapcsolódott. Később a külpolitikai együttműködés csíráinak megjelenésével (pl. Európai Politikai Együttműködés) egyre gyakrabban vetődött fel kérdésként, hogy a tagállamok együttes tevékenységének külpolitikai területei milyen viszonyban álltak az egyes közösségi szakpolitikák külső, nemzetközi aspektusaival. A gazdasági célú külső tevékenységek, valamint a kül-, biztonság- és védelempolitika köré csoportosítható kezdeti tagállami kooperáció az együttműködés modellje alapján is jól elhatárolható volt egymástól. Amíg a közös kereskedelempolitika, vagy példának okáért a fejlesztési politika területén többnyire kizárólagos közösségi hatáskörök mellett a közösségi módszer határozta meg a szakpolitikai területek működésének kereteit, addig a tagállamok külpolitikai kooperációja kizárólag kormányközi alapon, és a Maastrichti Szerződésig a közösségi intézményi rendszeren kívül valósulhatott meg. E külső tevékenységek szétválása különösképpen az olyan tárgyköröknél vezetett dilemmához, amelyek célrendszerében átfedés mutatkozott meg. Gyakorlati problémákat okozott az olyan kereskedelempolitikai intézkedéseknek a Közösség általi megvalósítása, amelyek háttérben nem pusztán gazdasági, kereskedelmi megfontolások, hanem külpolitikai célkitűzések is meghúzódtak. Az alapkérdés lényege tehát az volt, hogy a közös kereskedelempolitika célrendszerét függetlenül, kizárólag a saját, belső logikájának megfelelően – azaz a liberalizációs, szabadkereskedelmi elvekkel összhangban – kell-e értelmezni, vagy ennek mérlegelése során egyéb külkapcsolati tényezőket, így példának okáért külpolitikai szempontokat is figyelembe kell-e (lehet-e) venni.

E dilemmák kézenfekvő megoldása a Közösség külkapcsolati rendszerének egységesítése lehetett volna, a külpolitikai együttműködés integrálására azonban – szuverenitási megfontolások miatt – a tagállamok többségének ellenállásába ütközött. Ennek köszönhető, hogy az Egységes Európai Okmány komolyabb előrelépést ebben e tekintetben nem tartalmazott. Szimbolikus eredményként az Európai Politikai Együttműködésre már az alapszerződés szövege is hivatkozott,¹ tehát elvben az alapszerződés a tagállamok külpolitikai kooperációjának kialakult kormányközi rendszerét ugyan legitímálta, de a külső tevékenységek szeparáltsága továbbra is fennmaradt. A Maastrichti Szerződés a közös kül- és biztonságpolitikát beemelte az Európai Unió keretei közé, azonban a közösségi külső politikák és a közös kül- és biztonságpolitika között éles választóvonalat építettek fel. A pillérek különállása, mindenek előtt az első pillér közösségi módszere és a második pillér kormányközi módszere a külső politikák működését, döntéshozatali mechanizmusát markánsan elhatárolta egymástól. Nem tagadható azonban, hogy a hárompilléres Európai Unió létrejötté speciális eljárási megoldásokkal megteremtette a nagyobb összhang kialakításának kereteit, erre látunk példákat egyes, a külső politikák határait átlépő tárgykörökben. E kezdeményezések azonban sokszor az első és a második pilléres döntéshozatalon átívelő „öszvér” megoldásokat eredményeztek, így nehézséget okozott, hogy a külső tevékenységek alapvető háttere, célkitűzései továbbra is élesen elhatárolódtak egymástól. Emellett az Európai Bíróság gyakorlatában is egyre erőteljesebb törekvésként jelentkezett a második pilléres és közösségi területek éles szétválasztása.²

Az Alkotmányos Szerződés (ASz)³ korábban tervezett reformjához hasonlóan a Lisszaboni Szerződés⁴ ugyan intézményi és döntéshozatali szempontból nem olvasztja egybe teljes egészében az EU külkapcsolati tevékenységeit, azonban alapvető szinten ezt mindenképpen megteszi, minthogy rögzíti egyrészt az alapértékeket, valamint kialakítja a külső tevékenységek egységes alapelveit és célkitűzéseit.⁵ Ennek következtében ma már a közös kereskedelempolitika működéséhez – az alapértékek

¹ Ld. az Egységes Európai Okmány III. címét. Egységes Európai Okmány, HL „L” 169. (1987.06.29.) 1–29. (hivatkozott szakasz: 17–19).

² Ld. az Európai Bíróság C-402/05. P. és C-415/05. P. Yassin Abdullah Kadi és Al Barakaat International Foundation kontra Tanács és Bizottság egyesített ügyekben hozott ítéletét. Tanulmányában e tekintetben elemzi Kajtár. Ld. KAJTÁR Gábor: A kettős pillérszerkezet megerősített kontúrjai a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése után. *Európai Jog*, 2010/4. 7. skk.

³ Ld. Szerződés Európai Alkotmány létrehozásáról (ASz). HL „C” 310 (2004.12.16.).

⁴ Lisszaboni Szerződés az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról. HL „C” 306 (2007. 12. 17.). A továbbiakban a konkrét alapszerződési hivatkozások a hatályos Európai Unióról Szóló Szerződés (EUSz), valamint az Európai Unió Működéséről Szóló Szerződés (EUMSz) egységes szerkezetbe foglalt változatára utalnak. Az ettől eltérő – korábbi – szerződési változatokra külön lábjegyzet utal.

⁵ Az Unió alapértékeit az EUSz 2. cikke foglalja magában, amelyek érvényre juttatását a külkapcsolatokban – beleértve ebbe a kereskedelempolitikai viszonyokat is – az EUSz 3. cikk (5) bekezdése írja elő. A külkapcsolatokban érvényesítendő alapelveket és célkitűzéseket pedig az Unió külső tevékenységére vonatkozó általános szabályok között az EUSz 21. cikke határozza meg, melyekre a közös kereskedelempolitika működése során is figyelemmel kell lenni.

mellett – ugyanaz az alapelvi rendszer adja a hátteret, mint amely a kül- és biztonságpolitika, vagy a fejlesztési politika területén irányadó.

Ez a változás összességében nézve a lisszaboni reform pozitív hozadéka, de éppen e változás nyomán válik igazán kézzelfoghatóvá a külső tevékenységeket meghatározó egyes alapelvek viszonyának a problémája. Hiszen ennek eredményeként ma már az egyes külső politikák működését a saját (belső) alapelvek és célkitűzések mérlegelésén túlmenően külső célkitűzésekkel is összhangba kell hozni, amely sokszor az érintett politikai terület, így pl. a tárgyalat kereskedelempolitika logikájától gyökeresen eltérő célok figyelembevételét igényli, ami értelemszerűen célkonfliktusokhoz vezethet. A korábbi alapszerződések értelmében e konfliktusok feloldásának logikája mindenek előtt a közös kereskedelempolitika *lex specialis* jellegével volt megalapozható. Más szóval az alapszerződések általános elveihez és célkitűzéseikhez képest előnyt élvezett az adott szakpolitikai terület, vagy esetünkben: a közös kereskedelempolitika saját alapelv- és célkitűzésrendszere.⁶

Jelen tanulmány előfeltevése tehát, hogy a Lisszaboni Szerződés által bevezetett reform eredményeképpen a közös kereskedelempolitika alapelvei és célkitűzései már nem tekinthetők speciálisnak, hanem hierarchikus rendbe tagozódva alá vannak rendelve az uniós külkapcsolatok általános szintű elveinek és céljainak. E kérdés elemzését megelőzően az írás a vizsgált kategóriák rövid, általános meghatározását adja (2. *Értékek, alapelvek és célkitűzések – Az Unió működését meghatározó alapkategóriák*), majd ennek fényében a külkapcsolati rendszer alapelvi és célstruktúráját, és mindenek előtt a kereskedelempolitikai célkonfliktusok lehetőségét mutatja be (3. *Az egységes uniós külkapcsolati rendszer alapelvei és célkitűzései*). Végül a tanulmányt összegzés zárja (4. *Összegzés – Alapelvi és célkonfliktusok lehetősége az uniós külkapcsolati rendszerben*).

2. **Értékek, alapelvek és célkitűzések – Az Unió működését meghatározó alapkategóriák**

A bevezetőben említettek szerint a Lisszaboni Szerződés reformjának egyik fontos hozadéka, hogy egységes alapelvi és célrendszert vezet be a külkapcsolatok területén. E speciális elvek és célkitűzések, melyeket az EUSz V. cím I. fejezete foglal össze, az EU külső tevékenységének kereteit szabják meg. A külkapcsolati elvek és célok beilleszkednek az uniós *értékek, elvek és célkitűzések* rendszerébe. Ezen alapkategóriák az Unió működésének kereteit szabják meg, azonban a fogalmi tisztaság nem magától értetődő jellemzőjük. Ezen okból kifolyólag célszerűnek mutatkozik e kategóriákat röviden pontosítani és elhatárolni egymástól.

⁶ A *lex specialis derogat legi generali* elvét hangsúlyozza ebben a tekintetben Jürgen BASEDOW: Zielkonflikte und Zielhierarchien im Vertrag über die Europäische Gemeinschaft. In: Ole DUE – Marcus LUTTER – Jürgen SCHWARZE (szerk.): *Festschrift für Ulrich Everling*. Baden-Baden, Nomos, 1995. 51.

Az uniós *értékek* (values, Werte, valeurs) az EUSz 2. cikkében jelennek meg,⁷ mely szerint „[a]z 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 [...]”. Az Unió értékei egyben a tagállamok közös értékei, és egy olyan társadalom alapját biztosítják, amelyet a pluralizmus, a megkülönböztetés tilalma, a tolerancia, az igazságosság, a szolidaritás, továbbá a nők és a férfiak közötti egyenlőség jellemez.⁸

Az uniós értékek ilyenformán a tagállamok konszenzusára utalnak és egyben kifejezik a tagállamok igényét arra, hogy e tevékenységek legalapvetőbb mércéjét e kritériumok szabják meg. Az értékek tehát olyan „alaporientációnak”⁹ tekinthetők, amelyek az Európai Unión belüli társadalmi együttélés egyéni vagy kollektív elvárásait, elveit legáltalánosabban fogalmazzák meg. Kérdéses azonban az alapvető értékeket magában foglaló EUSz 2. cikk normatív jellege, mellyel kapcsolatban több szempont mérlegelhető.¹⁰ Egyrészt az értékek hatályos alapszerződésben elfoglalt helye arra enged következtetni, hogy az értékek tiszteletben tartása az uniós tagság *conditio sine qua non*-ja, melyet az EUSz 49. cikke az uniós tagság kritériumainak meghatározásával tesz egyértelművé.¹¹ Másrészt az alapszerződési rendelkezések belső összefüggésrendszere is lényeges lehet ebben a tekintetben, ugyanis az Unió alapját képező értékek az EUSz számos rendelkezésében önálló elemekként szerepelnek. Különböző tényállások alapján e rendelkezések az Uniót és intézményeit az értékek „előmozdítására”, „érvényesítésére”, „érvényre juttatására”, „megvédésére” kötelezik,¹² a tagállamok ez irányú kötelezettségét pedig az alapvető értékek megsér-

⁷ Ezt megelőzően az EUSz csak általánosság utalt – a kül- és biztonságpolitika célkitűzéseként – az Unió közös értékeire, de annak tartalmát nem fejtette ki. (Ld. a Nizzai Szerződéssel módosított EUSz 11. cikkét). Megjegyezhető, hogy a jelenleg hatályos EUSz 2. cikk szövegét az Európai Konvent fogalmazta meg, majd szerepelt a végül hatályba nem lépő ASz-ben is (ld. ASz 1-2, cikk). Később a tagállamok ezt a szövegváltozatot emelték be a Lisszaboni Szerződésbe.

⁸ Vö. EUSz 2. cikk második mondat.

⁹ Szellemi alaporientációnak, a társadalmi együttélés orientációs elveinek nevezi Molnár. Vö. MOLNÁR Olga: Alkotmányi értékek az uniós és a magyar jogban. *Állam- és Jogtudomány*, 2007/3. 383.

¹⁰ Érdemes továbbá az alapszerződési szöveg keletkezésének hátterét is megvizsgálni. Miként az előzőekben erről már szó esett, a jelenleg hatályos EUSz 2. cikkel megegyező szöveget elsőként az Alkotmányos Szerződés tartalmazott. Ennek tervezetét az Európai Konvent elnöksége terjesztette elő 2003-ban a Konvent plénuma elé. Az előterjesztésben szereplő értelmező megjegyzések – melyek voltaképpen autentikus értelmezésként is felfoghatók voltak – a tagállamokkal szembeni kikényszeríthetőségre helyezték a hangsúlyt, és az alapvető értékeket olyan kategóriának tekintették, melyek háttérben világos, nem ellentmondásos jogalap állt. Ld. CONV 528/03. Draft of Articles 1 to 16 of the Constitutional Treaty (6 February 2003), 11. Letölthető: <http://european-convention.eu.int/docs/Treaty/cv00528.en03.pdf>

¹¹ Ld. EUSz 49. cikk: „Bármely olyan európai állam kérheti felvételét az Unióba, amely tiszteletben tartja a 2. cikkben említett értékeket, és elkötelezett azok érvényesítése mellett [...]”

¹² Az Uniós intézmények kötelezettsége szempontjából kiemelhető az EUSz 13. cikk (1) bekezdés, mely az intézményrendszer legfontosabb céljaként emeli ki az Unió értékeinek érvényesítését. Vö. még EUSz 3. cikk (1) bek.; EUSz 3. cikk (5) bek. és 21. cikk (2) bek.; 8. cikk, 42. cikk (5) bek.

tésének szankciója¹³ teszi kézzelfoghatóvá. Mindezek alapján az EUSz 2. cikk önmagában egy deklarációnak tekinthető, amely az Unió elkötelezettségét nyilvánítja ki a tagállamok közös – tehát eleve adott – értékei mellett. Az EUSz szerkezete és egyes konkrét rendelkezései azonban arra engednek következtetni, hogy ezen alapértékek tiszteletben tartása és érvényesítése az Unió és intézményei, valamint a tagállamok számára kötelezettség.

Az uniós értékekhez hasonlóan az uniós *alapelvek* (principles, Grundsätze, principes) szintén alaporientációkat fejeznek ki, azonban az értékekhez képest az elvárásokat semlegesebb és kevésbé absztraktabb formában fogalmazzák meg. Ebben a tekintetben az alapelvek – azaz jogelvek – lényegesen „gyengébb” deklarációt jelentenek, amely mindenekelőtt abban is megmutatkozik, hogy míg az alapelvekkel szemben korlátok is felállíthatóak, addig az értékek esetében ez fogalmilag is kizárt.¹⁴ Az uniós elsődleges jog azonban ugyanazt az elvárást értéként, vagy alapelvként is rögzítheti,¹⁵ és egyes irodalmi nézetek szerint voltaképpen az uniós értékek nem is különböztethetők meg alapelvektől.¹⁶

Az uniós alapelvek a jogértelmezést, jogalkalmazást segíthetik, analógia útján hégzagkitöltő szerepet kaphatnak a jogi érvelésben. Az „alapelv” ebben a tekintetben tehát általános fogalmat jelöl, más szóval jogelvként (általános jogi tételként, iránymutatásként) fogható fel. Az alapelvek magukban foglalják mindazokat az elveket, melyeket az alapszerződések kifejezetten alapelvnek, elvnek tekintenek (ld. pl. az alábbiakban idézett EUSz 21. cikket a külkapcsolatok alapelveiről), valamint az Európai Bíróság gyakorlatában kikristályosodott, azonban szerződésekben explicit módon nem szereplő általános jogelveket is. Az Európai Bíróság már az integráció kezdeti időszakában olyan általános jogelveket határozott meg gyakorlatában, melyek explicit módon nem szerepeltek az alapító szerződésekben. A Bíróság „interpretatív aktivizmusa” mindenek előtt az alapszerződések konkretizálásához és a közösségi

¹³ Ld. EUSz 7. cikk.

¹⁴ Uo. 385.

¹⁵ Ld. pl. az EUSz 2. cikkben értéként kiemelt a demokrácia, a jogállamiság, és az emberi jogok tiszteletben tartása az EUSz 21. cikkben „alapelvként” jelenik meg. De példaként említhető az Európai Unió Alapjogi Chartája is, amelynek preambuluma ebben a tekintetben szintén nincs összhangban az EUSz 2. cikkével: a második preambulumbekkezdés értéként emeli ki az emberi méltóságot, a szabadságot, az egyenlőséget és a szolidaritás oszthatatlan és egyetemes értékét; a demokráciát és a jogállamiságot viszont „elvnek” tekinti.

¹⁶ Az értékek és alapelvek viszonya kapcsán – alkotmányjogi háttérből táplálkozó – jogtudományi megközelítés az alapelveket a pozitív jog részének tekinti, és ebben az értelemben az alapszerződésben szabályozott értékek és alapelvek között voltaképpen nincs különbség. Következésképpen függetlenül attól, hogy az EUSz 2. cikke értékekre utal, ezeket is normatív alapelvnek kell tekinteni. (Ld. Armin von BOGDANDY: Grundprinzipien. In: A. v. BOGDANDY – J. BAST (szerk): *Europäisches Verfassungsrecht: Theoretische und dogmatische Grundzüge*. Berlin, Springer-Lehrbuch, 2009. 13–71. Kifejezett utalás az előzőekre: 28.). Itt kell utalni az értékek és alapelvek viszonyát érintő másik megközelítési módszerre is, mely értékpszociológiai alapon közelít az integrációs szervezet értékstruktúrájához, és ebben a tekintetben az alapszerződési normatív értékeken – melyek alapértéknek tekintendők – lényegesen túlmutató értékészlethez jut el (ld. FEKETE Balázs: Európa értékei és az értékek Európája. *Jogtudományi Közlöny*, 65. évf., 2010/4. 206–121.)

jog fejlesztéséhez járult hozzá, valamint joghézag esetén hézagkitöltő szereppel bírt. Sok esetben azonban – pl. az alapjogok általános jogelvként történő elismerése során – a Bíróság ezen a szerepen is túllép, és voltaképpen normatív tartalommal bíró követelményeket állapít meg általános jogelvként.¹⁷ A Bíróság által elismert jogelvek hátterét az alapszerződések általános szabályai (pl. diszkrimináció tilalma), a tagállamok közös alkotmányos hagyományai, illetve a tagállamok által megkötött nemzetközi szerződések alapozták meg. E jogelvek közül több az elmúlt évtizedek alapszerződési reformjai alkalmával alapelvként, vagy értékként is megerősítést nyertek (pl. emberi jogok tiszteletben tartása), így a Bíróság ítélkezési gyakorlatában megjelenő általános jogelvek a jogalkotóra is közvetlenül hatással lehetnek az alapelvek és értékek körének meghatározása során.

Az előzőekből is következik, hogy az alapelvek konkrétabb tartalmat jelenítenek meg szemben az absztraktabb jellegű értékekkel. Ennek köszönhetően az általános jellegű uniós alapelvek mellett az alapszerződések – és a Bíróság ítélkezési gyakorlata – számos konkrét, speciális alapelvet is megállapítanak, amelyek adott esetben csak egy nagyobb tevékenységi területre (pl. külkapcsolatok alapelvei), vagy egy szűkebb területre, szakpolitikára irányadóak (pl. közös kereskedelempolitika alapelvei).

Az EU működését meghatározó fontosabb kategóriáknál maradván az értékektől és alapelvektől élesen el kell határolni az uniós *célokat*, *célkitűzéseket* (objectives, Ziele, objectifs). A célkitűzések ugyan az alapszerződésekben különböző formát ölthetnek, azonban az adott rendelkezés céljellege – függetlenül az elnevezésétől – a normaszöveg alapján kikövetkeztethető.¹⁸

Az alapszerződésekben rögzített célkitűzések rendkívül fontos szerepet tölthetnek be, hiszen a Közösség alapmodelljét tekintve egy funkcionális, célhoz kötött integrációs szervezet volt. A Közösség működése során – hasonlóan a mai egységes Európai Unió konstrukciójához – nem saját hatáskörök alapján járt el, hanem a tagállamok által közösen ráruházott hatásköröket gyakorolta és működésének értelemszerűen a tagállamok felhatalmazásának keretén belül kellett maradnia (ld. korlátozott felhatalmazások elvét). Ebből a szempontból nézve tévedés lenne – államelméleti

¹⁷ Az Európai Bíróság esetjogából példaként említhető egyrészt a jogállamisággal összefüggő alapelvek általános jogelvként történő elismerése, mely még abban az időszakban történt, mikor az alapszerződések a jogállamiságra hivatkozást nem tartalmaztak (ld. pl. jogbiztonság alapelve tekintetében 169/80. Administration des douanes kontra Société anonyme Gondrand Frères, EBHT 1981 1931). Másrészt példaként szolgálhat a kiterjedt alapjogi gyakorlat is, ld. pl. emberi méltóság (9/74. Casagrande kontra Landeshauptstadt München, EBHT 1974 773). tulajdonjog védelme (44/79. Hauer kontra Land Rheinland-Pfalz, EBHT 1979 3727), szabad véleménynyilvánításhoz való jog (C-159/90 Society for the Protection of Unborn Children Ireland kontra Grogan és társai, EBHT 1991 I-04685), vagy az egyesülési szabadság (36/75. Rutili kontra Ministre de l'intérieur, EBHT 1975 1219) kapcsán.

¹⁸ Ld. pl. a Lisszaboni Szerződés előtt hatályos EKSz 2. cikke ugyan az EK „feladatairól”, és nem céljairól írt, azonban tartalmát tekintve e rendelkezés a szöveg értelmezése, összefüggései alapján alapszerződési célkitűzésnek volt tekinthető. Ezt támasztotta alá pl. az EKSz 4. cikke, mely erre a szakaszra utalva a „[a] 2. cikkben meghatározott célok [...]” formulát alkalmazta. Ld. Nizzai Szerződéssel módosított EKSz 2. és 4. cikke

analógiát alkalmazva – a közösségi vagy uniós célkitűzéseket az állammal azonosítani. Az uniós célkitűzések és az állammal közös fogalmi eleme, hogy előbbi a Közösség, illetve Unió tevékenységének az irányát jelöli ki hasonlóan ahhoz, ahogy az állammal is az állam működésének irányára utal. Ezzel szemben az előbbi funkciója eltér az állammal szerepétől, hiszen a közösségi célkitűzések elsődleges funkciója eredetileg a Közösségnek adott felhatalmazás tartalmának, voltaképpen a Közösség tevékenységi határainak kijelölése volt. A Lisszaboni Szerződést megelőzően ez a szerepkör még nagyobb hangsúlyt kapott, hiszen nem történt meg a közösségi és tagállami hatáskörök elhatárolása, a Közösségre ráruházott hatáskörök nem voltak meghatározva az alapszerződésekben, minek következtében a Közösség működését szinte állandó jelleggel hatásköri viták kísérték. Az Európai Bíróság e konfliktusok feloldása során a Közösség által gyakorolható hatáskörök határait az alapszerződési célokra figyelemmel rögzítette. A célkitűzések értelmüket tehát elsősorban a jogértelmezésben, joghézag-kitöltő szerepben nyerik el.¹⁹

A fentiek alapján – gyakorlati és elméleti oldalról nézve is – e kategóriákat célszerű az uniós *hatáskörök* vonatkozásában is elhelyezni.²⁰ Az alapelvek a hatáskörök gyakorlását befolyásolják, míg a célkitűzések (vagy a feladatok) az Unió hatáskör-gyakorlásának irányát határozzák meg. Az alapelvek vonatkozásában ez a viszony nem igényel különösebb magyarázatot. Magától értetődő, hogy az uniós jogalkotó a hatáskörök gyakorlása során az alapvető rendelkezések által kijelölt határokat nem lépheti át. Ha konfliktus állna fenn pl. az elfogadott jogszabály és alapelv között, ez a jogszabály semmisségét jelentené.²¹

A célkitűzések (és nagyjából hasonlóan a feladatok), valamint a hatáskörök összefüggése a következőképpen írható le. Ha a célkitűzés egyfajta tevékenységi irány kijelölését jelenti, akkor a ráruházott hatáskör adja azt a keretet, amelyen belül az Unió e célok megvalósítására törekszik. Fontos hangsúlyozni, hogy az alapszerződési célkitűzések (feladatok) önmagukban nem alapoznak meg hatásköröket, vagyis nem a célkitűzés nevesítése keletkezteti magát az uniós hatáskört. Ezek alapján tehát az alapszerződési célkitűzések (feladatok) és az uniós hatáskörök között egyfajta cél-eszköz viszony áll fenn: a tagállamok a célok meghatározásával kijelölték az integrációs szervezet működési irányát, és ennek eszközéül telepítettek az Unióra hatásköröket.

¹⁹ A célkitűzések lehetséges funkcióit rendszerezi Reimer. Elkülönít jögen kívüli funkciókat, amely az információs és integrációs funkciókat foglalja magában. A jogi funkciók körében pedig utal hatásköröket kiterjesztő, dinamizáló funkcióra, utaló funkcióra, szabályozási funkcióra, valamint arra a szerepkörre, hogy a célkitűzések egyfajta mércéként is szolgálhatnak. Ld. Franz REIMER: Ziele und Zuständigkeiten. Die Funktionen der Unionszielbestimmungen. *Europarecht*, 2003/6. 992–1012.

²⁰ Az uniós hatásköri rendszerhez ld. FEKETE Balázs: Vertikális hatáskörmegosztás az Európai Unióban – Félúton a funkcionalizmus és a federalizmus között. In: VÖRÖS Imre – HORVÁTHY Balázs (szerk.): *Az európai uniós jogfejlődés irányai a Lisszaboni Szerződés után*. Budapest, MTA TK JTI, 2012. 11–40.

²¹ Ld. pl. 66/82. *Fromançais SA v Fonds d'orientation et de régularisation des marchés agricoles (FORMA) EBHT 1983 395.* (arányosság elvének megsértése); C-233/94. *Németország kontra Parlament és Tanács EBHT 1997 I-02405.* (szubszidiaritás elvének megsértése); C-369/95. *Somalfruit SpA and Camar SpA kontra Ministero delle Finanze and Ministero del Commercio con l'Estero EBHT 1997 I-06619.* (arányosság elvének megsértése).

A fentieket összegezve tehát az Unió működésének alapját a ráruházott hatáskörök jelentik. E hatáskörök gyakorlása során az Unió értékek és alapelvek mentén az alapszerződésekben rögzített célkitűzéseket (feladatokat) valósítja meg. Az értékek az Unió működés alaporientációjaként a hatáskörök gyakorlásának legitimitását biztosítják, az alapelvek a hatáskörgyakorlás módját határozzák meg, míg a célkitűzések az uniós tevékenység irányát jelölik ki.

3. Az egységes uniós külkapcsolati rendszer alapelvei és célkitűzései

3.1 Az uniós külkapcsolati rendszer dimenziói

Miután az Unió működésének alapkategóriáit áttekintettünk, a következő pontban külkapcsolatok alapelvi és célkitűzés-rendszerének hátterét vizsgáljuk. A fentiekben már esett szó arról, hogy az uniós – eredetileg közösségi – külkapcsolati rendszer első szakaszában erőteljesen gazdasági-kereskedelmi orientációjú volt, melynek hátterét a klasszikus területeken, pl. vámunió, közös kereskedelempolitika területén az alapszerződésekben rögzített konkrét jogalkotási és szerződés-kötési hatáskörök biztosították. A második szakaszban egyes politikák esetében, amelynél az alapszerződés csak belső (jogalkotási) hatáskört biztosított, az Európai Bíróság gyakorlata nyomán lehetővé vált a külső hatáskörgyakorlás is, így pl. nemzetközi szerződés megkötése (ld. ERTA-ügy).²² Harmadik szakaszként utalhatunk a '80-as és '90-es évek alapszerződési reformjaira, amely az integráció gazdasági arculatán kívülre (közös kül- és biztonságpolitika), esetleg annak határára eső szakterületeken (pl. környezetvédelmi politika) is biztosít külkapcsolati hatásköröket. A külkapcsolati rendszer növekvő komplexitása egyre gyakrabban vezetett az egyes szakpolitikák, tevékenységi területek céljainak konfliktusához, amelyeket mindenek előtt a közösségi jogalkotónak, illetve az Európai Bíróságnak ítélezési gyakorlatban kellett feloldania. Legvégül a fejlődés a negyedik szakaszát a Lisszaboni Szerződéssel éri el, amely az egységes külkapcsolati elvek és célkitűzések rögzítésével a nagyobb koherenciát és a lehetséges konfliktusok feloldását célozza. A továbbiakban áttekintjük a külkapcsolati alapelveket és célkitűzéseket mindenekelőtt a közös kereskedelempolitika irányából, kitérve a Lisszaboni Szerződés előtti, majd a reform utáni állapotra.

3.2 A közösségi kül gazdasági kapcsolatrendszer alapelvei és célkitűzései a Lisszaboni Szerződés előtt

Amennyiben a közös kereskedelempolitika irányából tekintünk az uniós külkapcsolati rendszerre, akkor a bevezetőben már említett „örökzöld” dilemma, ti. hogy az uniós hatáskörök gyakorlása során milyen elvek mentén járhat el a jogalkotó és a jogalkalmazó, milyen elvi megfontolásokat kell figyelembe venni, a következőkép-

²² 22/70. Európai Bizottság kontra Tanács (ERTA). 16. bekezdés. Közösségi szerződés-kötési hatáskör nem csak kifejezett alapszerződési felhatalmazásból, hanem más szerződéses rendelkezésből is következhet.

pen írható körül. A közös kereskedelempolitika elvi háttérét az alapszerződések az egységesség és a liberalizáció elvének rögzítésével már az integráció korai időszakában is meghatározták. Mindaddig azonban, amíg a Közösségek külső tevékenysége jórészt csak a nemzetközi kereskedelem, illetve a nemzetközi fejlesztés területéhez kapcsolódott, az elvi háttér megalapozása, értelmezése komoly fejtörést nem okozott. Esetleges célkonfliktusok, más szóval a közös kereskedelempolitika és azon kívüli – példának okáért: nemzetközi politikai – megfontolások összeütközésével a korai gyakorlatban csak elvétve kellett számolni. Ezek olyan kereskedelempolitikai eszközök kapcsán vetődtek fel, amelyek nemzetközi kötelezettségek végrehajtásához kapcsolódtak, pl. ENSZ által elrendelt embargó megvalósítását szolgálták, vagy hasonló megfontolások húzódtak meg az ún. kettős felhasználási célú termékek forgalmával kapcsolatos külkereskedelmi szabályozásban is. Emellett a kereskedelempolitika és a külső szempontok esetleges konfliktusára példaként szolgálhatnak azok az esetek, mikor a Közösség – már a '70-es évekbeli gyakorlatában is – a fejlesztési egyezmények teljesítését emberi jogi követelmények betartásához kötötte.²³ Ilyenformán a kezdeti időszakban a közös kereskedelempolitika alapszerződésben megjelenő alapelvei háttére *zártnak, homogénnek* volt tekinthető, a fő kérdés így inkább csak az említett két alapelv – a *liberalizáció* és *egységesség* – tartalmának, valamint normatív jellegének meghatározása volt.

A kereskedelempolitika és azon túlmutató együttműködési területek célkitűzései közötti valós célkonfliktusokkal a Közösség tevékenységének kiszélesedése után, technikai értelemben a későbbi alapszerződés-módosításokat követően kellett számolni. Hangsúlyos változás következett be a Maastrichti Szerződéssel, amely a Közösség addigi külső tevékenységét a kül- és biztonságpolitika uniós együttműködési területeivel egészítette ki. A kül- és biztonságpolitika is önálló alapelvei háttérrel és célkitűzésrendszert kapott,²⁴ amelyet kezdeti állapotában szintén zártnak, mintegy „szektorspecifikusnak” lehetett tekinteni, hasonlóan a kereskedelempolitika elveihöz és céljaihoz. Ehhez hasonlóan, ilyen hatású változásként jelentkezett az egyes szakpolitikák elvi alapjainak módosítása is, melyre az egyik kézenfekvő példa a környezetvédelem integrált alapelveinek megjelenése volt.²⁵ Az alapprobléma lényege e módosítások kapcsán minden esetben az volt, hogy az érintett együttműködési területek alapelvei rendszere önállóan, egymástól függetlenül lett meghatározva, a célkitűzésekben felmerülő esetleges kollízió egyértelmű feloldását azonban nem biztosította a szabályozás.

²³ Ld. ehhez Lorand BARTELS: The Trade and Development Policy of the European Union. *European Journal of International Law*, Vol. 18., 2007/4. 737. és Der-Chin HORNG: The Human Rights Clause in the European Union's External Trade and Development Agreements. *European Law Journal*, Vol. 9., 2003/5. 686.

²⁴ Vö. a Nizzai Szerződés által módosított EUSz 11. cikk.

²⁵ Ld. az Amszterdami Szerződés, amely a következő 3c. cikket illesztette az EKSz szövegébe: „A környezetvédelmi követelményeket – különösen a fenntartható fejlődés előmozdítására tekintettel – be kell illeszteni a 3. cikkben említett közösségi politikák és tevékenységek meghatározásába és végrehajtásába.”

Az uniós külpolitikai aktivitás ennek eredményeképpen egyre gyakrabban és élesebben hozta felszínre a kereskedelempolitika és pl. a korábbi második pilléres együttműködés céljai közötti ellentmondásokat. Ennek feloldását nem csak e területek elkülönülése és voltaképpen a célrendszerük függetlensége, hanem az is nehezítette, hogy a kül- és biztonságpolitika céljainak értelmezése az Európai Bíróság eljárásaiban – a kül- és biztonságpolitikai hatáskörök jellege miatt – csak közvetetten jelenhetett meg.²⁶

Ezzel magyarázható, hogy az uniós pillérek egységesítése mellett a külső tevékenységek mögötti célrendszer összehangolása is igényként jelentkezett. Az ASz kidolgozása során koncepcionális javaslatként fogalmazódott meg, hogy a pillérek integrálásával a teljes uniós külkapcsolati rendszert egységesíteni kellene, minek következtében az uniós külső fellépés célkitűzéseinek nagyobb koherenciája biztosítható lett volna. Ennek megfelelően a külpolitikán túlmutató témaköröket, így a közös kereskedelempolitikát is a ma már csak kortörténeti dokumentumnak számító ASz külön fejezetben szabályozta (*Az Unió külső tevékenysége*),²⁷ és e területeket egységes elvi-alapelvei keretbe kísérelte meg beilleszteni.

3.3 Az uniós külkapcsolati rendszer céljai és alapelvei a Lisszaboni Szerződést követően

3.3.1 Az integrált szemlélet a Lisszaboni Szerződés után

Az ASz-sel bevezetni tervezett integrált szemléletet némi módosítással a Lisszaboni Szerződés is átvette, így az EUMSz V. része „Az unió külső tevékenysége” elnevezést viseli. Azonban az egységes szemlélet az ASz tervezetéhez képest kissé megtört. Az EUMSz e részében ugyanis csak a nemzetközi kereskedelmi együttműködéshez s a kereskedelempolitikához kötődő hatásköröket találjuk, az ezen túlmutató külpolitikai területek az Európai Unióról szóló Szerződésben (EUSz) maradtak. Az egyes együttműködési területek tartalmi és eljárási kereteit figyelembe véve pedig megállapítható, hogy a korábbi második pillér integráltsága kisebb fokú, ennek fényében nem meglepő az az irodalmi vélemény, mely szerint egyfajta külpolitikai „belső pillér” továbbra is jelen van az egységes Unió szerkezetében.²⁸ Ennek tudható be, hogy a külpolitika – még az egységessé váló Európai Unió szervezetén belül is – mindennek előtt a kormányközi együttműködés (olykor kiszámíthatatlan) tényezőinek van alárendelve, a közös kereskedelempolitika közösségi karaktere viszont erősödött a Lisszaboni Szerződés hatálybalépésével.

Habár a külkapcsolati rendszer integráltsága a fentiek értelmében kisebb fokú,

²⁶ Az alapszerződési reform előtt az EUSz 11. cikkét értelmezte pl. a korábban említett C-402/05. P. és C-415/05. P. Yassin Abdullah Kadi és Al Barakat International Foundation kontra Tanács és Bizottság (2008.09.3.) EBHT 2008 I-06351.

²⁷ Ld. ASz III. Rész V. Cím.

²⁸ A kül- és biztonságpolitika voltaképpen megmarad külön pillérnek a „kettős pillérszerkezetben”. Ld. ehhez: KAJTÁR i. m. 3.

nem hagyható figyelmen kívül, hogy az alapszerződési reform egyik legfontosabb hozadékaként az egyes területek célkitűzéseit a Lisszaboni Szerződés is összekapcsolja. A közös kereskedelempolitika korábbi elveit – az egységesség elvét és a liberalizációs célkitűzést – megtartja (EUMSZ 206. cikk), ezeket tekinthetjük ma már a kereskedelempolitika *belső* célkitűzéseinek. Az alapszerződési reformot követően azonban tekintetbe kell venni a külkapcsolatok általános elveit is (EUSz 3. cikk (5) bekezdés és 21. cikk), melyek egyfajta *külső* alapelvekként és célkitűzéseként határozhatják meg a szakpolitika jövőbeni kereteit. Az alábbiakban az alapelvek e két szintjének jelentését határozzuk meg.

3.3.2 A közös kereskedelempolitika külső alapelvei és célkitűzései

A Lisszaboni Szerződéssel ugyan a külkapcsolati alapelvek és célkitűzések közötti teljes egység nem alakult ki, kétségtelen azonban, hogy a hatályos alapszerződés a külkapcsolatok egyes területeinek célkitűzéseit az EUMSZ 205. cikkén keresztül összekapcsolja.²⁹ Az EUMSZ 205. cikke szerint az EU nemzetközi szintű fellépése – tehát beleértve ebbe a közös kereskedelempolitikai hatáskörök gyakorlását is – a külkapcsolatok EUSz által meghatározott általános elveivel összhangban történhet, és az EU egyben „törekszik” az ott meghatározott célok megvalósítására.³⁰ Ez utóbbi kifejezés a magyar szövegváltozatban némileg pontatlannak és félrevezetőnek tekinthető. Ezzel szemben ugyanis az EUMSZ 205. cikke alapján az Unió ugyanolyan erős kötelezettsége a kereskedelempolitikai viszonyaiban alkalmazni a külső alapelveket, mint amilyen kötelezettség a belső – tehát a kereskedelempolitikai, liberalizációs célzatú – elvek tekintetében fennáll, tehát a „törekszik” ez esetben nem csak enyhe célkitűzést takar. Az alapszerződés egyéb szövegváltozatai ez utóbbi értelmezést támasztják alá.³¹

Az EUMSZ által meghivatkozott alapelveket és célkitűzéseket – tehát a közös kereskedelempolitikai nézőpontjából a fenti logika szerint a külső alapelveket és célokat – nem az EUMSZ, hanem az EUSz tartalmazza. Általános szinten itt az alapszerződés horizontális alapelveket és célkitűzéseket határoz meg, valamint megteremti annak a garanciáit, hogy a külső tevékenységhez kapcsolódó politikák összhangja a gyakorlatban is biztosítható legyen.³²

²⁹ Az EUMSZ 205. cikke jogtechnikailag inkább csak egy további „biztosítékot” jelent, más szóval világossá teszi azt, ami az Unió külső tevékenységének céljait rögzítő EUSz 21. cikkéből egyébként is következne.

³⁰ EUMSZ 205. cikk: „Az Unió e rész szerinti nemzetközi szintű fellépése az Európai Unióról szóló szerződés V. címének 1. fejezetében meghatározott elvek alapján az ott meghatározott célkitűzések megvalósítására törekszik, az ugyanezen fejezetben megállapított általános rendelkezésekkel összhangban.”

³¹ Az angol az egyértelmű „shall be guided”, a német a „wird bestimmt”, a francia szövegváltozat pedig a „repose” kifejezést használja. A magyar fordítás nem csak e tekintetben félrevezető, az egész cikk pontatlan és nehezen értelmezhető.

³² A külkapcsolatok alapelvei rendszerének átfogó elemzéséhez ld. Geert DE BAERE: *Constitutional Principles of EU External Relations*. (Oxford Studies in European Law) Oxford, OUP, 2008.

Az *alapelvek* az általános demokratikus elvek (demokrácia, a jogállamiság, az emberi jogok és alapvető szabadságok egyetemes és oszthatatlan volta, az emberi méltóság tiszteletben tartása, az egyenlőség és a szolidaritás elvei) mellett az ENSZ Alapokmányában foglalt elveket és a nemzetközi jog tiszteletben tartásának kötelezettségét is átfogják.³³ Az EU tehát külső tevékenysége során azokkal a harmadik államokkal, nemzetközi szervezetekkel lép kapcsolatba, melyek osztoznak az előbbi alapelvekben. Ezek szerint a külkapcsolatok alapelvei olyan értéknek tekinthetők, amelyeket az EU a kapcsolatainak kialakításakor orientációs céllal is figyelembe vesz, mintegy a kapcsolatainak irányát meghatározza.

A nemzetközi jog betartásának kötelezettsége általában a Közösség által megkötött korábbi kereskedelmi egyezményekben is szerepelt a preambulumban, ritkábban az operatív rendelkezések között.³⁴ Az egyes alapelvek között jelenik meg az emberi jogok tiszteletben tartása. Az emberi jogok érvényre juttatása mindemellett nem csak a nemzetközi partnerekkel, hanem az Unióval magával szemben is kötelezettséget fogalmaz meg. Ebben a tekintetben egyfajta hierarchia is fennáll az emberi jogok tiszteletben tartásának alapelve, illetve a nemzetközi kötelezettségek teljesítése között. Más megfogalmazásban – az Európai Bíróság gyakorlata alapján³⁵ – az emberi jogokat sértő nemzetközi kötelezettséget az Unió nem vállalhat, illetve nem teljesíthet.

A fentiek figyelembe vételével az Európai Uniónak külkapcsolatai kialakítása során meghatározott *célkitűzéseket* kell követnie, melyek közvetlen kapcsolatban állnak az említett alapelvekkel. Az uniós „önérdek” érvényesítésén túlmenően (értékek, alapvető érdekek, biztonság, függetlenség és integritás megőrzése) a megvalósítandó célkitűzések ennek megfelelően egyrészt a demokratikus elvek végrehajtásához, a nemzetközi jog szabályainak betartásához és a béke, biztonság szavatolásához kapcsolhatók.³⁶ Másrészt a közös kereskedelempolitikában is kiemelt jelentősége van annak a szolidaritás alapelvvel összefüggésben álló célkitűzésnek, amely az EU fejlődő országokhoz való viszonyát határozza meg, mely szerint – elsődlegesen a szegénység felszámolása céljából – az Európai Uniónak elő kell segítenie a fejlődő országok fenntartható gazdasági, társadalmi és környezeti fejlődését.³⁷ Hangsúlyosan

³³ EUSz 21. (1) bekezdés.

³⁴ Az elv részletes értelmezéséhez ld.: Christoph VEDDER: Ziele der Gemeinsamen Handelspolitik und Ziele des Auswertigen Handelns. In: Christoph HERRMANN – Horst G. KRENZLER – Rudolf STREINZ (szerk.): *Die Außenwirtschaftspolitik der Europäischen Union nach dem Verfassungsvertrag*. Baden-Baden, Nomos, 2006. 59.

³⁵ Az emberi jogokkal, mint az uniós jog általános elveivel ellentétes uniós jogforrás jogellenesnek minősül, így adott esetben ilyen, az Unió által megkötött nemzetközi szerződésre érvényes kötelezettséget nem lehet alapítani. Ld. ehhez C-299/95. Kremzow kontra Osztrák Köztársaság (1997.05.27.) EBHT 1997. I-02629. 14. bekezdés; C-112/00. Schmidberger kontra Osztrák Köztársaság (2003. 06.12.) EBHT 2003. I-5659. 73. bekezdés; C-402/05. P. és C-415/05. P. Yassin Abdullah Kadi és Al Barakaat International Foundation kontra Tanács és Bizottság (2008.09.3.) EBHT 2008 I-06351. 284. bekezdés.

³⁶ EUSz 21. cikk (2) bekezdés.

³⁷ EUSz 21. cikk (2) d) pont.

jelenik meg a természet vagy ember által okozott katasztrófák esetére szóló segítségnyújtási kötelezettség,³⁸ és szintén releváns lehet a kereskedelempolitika területén a fenntartható fejlődésre irányuló célkitűzés.³⁹

Különös figyelmet érdemel az általános célkitűzések között megjelenő sajátos nemzetközi gazdasági kötelezettség előírása, amely a világgazdaságba történő bekapcsolódásra utal.⁴⁰ A közös kereskedelempolitika belső liberalizációs célkitűzéséhez képest (EUSz 206. cikk) ebben a kontextusban a liberalizáció csak egy a lehetséges eszközök közül, amelyek alkalmazása elő kell mozdítsa „valamennyi ország bekapcsolódását a világgazdaságba.”⁴¹ A célkitűzések közül nem hiányzik a felelős kormányzás (*good governance*) gondolata sem: az Uniónak elő kell mozdítania egy erősebb többoldalú együttműködésen és a világ felelős kormányzásán alapuló nemzetközi rendszer létrejöttét.⁴²

Az alapszerződés emellett kifejezetten rögzíti az alapelvek és célkitűzések figyelembevételét⁴³ és az uniós tevékenység vonatkozásában az összhang megteremtését.⁴⁴ Kérdéses, hogy az EUSz 21. cikk (3) bekezdésének megfogalmazása hogyan értelmezhető abban a tekintetben, mely szerint az előbbi alapelveket és célkitűzéseket a külső tevékenységeken túlmenően az egyéb uniós politikák kidolgozása és végrehajtása során is figyelembe kell venni. Minden szakpolitikának lehet ugyanis olyan aspektusa, akár egy belső piaci célzatú harmonizációs szabálynak is, amely összefüggésbe hozható a fenti alapelvekkel, célkitűzésekkel. Az alapszerződés megfogalmazása szerint viszont kétségtelen, hogy a fenti alapelveket és célkitűzéseket horizontális jelleggel írja elő, következésképpen ezeket akár pl. a népegészségügyi politika, vagy szociálpolitika terén irányadónak kell tekinteni, ha egy adott intézkedés hatással lenne a külkapcsolatokra. Ebben az értelmezésben az alapszerződés egy rendkívül tág, az uniós tevékenység minden területére kiterjedő összhangot ír elő. Másképpen megfogalmazva, a koherenciát az alapszerződés nem csak a külső politikák között, hanem az egyéb szakpolitikai területek vonatkozásában is előírja, biztosítva ezzel az egységes külkapcsolati rendszer működésének hátterét.

³⁸ EUSz 21. cikk (2) g) pont.

³⁹ EUSz 21. cikk (2) f) pont: „[...] hozzájáruljon 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 [...]”

⁴⁰ EUSz 21. cikk (2) e) pont.

⁴¹ Ld. uo.

⁴² EUSz 21. cikk (2) h) pont.

⁴³ EUSz 21. cikk (3) bekezdés: „Az e cím és az Európai Unió működéséről szóló szerződés ötödik részének hatálya alá tartozó területeken folytatott külső tevékenységei, illetve az egyéb uniós politikák kidolgozása és végrehajtása során az Unió tiszteletben tartja az (1) bekezdésben felsorolt alapelveket, és követi a (2) bekezdésben felsorolt célokat.”

⁴⁴ EUSz 21. cikk (3) bekezdés: „[...] Az Unió biztosítja, hogy külső tevékenységeinek különböző területei egymással, illetve az egyéb uniós politikákkal összhangban legyenek. A Tanács és a Bizottság – az Unió külügyi és biztonság politikai főképviselőjének közreműködésével – felelősek ennek az összhangnak a biztosításáért és e célból együttműködnek egymással.”

3.3.3 A közös kereskedelempolitika belső alapelvei és célkitűzései

A közös kereskedelempolitika rendszerén belül meghatározott elvi jellegű követelmények és célkitűzések két alapelv köré, a liberalizációs alapelv, valamint az egységesség elve köré csoportosíthatók.

A *liberalizációs alapelv* eredetileg az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó Szerződés (EGKSz) 110. cikkében jelent meg, majd később – az alapszerződési reformot megelőzően – az EKSz 131. cikke is tartalmazta azt a rendelkezést, amely a vámunió céljaként a világkereskedelem fejlesztésével együtt a nemzetközi kereskedelmi korlátozások fokozatos megszüntetését és a vámakadályok csökkentését jelölte meg. Az EUMSZ 206. cikke közös érdekként⁴⁵ határozza meg a világkereskedelem harmonikus fejlődéséhez való hozzájárulást, a korlátozások fokozatos megszüntetését, valamint a vám- és egyéb akadályok csökkentését. Megemlíthető, hogy az EUMSZ preambulumban a hatodik bekezdés szintén utal a liberalizációra: annak értelmezésében a közös kereskedelempolitika végső soron olyan eszköz, amelyen keresztül ez a célkitűzés megvalósítható.⁴⁶ Ezáltal az EUMSZ 206. cikkében foglaltakat az említett preambulumban egy konkrét kifejeződésének tekinthetjük.

A korábbi nizzai szövegváltozathoz képest egy hangsúlybeli, illetve két tárgyi-tartalmi változást látunk a szövegben. Az EUMSZ 206. cikke egyértelműen kötelezettségként fogalmazza meg e célkitűzések figyelembevételét, szemben az alapszerződési reform előtti változattal, amely csak azt írta elő, hogy „törekedni kell” a fenti célok érvényesülésére.⁴⁷ Az új megfogalmazásban egy szimbolikus változás is benne foglaltatik, mert míg korábban a tagállamoknak kellett „törekedniük” a célkitűzések érdekében, addig az alapszerződési reform után a kötelezettség alanya már az Unió.

A tartalmi változás egyrészt a közös kereskedelempolitika tárgyi hatályának kiterjesztésével áll összefüggésben, ugyanis a liberalizációs célkitűzés kapcsán nemcsak a kereskedelemre, hanem a külföldi közvetlen befektetésekre is utal az alapszerződés. Figyelembe véve a közös kereskedelempolitika tárgyi hatályát, a „kereskedelem” kifejezés ebben a tekintetben az árukereskedelem mellett a szolgáltatások kereskedelmét⁴⁸ és a szellemi tulajdonjogok kereskedelmi aspektusait is átfogja.⁴⁹ Másrészt tartalmi kiegészítésként az EUMSZ 206. cikkben a vámakadályok mellett az „egyéb akadályok” csökkentésének a szempontja is megjelenik. Ez utóbbit

⁴⁵ Ld. EUMSZ 206. cikk: „A [...] vámunió létrehozásával az Unió a közös érdekek megfelelően hozzájárul a világkereskedelem harmonikus fejlődéséhez, a nemzetközi kereskedelemre és a külföldi közvetlen befektetésekre vonatkozó korlátozások fokozatos megszüntetéséhez és a vám- és egyéb akadályok csökkentéséhez.” (Kiemelés: H.B.)

⁴⁶ Ld. EUMSZ preambulumban, hatodik bekezdés: „Azzal az óhajjal, hogy egy közös kereskedelempolitika segítségével hozzájáruljanak a nemzetközi kereskedelemben érvényesülő korlátozások fokozatos megszüntetéséhez.”

⁴⁷ Vö. a Nizzai Szerződési utáni EKSz 131. cikk első mondata.

⁴⁸ A témához ld. átfogóan: HORVÁTHY Balázs: Közös kereskedelempolitika és nemzetközi szolgáltatások. *Miskolci Jogi Szemle*, VII. évf., 2012/1. 21–37.

⁴⁹ Ld. HORVÁTHY Balázs: A szellemi tulajdon-jogok védelme és az EU közös kereskedelempolitikája. *Iparjogvédelmi és Szerzői Jogi Szemle*, 8. (118.) évfolyam, 2013/1. (február) 5–17.

pontosításnak tekinthetjük, minthogy évtizedek óta a liberalizációs folyamat homlokterében az árukereskedelem területén sem csak a vámakadályok lebontása jelenik meg célkitűzésként, másfelől a közös kereskedelempolitika új területein (szolgáltatások kereskedelme, szellemi tulajdonjogok kereskedelmi aspektusai, közvetlen külföldi befektetések) pedig eleve speciális jellegű korlátozó eszközökkel kell számolni.

A szövegben további módosulás, hogy az már nem tartalmazza a vámunió létrehozásából adódó versenyképességi összefüggés kihangsúlyozását,⁵⁰ vagyis annak figyelembevételét, hogy a tagállamok közötti vámok eltörlése kedvező hatású a vállalkozások versenyképessége szempontjából. Ez a korábbi alapszerződésben nem célkitűzésként, hanem a célkitűzések mögötti indokként lett megjelenítve. E megfontolás kiemelésére szükség is volt abban a tekintetben, hogy a korábbi szöveg – az említettek szerint – enyhébb kötelezettségként fogalmazta meg a célkitűzések figyelembevételét, ezért a versenyképességi hatás mintegy a Közösség liberalizációra való törekvését próbálta meg alátámasztani. Mivel az EUMSZ 206. cikke a korábbiakhoz képest a liberalizációs célkitűzések körében már lényegesen határozottabb uniós kötelezettséget fogalmaz meg, ezért az említett versenyképességi előnyök kiemelésére már nincs szükség.⁵¹ Ennélfogva e szövegbeli módosulás nem tekinthető lényegesnek.

A fenti alapelv mögött tehát liberalizációs, szabadkereskedelmi „filozófia” húzódik meg, más szóval az alapelv rögzítésével a tagállamok egyben az elkötelezettségüket is kifejezik a GATT-WTO által megtestesített szabadkereskedelmi célzatú rendszer mellett. Kérdésként fogalmazható meg, hogy a fenti alapelvi rendelkezések milyen sajátossággal bírnak, vagyis ezen „elkötelezettség” egyben jogi kötelezettséget is jelent-e. A közös kereskedelempolitikával kapcsolatos irodalomban is régóta fel-fellángoló vitatéma, hogy a liberális gazdaságpolitikai (kereskedelempolitikai) céltételezés pusztán csak *deklaratív* szabály-e, vagy *normatív* kötelezettségként értelmezendő. Az Európai Bíróság gyakorlata alapján *elvi szinten* inkább az szűrhető ki, hogy az alapszerződésben megjelenő liberális kereskedelempolitika célkitűzése *inkább kötelező norma*, e „filozófiától” eltérni csak indokolt – az alapszerződés által meghatározott – esetben lehet.⁵² A norma kötelező ereje azonban csak a közösségi intézmények és a tagállamok irányában értelmezhető, vagyis azt semmiképpen sem lehet harmadik államok felé tett kötelezettségvállalásként magyarázni. A Bíróság az elsősorban agrárpolitikai relevanciájú *Balkan-Import I.*-ügyben⁵³ röviden utalt az EGKSZ 110. cikkre: ebből kiolvasható, hogy a közösségi intézményeknek figyelembe kell venniük ezen alapelvet, viszont annak gyakorlatba történő átültetésekor

⁵⁰ Ld. a Nizzai Szerződés által módosított EK SZ 131. cikk második mondata.

⁵¹ E szempont kihangsúlyozásának korábban sem tulajdonították nagy jelentőséget, ld. ehhez: Eberhard GRABITZ – Meinhard HILF – Martin NETTESHEIM (szerk.): *Das Recht der Europäischen Union*. (43. kiegészítés). München, C.H. Beck, 2011., EUMSZ 206. cikk, 2. széljegyzet (Beck Online).

⁵² Ezzel szemben csak deklaratív „programtételezésnek” tekinti a korábbi irodalomból: Eberhard GRABITZ (szerk.): *Kommentar zum EWG-Vertrag*. München, C.H. Beck, 1989. 110. cikk 1. széljegyzet.

⁵³ 5/73. *Balkan-Import-Export v. HZA Berlin Packhof* („Balkan-Import I.”-ügy) (24. 10. 1973.) EBHT 1973 1091.

mérlegelési joggal rendelkeznek.⁵⁴ A *Dürbeck*-ügyben⁵⁵ foglalkozott a Bíróság részletesebben az EGKSz 110. cikkébe foglalt célkitűzések jellegével. Az alapul szolgáló ügy tényállása szerint egy német vállalkozó Chiléből származó almaimportját a német vámhatóság megakadályozta egy behozatali korlátozást elrendelő közösségi jogszabályra hivatkozással. E határozatot bíróságon megtámadva a vállalkozó vitatta a közösségi rendelet jogszerűségét, többek között arra hivatkozással, hogy a kérdéses rendelet az EGKSz 110. cikkébe foglalt, alapvetően a piacnyitásra építő célrendszerrel összeegyeztethetetlen. Az Európai Bíróság ítéletében viszont kimondta, hogy az említett alapszerződési szakaszban szereplő célok (világkereskedelem harmonikus fejlesztése, a nemzetközi kereskedelmi korlátozások fokozatos megszüntetése és a vámakadályok csökkentése) nem értelmezhetők úgy, hogy abba minden olyan közösségi intézkedés beleütközik, mely harmadik országokkal kapcsolatos kereskedelmet korlátozná.⁵⁶ Az alapszerződés ugyanis lehetővé teszi meghatározott feltételek mellett, hogy a Közösség formálisan e célokba ütköző – restriktív vagy tiltó jellegű – intézkedéseket hozzon. Ezt az alapelvet a Bíróság a későbbi gyakorlatában is kifejezetten megerősítette,⁵⁷ más szóval: eddig az Európai Bíróság még nem semmisített meg konkrét kereskedelempolitikai rendelkezést (importra vagy exportra vonatkozó közösségi jogi normát) arra hivatkozással, hogy az a *liberalizációs alapelvbe* ütközne. Nem mellékesen az említett *Dürbeck*-ügy érdekes más szempontból nézve is. A közösségi rendeletet érvényességét ugyanis a Bíróság nem csak az alapszerződés liberalizációs célkitűzéseire mérte, hanem vizsgálta, hogy az nem ütközik-e esetleg a GATT 1947 szabályaiba. A GATT keretei között felállított szakértői csoport jelentést vette alapul a Bíróság, amely szerint a Közösség kérdéses importkorlátozásai összhangban álltak a GATT-kötelezettségekkel.⁵⁸

A közös kereskedelempolitika másik fontos alapelve az *egységesség* követelménye, amely már szintén szerepelt a korábbi alapszerződési változatokban is. Az EUMSZ 207. cikk (1) bekezdés szerint a közös kereskedelempolitika „egységes elveken alapul.” Az egységesség követelményének teljesülése voltaképpen egy vámunió kialakításának is nélkülözhetetlen előfeltétele. A vámunió, belső piac csak abban az esetben működik disztfunkcióktól mentesen, ha a harmadik államokkal szembeni forgalom keretei is egységesekek. Ilyenfórmán az alapelv logikailag is levezethető a vámunió modelljéből. Mindez azonban nem jelenti azt, hogy az egységesség követelménye alapján az Unió a külgazdasági viszonyaiban ugyanolyan szempontokat vegyen figyelembe, melyek a belső piac kialakításakor vezérlik. Az egységesség el-

⁵⁴ Vö. Balkan-Import I.-ügy ítéletének 27. bekezdése: „[...] these measures do not contravene Article 110 either, since it has not been established, nor has there been any offer to do so, that by adopting such measures the Council overstepped the boundaries of the *wide powers of assessment* conferred on it by this provision in matters of commercial policy.” (kiemelés: H.B.)

⁵⁵ 112/80. Firma Anton Dürbeck v. Hauptzollamt Frankfurt am Main-Flughafen (*Dürbeck*-ügy) (05.05.1981.) EBHT 1981 1095.

⁵⁶ *Dürbeck*-ügy ítéletének 44. bekezdése.

⁵⁷ 245/81. EDEKA Zentrale AG v. Germany (15.07.1982.) EBHT 1982 2745.

⁵⁸ *Dürbeck*-ügy ítéletének 46. bekezdése.

vére így értelemszerűen nem alapozható olyan elvárás, hogy a harmadik államokkal szembeni kereskedelemben ugyanolyan elbánást kell tanúsítani, mint a belső piacon a tagállamok viszonyában.⁵⁹ Más szóval az egységesség elve nem alapozza meg az Unió kötelezettségét pl. vámmentes viszony kialakítására harmadik országokkal, vagy a belső piacon alkalmazott elvek, pl. kölcsönös elismerés elvének kiterjesztését a harmadik országokkal folytatott külkereskedelmi viszonyra. Korábbi gyakorlatában ezt maga az Európai Bíróság is megerősítette,⁶⁰ valamint logikailag is értelmetlen lenne – az egységesség címszavára hivatkozva – a belső piaci liberalizáció eredményeit automatikusan az uniós külgazdasági viszonyokra is kötelezően rávetíteni. Ezzel egyben értelmét veszítené a GATT XXIV. cikke alapján az Uniónak, mint vámunióknak biztosított felmentés is.

Az egységesség követelménye az Európai Bíróság gyakorlatában hozzájárult a kizárólagos kompetencia háttérének megalapozásához is, több esetben ez adott municiót a bíróság ítéletében, hogy a kereskedelempolitika hatályának határait kijelölje. Az egységesség tehát elsősorban a kereskedelempolitikán belüli és más politikákkal szembeni koherencia megteremtésének a célját foglalja magában. Ezen túlmenő szerep, esetlegesen normatív jelleg e rendelkezésnek nem tulajdonítható. Példának okáért a rendelkezés alkalmatlan arra, hogy annak segítségével az uniós jog és a GATT–WTO-kötelezettségek összhangja megindokolható legyen.⁶¹

A fentiek alapján kérdéses, hogy az egységesség alapelve kaphat-e szerepet a közös kereskedelempolitika és az alábbiakban tárgyalandó külső alapelvek összhangjának megteremtése során. A Lisszaboni Szerződést követően ugyanis már nem csak a belső elvek és célkitűzések kapcsán szükséges a koherencia megteremtése, hanem a közös kül- és biztonságpolitika elveit is figyelembe kell venni. Minthogy az EUMSZ 205. cikke kifejezetten utal az utóbbi elvek tekintetbe vételére, így feltételezhető, hogy a 207. cikkben megjelenő egységesség követelménye továbbra is a közös kereskedelempolitikán belüli összehangoltság megteremtését célozza.

Ebből viszont következik, hogy az egységesség alapelveinek tartalmi keretei továbbra is változatlanok, más szóval elsősorban a közös kereskedelempolitika hatásköri kérdései kapcsán veheti figyelembe az Európai Bíróság. Az egységesség követelményének szerepe így továbbra is megmarad, már csak annak ismeretében is, hogy a Lisszaboni Szerződés jelentős módon kiterjesztette a közös kereskedelem tárgyi hatályát újabb együttműködési területekre. Ennek megfelelően várható, hogy az Európai Bíróság a jövőben a szolgáltatások kereskedelme, a szellemi tulajdonjogok kereskedelmi vonatkozásai, illetve a külföldi közvetlen beruházások kapcsán a hatáskör megalapozása során szintén hivatkozhat majd az egységesség követelményére.

⁵⁹ Angelos DIMOPOULOS: The Effects of the Lisbon Treaty on the Principles and Objectives of the Common Commercial Policy. *European Foreign Affairs Review*, 2010/15. 155.

⁶⁰ Ld. 52/81. Offene Handelsgesellschaft in Firma Werner Faust kontra Európai Közösségek Bizottsága (1982.10.28.) EBHT 1982 03745. o. 25. bek.

⁶¹ GRABITZ–HILF–NETTESHEIM i. m. 20. széljegyzet.

4. Összegzés – Alapelvei és célkonfliktusok lehetősége az uniós külkapcsolati rendszerben

A fentieket összegezve tehát a közös kereskedelempolitika perspektívájából nézve a Lisszaboni Szerződés módosítását követően két irányban kell a koherenciának kialakulnia. Egyfelől a kül- és biztonságpolitika elveivel való összhangot kell biztosítani (*külső koherencia*), másrészt – mindenek előtt az egységesség elve alapján – a kereskedelempolitikán belül szükséges a koherencia megteremtése (*belső koherencia*).⁶²

Áttekintve az egyes célkitűzéseket megállapítható, hogy a közös kereskedelempolitika szempontjából a Lisszaboni Szerződéssel az alapelvek tekintetében bevezetett változás nagyobb jelentőségű, mint amekkora változást az integrált szemlélet más, uniós külső tevékenységhez kapcsolható területeken előidézhethet. Látható volt ugyanis, hogy a közös kereskedelempolitika liberalizációs célkitűzései kiegészülnek olyan elemekkel, melyek a konkrét intézkedések meghozatala során a kereskedelempolitikán túlmutató szempontok mérlegelését is megkövetelik. Ennek megfelelően pl. környezetvédelmi szempontok – a fenntartható fejlődés – is befolyásolhatja kereskedelempolitikai döntések meghozatalát, de a célkitűzések egységesítésével világos alapszerződési háttér biztosított ahhoz a már korábban is folytatott uniós gyakorlathoz, hogy a szabadkereskedelmi egyezményeiben a liberalizációs kötelezettségvállalások teljesítését a partnerállamok emberi jogi gyakorlatától teszi függővé. Mindenképpen pozitív, hogy az alapszerződési háttér hiánya, vagy bizonytalan volta miatt korábban könnyen megkérdőjelezhető uniós gyakorlat biztosabb alapokat kapott. Másfelől viszont problematikus, hogy az alapelvek és célkitűzések tartalma kevésbé meghatározott, az eddigi uniós gyakorlat is csak a kontúrok felrajzolására ad lehetőséget, vagyis az alapszerződési háttér rögzítése – a fogalmak rugalmassága miatt – egyben bizonytalanságot is eredményez.

A GATT–WTO viszonyában a belső alapelvek mindenképpen mutatnak egyfajta „filozófiai azonosságot.” A GATT olyan alapelveit, mint a *diszkrimináció tilalmát*, már az Európai Gazdasági Közösséget (a továbbiakban: EGK) létrehozó alapszerződés és az arra épülő bírói gyakorlat is a közös piac kialakítása során az egyik legfontosabb építőkönek tekintette. Ebben a tekintetben tehát azonos alapokra helyeződik a GATT–WTO-normarend és az uniós jog. Ebből kifolyólag megállapítható, hogy a *liberális külgazdaság-politikai (kereskedelempolitikai) célkitűzés* mind a GATT–WTO, mind az uniós jogban *normatív szabályként* egyaránt megjelenik,⁶³ de egyik entitás alapszerződési rendszerében sem teremt e célkitűzés abszolút, feltétlen köte-

⁶² Nem szólva most a közös kereskedelempolitika és a tagállamok viszonyáról, azaz a vertikális koherencia kialakításának kötelezettségéről. Ez a fajta koherencia pedig – értsd: összhang az uniós politikák és a tagállamok viszonyában – az EUSz 4. cikk (3) bekezdése, valamint a 24. cikk (3) bekezdése által garantált.

⁶³ A GATT–WTO tekintetében idézhető Jackson: a szabadkereskedelem nem morális fogalom, hanem jogi kötelezettség, a tagországoknak mindig úgy kell cselekedniük, hogy kövessék GATT–WTO-rendeme alaptételét. John H. JACKSON: *The World Trading System*. 2. kiadás. Cambridge, Massachusetts, The MIT Press, 1997. 177.

lezettséget. Vagyis akár a GATT–WTO, akár az uniós jog szabályait vesszük alapul, a kereskedelmi akadályok lebontásának távlati célja mellett meghatározott garanciális feltételek között *korlátozó intézkedések* továbbra is alkalmazhatók maradnak.

Nehezen jelezhető előre, milyen következménnyel jár az EUSz 21. cikkben meghatározott külkapcsolati alapelvek és célkitűzések átültetése az uniós kereskedelempolitikai gyakorlatba. Várható a közös kereskedelempolitika és a nemzetközi kereskedelmi jog közötti feszültség növekedése. A WTO-n belül ugyanis az olyan külső tényezők megítélése, mint a környezeti érdekek, emberi jogok vagy egészségvédelem jelenleg nem tekinthető egyértelműnek. A GATT–WTO-normák szabályozása mögött meghúzódó logika alapvetően zárt jellegű, vagyis a liberalizációs kereskedelmi célkitűzéseken túlmenően más – pl. társadalmi, politikai – szempontot csak kivételesen képes kezelni. Ennek oka, hogy e tényezők többnyire a liberalizációs célkitűzésekkel szembemennek, mintegy „rendszeridegennek” számítanak, a konfliktushelyzet miatt pedig rendkívül nehéz a GATT-szabályokban kivételesen megjelenő – pl. a GATT XX. és XXI. cikke mögött meghúzódó – „politikai” jellegű szempontokat gyakorlati helyzetekbe átültetni. Ha tehát az Európai Unió kereskedelempolitikájában e külső szempontok az integrált külső kapcsolatrendszer alapvető követelményei miatt felerősödnek – ezt már jól példázzák az utóbbi időben pl. Kanadával letárgyalt, Egyesült Államokkal pedig tárgyalás alatt álló szabadkereskedelmi egyezmények tematikái –, számolni kell azzal, hogy az EU kereskedelmi partnerei gyakrabban fordulnak majd vitarendezési céllal a Kereskedelmi Világszervezethez. Nem irreális lehetőség azonban az sem, hogy a kereskedelmen túlmenő szempontok egy része, mindenek előtt esélyesen a környezetvédelem és a fenntarthatóság, valamint a szociálpolitika egyes megfontolásai a Doha felülvizsgálati forduló során beépüljenek a WTO szabályozásába, feloldva ezzel a globális szintű konfliktus lehetőségét.

