

SZÉP VIKTOR*

KORLÁTOZOTT TAGÁLLAMI MOZGÁSTÉR A KÖZÖS KÜL- ÉS BIZTONSÁGPOLITIKÁBAN? – A (GAZDASÁGI) SZANKCIÓK ALKALMAZÁSÁNAK JOGI FELTÉTELEI AZ EURÓPAI UNIÓBAN

A Közös Kül- és Biztonságpolitika (KKBP) kormányközi jellege gyakran azt a benyomást kelti, hogy a tagállamok egyoldalúan is felléphetnek saját érdekeik érvényesítése érdekében. Ugyanakkor ez a cikk azt állítja, hogy a gazdasági szankciók alkalmazására vonatkozó szerződéses rendelkezések jelentős mértékben csökkentik az egyoldalú tagállami fellépés lehetőségét. Bár a gazdasági szankciók kivetésének szinte mindig kül- és biztonságpolitikai céljai vannak, eme eszközök használata nem választható el a közös kereskedelempolitika alapelveitől. Egy kizárólagos uniós hatáskörrel való kapcsolat egyértelműen kijelöli a tagállami partikularizmus határait és meghatározza az uniós jogtól való eltérés mértékét. Nemzeti intézkedések elfogadása nem tiltott, de csak rendkívül szigorú feltételek teljesítése esetén alkalmazhatók. A cikk elsődleges célja, hogy bemutassa az uniós kereskedelempolitika korlátozó hatásait a tagállami szinten elfogadott gazdasági szankciók alkalmazásában. A tanulmány ezenfelül rövid áttekintést nyújt más típusú szankciókról is – elsősorban az utazási tilalmakról – azzal a kiemelt céllal, hogy árnyalja a cikk fő téziséét az uniós jog korlátozó hatásairól más típusú korlátozó intézkedések esetében.

A nemzetközi gazdasági szankciókat rendszerint pusztán kereskedelempolitikai eszközöknek látják és kizárólag ennek megfelelően értékelik. Gyakran háttérbe kerül az a tény, hogy eme korlátozó intézkedéseknek tágabb politikai céljai vannak.¹ Valójában az államok és nemzetközi szervezetek szinte minden esetben azzal a szándékkal vetnek ki gazdasági szankciókat, hogy kül- és biztonságpolitikai célokat valósítsanak meg. Eme eszközök természete és céljai közötti ellentmondás számos jogi bizonytalanságot hozott a felszínre az uniós külkapcsolatok alkotmányos szétválasztása nyomán: az EK/EU kizárólagos hatásköre a Közös Kereskedelempolitika

* Fialat kutató, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet, 1097 Budapest, Tóth Kálmán u. 4.; megbízott oktató, Eötvös Loránd Tudományegyetem Társadalomtudományi Kar, 1117 Budapest, Pázmány Péter sétány 1/A.

E-mail: szep.viktor@tk.mta.hu

¹ Marc MARESCEAU: „Unilateral Termination and Suspension of Bilateral Agreements Concluded by the EC” in Mielle BULTERMAN [et al.] (szerk.): *Views of European Law from the Mountain: Liber Amicorum Piet Jan Slot* (The Hague: Kluwer Law International 2009) 455–467; Clara PORTELA: *European Union Sanctions and Foreign Policy: When and Why Do They Work?* (London: Routledge 2011); Clara PORTELA: *The EU’s Use of ‘Targeted’ Sanctions: Evaluating Effectiveness* (CEPS Working Document 2014), www.ceps.eu/system/files/WD391%20Portela%20EU%20Targeted%20Sanctions.pdf.

(KKP) területén azt a kérdést vetette fel, hogy vajon a tagállamok – amelyek mindig is ragaszkodtak hatásköreik megtartásához a külpolitika területén – alkalmazhatnak-e egyoldalú gazdasági szankciókat saját, partikuláris külpolitikai céljaik elérése érdekében?

A gazdasági szankciók e kettős természetét jól tükrözi a Szerződések eme eszközökre vonatkozó rendelkezései. A gazdasági és pénzügyi szankciókat az ún. kétlépcsős eljárás keretében vetik ki.² E döntéshozatali eljárás jól mutatja, hogy a gazdasági szankciók kereskedelempolitikai eszközök, de külpolitikai célokra alkalmazzák őket. Az EUMSZ 215. cikke alapján elfogadott tanácsi rendeletet – amely a gazdasági és pénzügyi kapcsolatok felfüggesztéséről rendelkezik – nem lehet anélkül elfogadni, hogy a tagállamok ezt megelőzően ne egyeztek volna meg egyhangúan egy (KKBP) tanácsi határozatról, amelyet viszont az EUSZ 29. cikke alapján fogadnak el. A gazdasági szankciók kivetésére vonatkozó ma ismert döntéshozatali eljárás megpróbálja csillapítani az alkotmányosan szétválasztott uniós külkapcsolati politikák közötti feszültséget és hidat létrehozni az alapvetően kormányközi Közös Kül- és Biztonságpolitika (KKBP) és a kizárólagos hatáskörök közé tartozó Közös Kereskedelempolitika között.

A cikk elsődleges célja, hogy bemutassa az uniós kereskedelempolitika korlátozó hatásait a tagállami nemzeti külpolitikák szintjén elfogadott gazdasági szankciók alkalmazásában. A tanulmány azt állítja, hogy a gazdasági szankciók uniós jogi kerete jelentős mértékben csökkenti – bár teljes mértékben nem zárja ki – az egyoldalú tagállami érdekérvényesítés lehetőségét. Az elsődleges és másodlagos uniós jog csupán rendkívül korlátozott körülmények között teszi lehetővé az egyoldalú tagállami fellépést a külpolitika eme sajátos területén. Következésképp, nemzeti intézkedések elfogadása nem tiltott, de csak rendkívül szigorú feltételek teljesítése esetén alkalmazhatók. Ugyanakkor a tagállami mozgástér nem szükségszerűen szűk az EU szankciós politikájában, hiszen eltérő típusú szankciók (például utazási tilalmak) uniós hatásköröket nem igénylő eszközök is lehetnek. A tanulmány először az EU szankciós politikájának kezdeti időszakát vizsgálja meg. A tagállamok és a közösségi intézmények egyetértettek az 1960-as években, hogy a szankciók alkalmazása és végrehajtása az államok szuverenitásához tartozik. Ezt később jelentős mértékben korlátozza a Közösség kizárólagos hatásköre a kereskedelempolitika területén, a hatékonyabb külpolitikai fellépés iránti elköteleződés, valamint az EuB (Európai Bíróság) vonatkozó ítéletei is. A cikk másodsorban megvizsgálja a Maastrichti Szerződés által bevezetett rendelkezéseket. Az új jogalapok létrehozása egy új uniós kompetencia megjelenését jelentette, amely immár a kollektív döntéseknek kedvezett. Harmadszor, a cikk megvizsgálja a jelenlegi, nagyrészt centralizált alkotmányos keretet és az egyoldalú tagállami fellépés lehetőségeit. Végül a cikk bemutatja – az utazási tilalmak

² Charlotte BEAUCILLON: *Les mesures restrictives de l'Union européenne* (Bruxelles: Bruylant 2013); Sebastian BOHR: „Sanctions by the United Nations Security Council and the European Community” *European Journal of International Law* 1993/4. 2; Piet EECKHOUT: *EU External Relations Law* (Oxford: Oxford University Press 2011); Panos KOUTRAKOS: *EU International Relations Law* (Oxford: Hart 2015); Peiter Jan KUIJPER [et al.]: *The Law of EU External Relations* (Oxford: Oxford University Press 2013).

példáin keresztül –, hogy a tagállamok nem veszítették el teljes mértékben mozgásterületüket a szankciós politika területén, hiszen ez a szakpolitikai terület számos olyan eszközt foglal magában, amelyek továbbra is tagállami kompetenciát feltételeznek.

1. EGYOLDALÚ KÜLPOLITIKAI ÉRDEKÉRVÉNYESÍTÉS: EGY IDEJÉTMÚLT GYAKORLAT?

A szankciós politika alkalmazásának kezdeti időszakában mind a tagállamok között, mind pedig a Közösség intézményei között konszenzus mutatkozott a szankciók alkalmazását, illetve kiváltképp az ENSZ Biztonsági Tanács határozatainak végrehajtását illetően. Az uralkodó nézet szerint a szankciók alkalmazása a tagállamok „kiváltságos területe” („*reserved domain*”) volt.³ Az ENSZ-szankciók végrehajtását külpolitikai (és nem pedig kereskedelempolitikai) kérdésnek tekintették. A(z) (jelenlegi) EUMSZ 348. cikkel⁴ összhangban, a Bizottság szerepe a közös piacon belüli versenyfeltételek torzító hatásainak mérséklésére terjedt ki, amennyiben egy tagállam nemzeti intézkedései rendkívüli mértékben befolyásolták a közös piac működését. Az 1960-as évek megközelítése nyomán tehát a tagállamok hajtották végre az ENSZ Biztonsági Tanács Dél-Rhodesiával szemben bevezetett szankcióit. Közös fellépés híján a tagállamok, a(z) (jelenlegi) EUMSZ 347. cikkre⁵ hivatkozva, a vonatkozó ENSZ BT határozatot egyénileg ültették át saját jogrendszerükbe. Az eltérő tagállami jogrendszerek állította követelmények következtében eltérő időben és eltérő formában hajtották végre ezt a nemzetközi jogi kötelezettséget.

Ugyanakkor az 1980-as évek legelején már felmerült a korábbi gyakorlat megváltoztatásának lehetősége. Az új megközelítés szerint a korlátozó intézkedéseket a kereskedelempolitikára vonatkozó rendelkezések alapjául szolgáló (jelenlegi) EUMSZ 207. cikk alapján kellett volna elfogadni. A vélemények változása részint az EuB 1/78. sz. véleményében⁶ megfogalmazott alapelv egyre szélesebb körű elfogadására vezethető vissza, miszerint a kereskedelempolitika tág hatáskörrel rendelke-

³ Pieter Jan KUYPER: „Sanctions against Rhodesia: The EEC and the Implementation of General International Legal Rules” *Common Market Law Review* 1975/12. 2.

⁴ Az EUMSZ 348. cikk a következőről rendelkezik: „Ha a 346. és 347. cikkben említett esetekben tett intézkedések a belső piacon belüli versenyfeltételekre torzító hatást gyakorolnak, a Bizottság az érintett állammal együtt megvizsgálja, hogyan lehet ezeket az intézkedéseket a Szerződésekben megállapított rendelkezésekhez igazítani. A 258. és 259. cikkben megállapított eljárástól eltérve, a Bizottság vagy bármely tagállam közvetlenül a Bírósághoz fordulhat, ha megítélése szerint egy másik tagállam visszaél a 346. és 347. cikkben megállapított hatáskörével. A Bíróság határozatát zárt ülésen hozza meg.”

⁵ Az EUMSZ 347. cikk a következőről rendelkezik: „A tagállamok konzultálnak egymással annak érdekében, hogy közösen megtegyék a szükséges intézkedéseket annak megakadályozására, hogy a belső piac működését hátrányosan befolyásolják az olyan intézkedések, amelyek megtételére egy tagállam a közrend fenntartását befolyásoló súlyos belső zavarok esetén, háború, háborús fenyegetést jelentő súlyos nemzetközi feszültség esetén vagy a béke és nemzetközi biztonság fenntartása céljából vállalt kötelezettségei teljesítése érdekében kényszerül.”

⁶ 1/78. sz. A természetes gumiról szóló megállapodás 1979. október 4-én hozott vélemény [EBHT 1979., 2913. o.]

zik, beleértve akár olyan eszközöket is, amelyek külpolitikai célokkal is rendelkeznek. A bírósági vélemény közzététele mellett fontos szerepet játszott a tagállamok hatékony külpolitikai fellépés iránti elköteleződése, amelyet csupán EK rendeletek egységes végrehajtásával lehetett volna elérni.⁷ Bár néhány tagállam elkötelezett volt az új döntéshozatali eljárás megvalósításában, többen elleneztek azt. Dánia és Franciaország szerint a szankciók végrehajtása tagállami hatáskör, így az addig ismert gyakorlat folytatása mellett álltak ki a(z) (jelenlegi) EUMSZ 347. cikk alapján. Németország az új eljárást támogatta a(z) (jelenlegi) EUMSZ 207. cikk alapján, mert a szankciók alkalmazása közösségi hatáskört feltételez. A harmadik megközelítés (a „kompromisszumos megoldás”) értelmében előzetes (kül)politikai döntés nélkül nem lehetett volna a(z) (jelenlegi) EUMSZ 207. cikket használni.⁸ A gazdasági szankciókról szóló rendelet elfogadása feltételes volt, hiszen az Európai Politikai Együttműködés (EPE) keretén belül elfogadott (politikai) döntés nélkül nem lehetett volna előbbiről rendeletet hozni. Ugyanakkor az Iránnal szemben bevezetett szankciók és az azok kapcsán kiadott külügyminiszteri közlemények arról tanúskodnak, hogy az 1980-as évek legelején nem történt lényeges elmozdulás a szankciós politikában.⁹ A külügyminiszterek nyilatkozata alapján a tagállamok nemzeti parlamentjeikben fogadták el a szükséges intézkedéseket, beleértve a diplomáciai szankciókat, a vízumrendszer bevezetését, illetve – a(z) (jelenlegi) EUMSZ 346(1) (b) cikk alapján¹⁰ – a fegyverek és a védelemmel kapcsolatos termékek eladását és exportját. Továbbá a tagállamok úgy döntöttek, hogy az ENSZ Biztonsági Tanács által előirányzott – de később elvetett – határozatát is végrehajtják, amely alapján felfüggesztettek minden szerződést. Az EUMSZ 347. cikk értelmében a tagállamok szoros párbeszédet tartottak fent a szankciók végrehajtásáról.¹¹

Figyelemreméltó, hogy a tagállamok a már említett „kompromisszumos megoldás” alapján fogadtak el gazdasági szankciókat néhány hónappal később. Azaz, a gazdasági szankciókat a(z) (jelenlegi) EUMSZ 207. cikk alapján vetették ki, de eme jogi aktus elfogadását az EPE keretén belül egyhangúlag elfogadott (kül)politikai döntés megszületésétől tették függővé. Az új döntéshozatali eljárás és egyúttal az új jogalap használata több mint egy évtizeden át, 1982-től egészen a Maastrichti Szerződés életbelépéséig érvényesült. Ez az új megközelítés hasonlít a ma is használt döntés-

⁷ Panos KOUTRAKOS: *Trade, Foreign Policy and Defence in EU Constitutional Law: The Legal Regulation of Sanctions, Exports of Dual-Use Goods and Armaments* (Oxford: Hart 2001).

⁸ Pieter Jan KUYPER: „Community Sanctions against Argentina: Lawfulness under Community and International Law” in David O’KEEFE – Henry G. SCHERMERS (szerk.): *Essays in European Law and Integration* (Deventer: Kluwer 1982).

⁹ Declaration by the Nine Foreign Ministers on the Question of the American Hostages Detained at the American Embassy at Tehran, Luxembourg, 22 April 1980; Declaration by the Nine Foreign Ministers on Iran, Naples, 17-18 May 1980.

¹⁰ Az EUMSZ 346(1)(b) cikk a következőről rendelkezik: „a tagállamok megtehetik az alapvető biztonsági érdekeik védelme érdekében általuk szükségesnek tartott, fegyverek, lőszer és hadianyagok előállításával vagy kereskedelmével kapcsolatos intézkedéseket; ezek az intézkedések nem befolyásolhatják hátrányosan a belső piacon belüli versenyfeltételeket a nem kifejezetten katonai célokra szánt termékek tekintetében.”

¹¹ Declaration by the Nine Foreign Ministers on the Question of the American Hostages Detained at the American Embassy at Tehran, Luxembourg, 22 April 1980.

hozatali eljáráshoz, ugyanakkor jelentős különbség, hogy a tagállamok felfüggeszthették a(z) (jelenlegi) EUMSZ 207. cikk alapján elfogadott rendeletek alkalmazását nemzeti érdekeikre – elsősorban kereskedelmi és gazdasági nehézségekre – való hivatkozással. Eme rendeleteket annak ellenére felfüggesztették, hogy azok teljes egészében kötelezők és közvetlenül alkalmazandók (voltak). Az új gyakorlatot első alkalommal a Szovjetunióval szemben érvényesítették az 1982 elején elrendelt lengyelországi szükségállapot nyomán. A külügyminiszterek nyilatkozata alapján a tagállamok „kereskedelempolitikai eszközöket” vezettek be.¹² A kereskedelempolitikára való hivatkozás az új eljáráshoz való alkalmazkodás jele. A tagállamok úgy módosították a Szovjetunióból származó egyes termékekre vonatkozó behozatali szabályokat az EUMSZ 207. cikk alapján, hogy bizonyos árucikkek behozatalát 50, illetve 75 százalékkal csökkentették.¹³ Ez volt az első rendelet(módosítás), amelyet megelőzőtt az EPE keretén belül meghozott (kül)politikai döntés.¹⁴ Figyelemreméltó azonban, hogy Görögország felfüggesztette az importtilalomra vonatkozó rendeletet kereskedelmi nehézségeire hivatkozva.¹⁵ Az új döntéshozatali eljárást második alkalommal Argentínával szemben alkalmazták 1982 áprilisában.¹⁶ A külügyminiszterek nyilatkozata alapján eme intézkedéseket a Szerződés „megfelelő rendelkezései”¹⁷ (értsd: a kereskedelempolitika alapját képező rendelkezések) alapján fogadták el, amely minden termék behozatalát megtiltotta Argentínából. Bár az argentin importtilalmat kétszer is meghosszabbították,¹⁸ Írország és Olaszország felfüggesztette a rendelet alkalmazását a második meghosszabbítás előtt. A tagállami partikularizmus tetten érhető az Egyesült Királyság fellépésében is, hiszen ez utóbbi azelőtt fogadott el egyoldalú kereskedelmi intézkedéseket Argentína ellen, mielőtt a tagállamok közösen is megegyeztek volna a szankciók bevezetéséről.¹⁹ Következésképp, a tagállamok immár elfogadták, hogy a gazdasági szankciók közösségi kompetenciát (is) feltételeznek, de nem mondtak le partikuláris érdekeik érvényesítésének és a közösségi jogtól való eltérés lehetőségéről.

Az EuB több alkalommal vizsgálta a tagállamok egyoldalú fellépésének lehetőségeit és a partikuláris preferenciák érvényesítésének körülményeit a szankciós politika területén. Az érintett esetjokban közös vonás, hogy a tagállamok jellemzően

¹² Communiqué Issued on the Occasion of the Informal European Political Cooperation Ministerial Discussion on Poland, Brussels, 4 January 1982.

¹³ A Szovjetunióból származó bizonyos termékek behozatali szabályainak módosításáról szóló, 1982. március 15-i 596/82/EGK tanácsi rendeletet.

¹⁴ Christopher HILL – Karen E. SMITH: *European Foreign Policy: Key Documents* (London, New York: Routledge 2000).

¹⁵ Council Regulation (EEC) 597/82 of 15 March 1982 suspending in respect of Greece certain commercial policy measures applicable to imports originating in the USSR.

¹⁶ Az Argentínából származó minden termék behozatalának felfüggesztéséről szóló, 1982. április 16-i 877/82/EGK tanácsi rendeletet.

¹⁷ Statement on the Falklands, European Political Cooperation, 10 April 1982.

¹⁸ Council Regulation (EEC) 1176/82 of 18 May 1982 extending the suspension of imports of all products originating in Argentina; Council Regulation (EEC) 1254/82 of 24 May 1982 extending the suspension of imports of all products originating in Argentina.

¹⁹ Lisa L. MARTIN: „Institutions and Cooperation: Sanctions during the Falkland Islands Conflict” *International Security* 1992/16. 4.

bizonytalanok voltak a kereskedelempolitika hatályát illetően. Másképp szólva, az egyik visszatérő kérdés, hogy a kereskedelempolitika vajon lefedi-e a külpolitikai célokkal rendelkező kereskedelempolitikai eszközöket is? A bíróság e kérdést többek között a *Werner*-²⁰ és *Leifer*-²¹ ügyben tisztázta. Az EuB mindkét esetben kettős felhasználású termékek kivitelének tilalmával foglalkozott és hozott szinte azonos ítéletet. A *Werner*-ügyben a német hatóságok visszautasítottak egy exportkérelmet azon az alapon, hogy az érintett termékek (például egy vákuum indukciós olvasztó és egy öntöttvas sütő), kivitele Libiába veszélyezteti az ország kül- és biztonságpolitikai érdekeit. A *Leifer*-ügyben a német hatóságok büntetőjogi eljárást indítottak három személy ellen engedély nélküli export miatt. Az érintett személyek ipari berendezéseket, azokhoz kapcsolódó alkatrészeket és vegyipari termékeket szállítottak Irakba 1984 és 1988 között és ezzel megsértették a német külkereskedelemre vonatkozó törvényt. A Bíróságnak abban a kérdésben kellett állást foglalnia, hogy a(z) (jelenlegi) EUMSZ 207. cikk tiltja-e a kettős felhasználású termékek kivitelére vonatkozó engedélyt igénylő külkereskedelemre vonatkozó nemzeti rendelkezéseket? Azaz, a fő kérdés az volt, hogy vajon a(z) (jelenlegi) EUMSZ 207. cikk csak a kereskedelempolitikai célokkal rendelkező intézkedéseket foglalja magában, vagy annak hatálya kiterjed a kül- és biztonságpolitikai céllal rendelkező eszközökre is?

A Bíróság ítéletében mindenekelőtt emlékeztetett az 1/78. sz. véleményben²² megfogalmazott alapelvre, miszerint a kereskedelempolitika hatályát és céljait nem lehet korlátozottan értelmezni. Eme alapelv alapján úgy érvelt, hogy azok az intézkedések is a kereskedelempolitika hatálya alá tartoznak, amelyek kül- és biztonságpolitikai célokkal rendelkeznek, amennyiben azok korlátozzák vagy megakadályozzák egyes termékek kivitelét vagy behozatalát. A kereskedelempolitika területén korlátozottan lehet elfogadni tagállami intézkedéseket, még azokban az esetekben is, amikor azok az érintett állam kül- és biztonságpolitikai céljait szolgálnák. Az EuB tehát amellett érvelt, hogy a Közösség széleskörű hatásköre a kereskedelempolitika területén kizárja az egyoldalú tagállami intézkedések foganatosítását függetlenül attól, hogy eme intézkedéseknek kül- vagy kereskedelempolitikai céljaik vannak. Ugyanakkor az EuB felhívta a figyelmet arra is, hogy a közös szabályoktól való eltérés kivételes esetekben – a közkerkölcs, a közrend vagy a közbiztonság fenntartása, illetve az emberek, állatok és növények egészségének védelme és a művészeti, történelmi vagy régészeti értékkel bíró nemzeti kincsek védelme, valamint az ipari és kereskedelmi tulajdon védelme érdekében – elfogadott a közös exportszabályozás²³ vonatkozó rendelkezései alapján. Eme rendelkezések alapján az EuB úgy vélte, hogy egyoldalú tagállami intézkedéseket a kereskedelempolitika területén is el lehet fogadni, amennyiben azok a fent említett kivételek közé esnek.²⁴

²⁰ 70/94. sz. *Werner*-ügyben 1995. október 17-én hozott ítélet [EBHT 1995., I-3189. o.].

²¹ 83/94. sz. *Leifer és társai* ügyben 1995. október 17-én hozott ítélet [EBHT 1995., I-3231. o.].

²² 1/78. sz. A természetes gumiról szóló megállapodás 1979. október 4-én hozott vélemény [EBHT 1979., 2913. o.]

²³ A Tanács 2603/69/EGK rendelete (1969. december 20.) a közös exportszabályozás létrehozásáról.

²⁴ Lásd még Bart Van VOOREN – Ramses A. WESSEL: *EU External Relations Law: Text, Cases and Materials* (Cambridge: Cambridge University Press 2014) 143–158.

A kül- és biztonságpolitika kényes viszonya és a(z) (jelenlegi) EUMSZ 207. cikk hatálya a *Centro-Com*-ügyben²⁵ került ismét előtérbe. Az ügy tárgyát a Szerbia és Montenegróval fenntartott közösségi kereskedelem tilalmáról szóló tanácsi rendelet képezte. Az EK az ENSZ Biztonsági Tanács 757. (1992) számú határozatát hajtotta végre, amely a Jugoszláv Szövetségi Köztársasággal szembeni szankciókról rendelkezett. Ennek megfelelően az érintett EK rendelet 1. cikk b) pontja megtiltotta a Közösségbe irányuló vagy onnan érkező összes áru és termék kivitelét. Amennyiben a tagállami hatóságok – a rendelet 3. cikkével összhangban – a megfelelő engedélyt kibocsátották, a rendelet 2. cikk a) pontja értelmében a kivitel engedélyezhették szigorúan orvosi célokra szánt áruk és termékek, valamint élelmiszerek tekintetében. Miután az ENSZ Szankcióbizottsága és az illetékes olasz hatóságok egy ilyen engedélyt megítéltek a *Centro-Com* nevű cégnek, a vállalat tizenöt gyógyszeripari terméket és vérvizsgálathoz szükséges berendezést kívánt exportálni Olaszországból Montenegróba. A Bank of England bejelentette, hogy hajlandó megterhelni a szerb és montenegrói bankszámlákat az engedélyezett termékekre való tekintettel. Ugyanakkor a Bank of England csupán tizenegy szállítmány után járó kifizetést engedélyezett, a maradékot azon az alapon utasították el, hogy a hatóságokat megtévesztették az áruk leírásával és a dokumentumok megbízhatóságával kapcsolatban. Ennek fényében a Kincstár úgy döntött, hogy az érintett termékeket csupán az Egyesült Királyságból lehet exportálni, mert a hatóságok csak így módon tudták garantálni a hatékony exportellenőrzést. Az érintett számlák további terhelését elutasították.

Az EuB ítéletében először a kül- és biztonságpolitika és a Közös Kereskedelempolitika közötti kapcsolatot vizsgálta meg. Az Egyesült Királyság szerint nem élt vissza hatásköreivel, hiszen a tagállamok széles jogkörrel rendelkeznek a kül- és biztonságpolitika területén. Ugyanakkor a Bíróság emlékeztetett a *Werner*-ügyben megfogalmazott alapelvre és kijelentette, hogy ezeket a hatásköröket, beleértve a kül- és biztonságpolitika tagállami végrehajtását, az EK/EU-joggal összhangban kell gyakorolni és az intézkedéseknek tiszteletben kell tartaniuk a(z) (jelenlegi) EUMSZ 207. cikk alapján elfogadott jogi aktusokat és szabályokat. Az EuB ezt követően megvizsgálta a vitatott rendeletet a kereskedelempolitika hatálya és a(z) (jelenlegi) EUMSZ 207. cikk alapján elfogadott jogi aktusok fényében. Az Egyesült Királyság szerint a kifizetések korlátozása nem esik a Közös Kereskedelempolitika hatálya alá. Az EuB azonban úgy vélte, hogy az intézkedésnek figyelembe kellett volna venni az EGK exportszabályozást. Következésképp, a hatóságok által elrendelt intézkedések az exportszabályozás hatálya alá esnek függetlenül attól, hogy milyen céllal tiltották meg a kifizetéseket. Az exportrendelet 1. cikke tiltja a mennyiségi korlátozások bevezetését, míg a 11. cikk elfogad eltéréseket bizonyos kivételes esetekben (például a közbiztonság vagy a közérkölc fenntartása érdekében). A Bíróság ennek fényében megállapította, hogy a kifizetések korlátozása megsértette az érintett exportszabályozás 1. cikkét és kijelentette, hogy a 11. cikk nem volt alkalmazható ebben az esetben, mivel a szankciós rezsim explicit rendelkezett a

²⁵ 124/95. sz. *Centro-Com*-ügyben 1997. január 14-én hozott ítélet [EBHT 1997., I-81. o.].

szigorúan orvosi céllal alkalmazott eszközök kivételének lehetőségéről, amelyet a Centro-Com cég teljes mértékben tiszteletben tartott.

Az EU szankciós politika kezdeti időszakában az egyes tagállami érdekek domináltak, de e mozgástér folyamatosan csökkent a kül- és biztonságpolitika eme sajátos területén. Az arra a tényre való hivatkozás, hogy a tagállamok nagyrészt megtartották hatáskörüket a külpolitika területén, elégtelennek bizonyult – ahogyan arra az esetjog is rávilágít – a partikuláris érdekérvényesítésre. Az EU tágran értelmezett hatásköre a kereskedelempolitika területén világosan kijelölte e mozgástér határait és egyúttal jelentősen szűkítette az egyoldalú tagállami fellépés lehetőségeit a gazdasági szankciók alkalmazásában. E változás a gazdasági szankciók alkalmazása újabb jogi értelmezésének eredménye, amely jórészt kizárja az egyoldalú nemzeti intézkedéseket a kereskedelempolitika területén – függetlenül annak céljaitól –, hiszen azok befolyásolják az EU érdekét egy kizárólagos hatáskör alá tartozó szankciópolitika egységes megvalósításában és végrehajtásában. Ugyanakkor figyelemre méltó az a tény, hogy a szankciós politikát egyik hagyományos uniós hatáskör közé sem sorolták be, azaz, az Uniónak se kizárólagos, se megosztott hatásköre nincs e területen.²⁶ A kategorizálás hiánya lehetővé tette a tagállamok számára, hogy saját fellépésük kizárólagossága mellett érveljenek. A tudományos diskurzus megosztott a szankciós politika hatásköri besorolását illetően. Míg egyesek úgy vélik, hogy a korlátozó intézkedések alkalmazása, beleértve az ENSZ Biztonság Tanács határozatainak végrehajtását, az Unió kizárólagos hatáskörei közé tartozik,²⁷ addig mások mellett érvelnek, hogy a szankciók kivételése az EU megosztott hatáskörei közé tartozik.²⁸ A Szerződések megalkotói – a tagállamok – minden valószínűség szerint azért nem helyezték a szankciós politikát e hagyományos uniós hatáskörök közé, mert a korlátozó intézkedések több típusú eszközt foglalnak magukban, beleértve például a gazdasági és pénzügyi szankciókat, utazási tilalmakat vagy fegyverembargókat. Míg a gazdasági szankciók uniós hatáskört érintenek, addig az utazási tilalmak vagy a fegyverembargók alkalmazása alapvetően tagállami hatáskörhöz tartoznak.

2. TAGÁLLAMI ÉRDEKÉRVÉNYESÍTÉS AZ UNIÓS INTÉZMÉNYEKEN KERESZTÜL: EGY ÚJ EK/EU-HATÁSKÖR LÉTREJÖTTE

A Maastrichti Szerződés két, addig nem létező jogalapot hozott létre a gazdasági és pénzügyi szankciók alkalmazása területén. Eme újdonság valójában nemcsak kodifikálta az addig csak informálisan elismert döntéshozatali eljárást (az ún. két-

²⁶ Bart Van VOOREN – Ramses A. WESSEL: *EU External Relations Law: Text, Cases and Materials* (Cambridge: Cambridge University Press 2014) 79.

²⁷ Koen LENAERTS – Eddy De SMIJTER: „The United Nations and the European Union: Living apart Together” in Karel WELLENS (szerk.): *International Law: Theory and Practice: Essays in Honour of Eric Suy* (The Hague, Boston, London: Martinus Nijhoff 1998).

²⁸ Piet EECKHOUT: *EU External Relations Law* (Oxford: Oxford University Press 2011); Robert SCHÜTZE: *European Union Law* (Cambridge: Cambridge University Press 2015).

lépcsős eljárást), hanem egyúttal uniós hatáskört hozott létre a gazdasági és pénzügyi szankciók kivetésében. Ezek a rendelkezések háttérbe szorították az egyoldalú érdekérvényesítést és rákényszerítették a tagállamokat, hogy preferenciáikat eme új keretek között fogalmazzák meg. Következésképp, a Szerződések megalkotói – a tagállamok – elismerték, hogy ezek a típusú szankciók alapvetően uniós hatásköröket követelnek meg. Az új EK 228a cikkre²⁹ való hivatkozással egy vagy több harmadik állammal fenntartott gazdasági kapcsolatokat lehetett szűkíteni vagy felfüggeszteni, de – a „kétlépcsős eljárással” összhangban – eme rendelkezésre való hivatkozás csak akkor volt elfogadott, ha a tagállamok korábban egyhangúan elfogadtak egy (KKBP) Közös Álláspontot (*CFSP Common Position*). Az EK 228a cikk hatálya elsősorban az import- és exporttilalmakra, valamint a közlekedési szolgáltatások tilalmára terjedt ki. A Maastrichti Szerződés által bevezetett EK 73g cikk³⁰ a harmadik államokkal fenntartott pénzügyi tranzakciók betiltására terjedt ki, azonban eme rendelkezést csupán az EK 228a cikkben megjelölt eljárás szerint lehetett alkalmazni.

Az új jogalapok bevezetése valójában nélkülözhetetlen volt a tagállamok nemzetközi kötelezettségeinek teljesítése érdekében is, elsősorban az ENSZ Biztonsági Tanács által elrendelt szankciók végrehajtásához. Az ENSZ-szankciók közösségi szintű végrehajtásának ötlete már az 1970-es évek óta foglalkoztatott egyes jogtudósokat.³¹ Azonban a kereskedelempolitika korlátozásoktól mentes kizárólagos hatáskörének értelmezése nyomán a tagállamok folyamatos jogsértést követtek volna el, ha az EK/EU-t megkerülve hajtják végre az ENSZ Alapokmányából adódó nemzetközi kötelezettségeiket. Ahogyan a cikk korábban már utalt rá, a kereskedelempolitika területén elfogadott nemzeti intézkedések alapvetően kizártak, így a tagállamok az ENSZ kereskedelmi szankcióit sem hajthatták volna végre anélkül, hogy ne sértették volna meg a közösségi/EU-jogot. Miközben természetesen az ENSZ Alapokmány értelmében továbbra is az egyes államoknak kell nemzetközi kötelezettségeiknek eleget tenniük, a Szerződés egy közösségi szintű kötelezettséget vezetett be annak érdekében, hogy a tagállamok eleget tudjanak tenni nemzetközi kötelezettségeiknek és eközben ne sértsék meg a közösségi jogot sem.³²

²⁹ Az EK 228a cikk a következőről rendelkezett: „Ha az Európai Unióról szóló szerződés közös kül- és biztonságpolitikára vonatkozó rendelkezéseinek megfelelően elfogadott valamely közös álláspont vagy együttes fellépés egy vagy több harmadik országgal fennálló gazdasági kapcsolatok felfüggesztésére, korlátozására vagy teljes megszakítására irányuló fellépésről rendelkezik, a Tanács megteszi a szükséges sürgős intézkedéseket. A Tanács a Bizottság javaslata alapján, minősített többséggel jár el.”

³⁰ Az EK 73g cikk a következőről rendelkezett: „Ha a 228a cikkben előirányzott esetben a Közösség fellépése szükséges, a Tanács a 228a cikkben meghatározott eljárás szerint az érintett harmadik országokkal szemben megteheti a szükséges sürgős intézkedéseket a tőke mozgásokra és fizetési műveletekre vonatkozóan.”

³¹ Pieter Jan KUYPER: „Sanctions against Rhodesia: The EEC and the Implementation of General International Legal Rules” *Common Market Law Review* 1975/12. 2.

³² Pieter Jan KUYPER: „Trade Sanctions, Security and Human Rights and Commercial Policy” in Marc MARESCAU (szerk.): *The European Community's Commercial Policy after 1992: The Legal Dimension* (Dordrecht: Martinus Nijhoff 1993); Pieter Jan KUYPER: „Implementation of Binding Security Council Resolutions by the EU/EC” in Erika DE WET – André NOLLEKAEMPER (szerk.): *Review*

Azonban a Maastrichti Szerződés által bevezetett módosítások nem nyújtottak garanciát arra, hogy az új rendelkezések ne lennének alkotmányosan aggályosak, avagy ne vetnének fel újabb hatásköri vitákat. Egyrészt a személyekkel szembeni szankciók kapcsán előtérbe kerültek a jogállamiság követelményeinek való megfelelés, azon belül is elsősorban azon egyének jogi védelme, akiket az Unió az ún. célzott szankciókkal sújtott. E követelménynek való megfelelés egy kényes egyensúly megteremtésére utal, hiszen miközben a tagállamok a korlátozó intézkedések hatékonyságának növelésében, illetve az Unió e területen megnövekedett szerepében voltak érdekelték, aközben az egyéni jogokat akkor sem lehetett figyelmen kívül hagyni, ha az ellenük bevezetett szankciók tágabb külpolitikai célokat szolgáltak.³³ Másrészt az újabb hatásköri viták épp a személyekkel szemben bevezetett szankciókat, azaz az új típusú, ún. célzott szankciók (*smart sanctions*) alkalmazását érintette. Azaz, az EU és tagállamai egyre sűrűbben csupán célzott szankciókat vetettek ki a nemzetközi trendeknek megfelelően, valamint a kudarcos és humanitárius katasztrófákkal járó történelmi tapasztalatok nyomán. Ugyanakkor a maastrichti módosítások explicit nem rendelkeztek a személyek elleni szankciók lehetőségéről, hiszen az EK 301. cikke csupán harmadik államokról rendelkezett. Az explicit jogalap hiányának orvoslására az EK 60. és 301. cikkeit a mindennapos gyakorlatban kombinálták az ún. rugalmas jogalappal, az EK 308. cikkel. Ez utóbbi bevonása különösen problematikusnak bizonyult, hiszen – az előbb említett alkotmányos követelményeknek való megfelelésen túl – ismét felszínre hozta a hatásköri vitákat.³⁴

Az EuB a *Kadi*- és *Yusuf*-ügyben többek között épp e hatásköri vitákra adott választ. Az egyik fő kérdés az Unió személyekkel szemben bevezetett szankcióival kapcsolatos hatáskörét járta körül. Az elsőfokú ítélet elismerte, hogy a Szerződések egy hidat hoztak létre a közösségi hatáskör alá tartozó EK 60. és 301. cikkek, valamint az EUSZ-ben meghatározott külkapcsolati célok között. Az Elsőfokú Bíróság szerint eme rendelkezések az EK-Szerződés „nagyon sajátos rendelkezései”, hiszen lehetőséget adnak a Közösség fellépésére annak tudatában, hogy azok a KKBP céljait teljesítik és nem az EK-Szerződésben meghatározott valamely célokat. Minthogy az EUSZ 3. cikkben megfogalmazott konzisztencia követelménye egységesen alkalmazandó az uniós külkapcsolatok valamennyi területén, így az elv érvényesítése támogatja a pillérek közötti kapcsolat létrejöttét. Az Elsőfokú Bíróság azt is megállapította, hogy az EK 60. és 301. cikke által biztosított hatáskörök a gazdasági és pénzügyi szankciók kivetését illetően elégtelenek ahhoz, hogy az uniós intézmények elérjék a KKBP céljait. Így elfogadta a kiegészítő jogalap használatát,

of the Security Council by Member States (Antwerp: Intersentia 2003); Koen LENAERTS – Eddy De SMIJTER: „The United Nations and the European Union: Living apart Together” in Karel WELLENS (szerk.): *International Law: Theory and Practice: Essays in Honour of Eric Suy* (The Hague, Boston, London: Martinus Nijhoff 1998).

³³ Christina ECKES: *EU Counter-Terrorist Policies and Fundamental Rights* (Oxford: Oxford University Press 2009).

³⁴ Sara POLI – Maria TZANOU: „The Kadi Rulings: A Survey of the Literature” *Yearbook of European Law* 2009/28. 1.

azaz az EK 308. cikk használatát, amellyel az Unió bevezethette a személyek elleni szankciókat az EK 60. és 301. cikk alkalmazása mellett.³⁵

A főtanácsnok nem értett egyet az Elsőfokú Bíróság „az EK 301. cikk vonatkozásában alkalmazott megszorító értelmezés[ével]”. Maduro főtanácsnok amellett érvelt, hogy az EK-Szerződés 60. és 301. cikkek hatályát tágabban kell értelmezni. Nézete szerint a gazdasági szankciókkal sújtott egyének és csoportok elkerülhetetlenül befolyásolják az Unió és az érintett harmadik állam közötti gazdasági kapcsolatokat. Ennek következtében az EK-Szerződés 60. és 301. cikkei önmagában elegendők a személyekkel szemben bevezetett szankciók alkalmazásához.³⁶ Az EuB elvetette az Elsőfokú Bíróság véleményét, miszerint az EK-Szerződés 60. és 301. cikkei, valamint az EUSZ-ben rögzített célok közötti kapcsolat kiterjedne az EK-Szerződés 308. cikkére. Ehelyett amellett érvelt, hogy az Unió és a Közösség „integrált, mégis különálló jogrendszerek”. A Szerződések közötti hidat nem lehet kiterjeszteni az EK-Szerződés egyéb rendelkezéseire, mert az a Szerződéseket létrehozók akaratára ellenére történne. Ugyanakkor az EuB megjegyezte, hogy az EK-Szerződés 301. cikkét nem lehet egymagában arra használni, hogy az Unió személyekkel szembeni szankciókat fogadjon el.³⁷ Azaz, végül elfogadta, hogy a vitatott rendeletet az EK-Szerződés 60., 301. és 308. cikkei alapján fogadták el és kijelentette:

„Az EK 60. és az EK 301. cikk ugyanis, amennyiben közösségi hatáskört ír elő gazdasági jellegű korlátozó intézkedések elrendelésére a KKKBP keretében elrendelt fellépések végrehajtása érdekében, valamely benne foglalt és alapul szolgáló célkitűzés – azaz ilyen intézkedések elfogadásának közösségi eszköz hatékony alkalmazásával történő lehetővé tétele – kifejeződése.”³⁸

A Lisszaboni Szerződés hatálybalépésével az EU explicit jogalappal rendelkezik nem-állami szereplőkkel szemben bevezetett szankciók megállapítására. Az EUMSZ 215. cikk (2) bekezdése szerint „a Tanács [...] egyes természetes és jogi személyekkel, csoportokkal vagy nem állami, illetve államisággal nem rendelkező entitásokkal szemben korlátozó intézkedéseket állapíthat meg”. Figyelemreméltó, hogy az EUMSZ 215. cikk (1) bekezdés tágabb hatáskörrel rendelkezik, mint elődje, az EK-Szerződés 301. cikke.³⁹ Az új rendelkezés értelmében az Unió nem csupán

³⁵ 315/01 sz. *Kadi kontra Tanács és Bizottság* ügyben 2005. szeptember 21-én hozott ítélet [EBHT 2005., II-3649. o.] 87–99. pontjai; 306/01 sz. *Yusuf és Al Barakaat International Foundation kontra Tanács és Bizottság* ügyben 2005. szeptember 21-én hozott ítélet [EBHT 2005., II-3533. o.] 122–135. pontjai.

³⁶ 402/05 sz. Poiaras Maduro főtanácsnok által *Yassin Abdullah Kadi kontra az Európai Unió Tanácsa és az Európai Közösségek Bizottsága* 2008. január 16-án ismertetett indítványa.

³⁷ 402/05. P. és 415/05. P. sz. *Yassin Abdullah Kadi és Al Barakaat International Foundation kontra az Európai Unió Tanácsa és az Európai Közösségek Bizottsága* egyesített ügyekben 2008. szeptember 3-án hozott ítélet [EBHT 2008., I-6351. o.].

³⁸ Lásd *uo.* az ítélet 226. pontja.

³⁹ A döntéshozatali eljárás továbbra is a „kétlépcsős eljárás” szerint zajlik, azaz, az EUMSZ. 215. cikk alapján elfogadott tanácsi rendeletet megelőzi egy EUSZ 29. cikk alapján elfogadott tanácsi határozat. A brüsszeli mindennapokban valójában e két aktust egyszerre fogadják el.

gazdasági, hanem pénzügyi szankciókat is eme cikk alapján fogad el. Bár a Lisszaboni Szerződés szerint az EUMSZ 75. cikk az EK-Szerződés 60. cikk utóda, az EUMSZ 215. cikk rendelkezései arra a következtetésre vezették a Bíróságot, hogy az EUMSZ 215. cikk hatálya valójában az EK-Szerződés 60. és 301. cikkeire is kiterjed.⁴⁰ Ha azonban az EUMSZ 75. cikket⁴¹ az EK-Szerződés 60. cikkel hasonlítjuk össze, akkor megállapítható, hogy az új rendelkezés jelentős változásokon ment keresztül. Egyfelől eltörölték az EUMSZ 75. cikk és 215. cikkek közötti hidat. Az EUMSZ 75. cikke immár csupán akkor alkalmazható, amennyiben a tagállamok „a terrorizmus és az ahhoz kapcsolódó tevékenységek megelőzése és az azok elleni küzdelem érdekében szükséges” intézkedéseket kívánnak elfogadni a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség alapelveivel és céljaival összhangban. Ráadásul, az EUMSZ 75. cikk immár nem az EUMSZ 215. cikkben megjelölt eljárás alapján, hanem a rendes jogalkotási eljárás keretében alkalmazható, azaz az Európai Parlament társjogalkotóként jelenik meg.

Az új hatásköri vita épp e lisszaboni módosítás nyomán alakult ki, hiszen bizonytalanság keletkezett az Európai Parlament jövődöbéli és – ennek következtében – a tagállamok (szűkülő) szerepéről. Míg a Lisszaboni Szerződés feloldott egy korábbi jogi feszültséget, újakat is létrehozott, hiszen nem húzott éles választóvonalat az EUMSZ 75. és 215. cikkei között. A homályos különbség lehetővé tette az eltérő interpretációkat és lendületet adott az Európai Parlamentnek egy jogi vita megindításához. Az Európai Parlament tulajdonképpen új hatásköreinek akart érvényt szerezni és aktívan részt venni az Unió külső fellépéseiben azokban az esetekben, amikor az EUMSZ 75. cikk értelmében a tagállamok a terrorizmus elleni küzdelemben vesznek részt. E ponton meg kell jegyezni, hogy az Európai Parlament bevonása alkotmányos jelentőséggel bír. A tagállamok – a Lisszaboni Szerződés elfogadását követően is – alapvetően kormányközi együttműködést tartanak fent a KKBK keretén belül, ahol döntően az egyes államok szuverén külpolitikai akarata érvényesül. E tagállami kontroll az Unió szankciós politikájában is megjelenik, hiszen az EUMSZ 215. cikk alapján csak akkor lehet egy tanácsi rendeletet elfogadni, amennyiben a tagállamok korábban egyhangúan megszavaztak egy tanácsi határozatot a KKBK keretén belül. Ehhez képest az EUMSZ 75. cikke alapján elrendelt intézkedéseket a rendes jogalkotási eljárás keretében fogadják el. A Lisszaboni Szerződés hatálybalépését követő első intézményközi vita épp az Unió

⁴⁰ 130/10. sz. *Parlament kontra Tanács* ügyben 2012. július 19-én hozott ítélet [EBHT 2012., I-0. o.] 52. pontja.

⁴¹ Az EUMSZ 75. cikke a következőről rendelkezik: „Ha az a 67. cikkben megállapított célkitűzések elérése, a terrorizmus és az ahhoz kapcsolódó tevékenységek megelőzése és az azok elleni küzdelem érdekében szükséges, az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében, rendeletekben meghatározza a tökemozgások és a fizetési műveletek terén meghozott közigazgatási intézkedések, így például a természetes és jogi személyek, csoportok vagy nem állami, illetve államisággal nem rendelkező entitások birtokában vagy tulajdonában lévő, illetve őket illető pénzkészletek, pénzügyi eszközök és gazdasági jövedelmek befagyasztásának kereteit. A Tanács a Bizottság javaslata alapján elfogadja az első bekezdésben említett keret végrehajtásához szükséges intézkedéseket. Az ebben a cikkben említett jogi aktusok magukban foglalják a jogi biztosítékokra vonatkozó szükséges rendelkezéseket.”

szankciós politikáját érintette.⁴² Az Európai Parlament az Oszáma bin Ládennel, az Al-Qaida hálózattal és a tálibokkal összeköttetésben álló egyes személyekkel és szervezetekkel szemben hozott intézkedéseket tartalmazó 881/2002/EK tanácsi rendelet megsemmisítését kérte.⁴³ A rendelet eredetileg az EK-Szerződés 60., 301. és 308. cikke alapján fogadták el. A Lisszaboni Szerződés hatálybalépését követően e rendelet alapjául az EUMSZ 215. cikke szolgált. Míg az Európai Bizottság szerint az új jogalapot helyesen választották meg, az Európai Parlament amellett érvelt, hogy a helyes jogalap az EUMSZ 75. cikke lett volna, hiszen a rendelet célja a terrorizmus és az ahhoz kapcsolódó tevékenységek megelőzése és az azok elleni küzdelem, amely ily módon teljes összhangban áll a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség célkitűzéseivel.⁴⁴

Az EuB ítéletében először azzal a kérdéssel foglalkozott, hogy lehetséges-e egy rendeletet kettős jogalap szerint elfogadni? A Bíróság kijelentette – a Titanium Dioxide ügyben⁴⁵ megfogalmazott alapelvvel összhangban –, hogy az eltérő döntéshozatalról rendelkező jogalapokra való hivatkozások összeegyeztethetetlenek egymással, azaz, az EUMSZ 75. és 215. cikkeiben megállapított eltérő eljárásokat nem lehet kombinálni. A *Kadi*-ügyre való hivatkozással a Bíróság továbbá megállapította, hogy az EUMSZ. 215. cikke csak abban az esetben alkalmazható, amennyiben a tagállamok döntöttek egy határozatról az EUSZ V. cím 2. fejezete alapján, míg az EUMSZ. 75. cikk nem hoz létre hasonló hidat a KKBP-vel. Az EuB véleménye szerint azért lehetett az érintett rendeletet az EUMSZ 215. cikkre alapozni, mert a nemzetközi terrorizmus elleni küzdelem elválaszthatatlan a KKBP céljaitól és az Unió külső tevékenységeitől.⁴⁶

Az EuB jelentős figyelmet fordított annak eldöntésére, hogy vajon az Európai Parlament bevonása prioritást élvez-e? Tekintve, hogy az Európai Parlament az egyetlen közvetlenül választott uniós intézmény, felmerült annak a lehetősége, hogy bevonásával csökkenteni lehetne a demokratikus deficitet. E kérdés szintén fontos következményekkel jár az uniós külkapcsolatokra, hiszen befolyásolja a tagállamok képességeit, hogy ellenőrzésük alatt tartsák a külpolitikai ügyeket, azaz hogy olyan döntéshozatal tartsanak fent, amelyben szinte kizárólag saját nemzeti preferenciák érvényesülnek. A Bíróság azonban azon alapon, hogy az Európai Parlament az egyetlen közvetlenül megválasztott intézmény az Unióban, nem támogatta annak bevonását a döntéshozatalba. Amellett érvelt, hogy „nem az eljárások határozzák

⁴² Peter VAN ELSUWEGE: „The Potential for Inter-Institutional Conflicts before the Court of Justice: Impact of the Lisbon Treaty” in Marise CREMONA – Anne THIES (szerk.): *The European Court of Justice and External Relations Law: Constitutional Challenges* (Oxford: Hart 2014).

⁴³ 130/10. sz. *Parlament kontra Tanács* ügyben 2012. július 19-én hozott ítélet [EBHT 2012., I-0. o.].

⁴⁴ European Parliament Committee on Legal Affairs, Opinion on the legal basis of the proposal for a Council Regulation amending Regulation (EC) No 881/2002 imposing certain specific restrictive measures directed against certain persons and entities associated with Usama bin Laden, the Al-Qaida network and the Taliban, JURI_AL(2009)430917.

⁴⁵ 300/89. sz. *Bizottság kontra Tanács* ügyben 1991. június 11-én hozott ítélet [EBHT 1991., I-2867. o.].

⁴⁶ 130/10. sz. *Parlament kontra Tanács* ügyben 2012. július 19-én hozott ítélet [EBHT 2012., I-0. o.] 78. pontja.

meg valamely jogi aktus jogalapját, hanem a jogi aktus jogalapja határozza meg az annak elfogadása céljából követendő eljárásokat”.⁴⁷ A Bíróság ezek alapján is arra a következtetésre jutott, hogy a vitatott szankciós rendeletet megfelelő jogalap szerint fogadták el. A döntés jól tükrözi a Lisszaboni Szerződés megalkotóinak – a tagállamok – akaratát, akik az EUSZ rendelkezései értelmében korlátozott szerepet szántak az Európai Parlamentnek a KKBP területén. Másképpen szólva, a Lisszaboni Szerződés reformjai ellenére a tagállamok maradnak az uniós szintű külpolitika legfőbb alakítói.

3. EGYOLDALÚ KERESKEDELMI INTÉZKEDÉSEK ALKALMAZÁSA

Az EU kizárólagos hatásköre a kereskedelempolitika területén, mint azt láttuk, jelentős mértékben korlátozza a tagállamokat a gazdasági szankciók egyoldalú alkalmazásában. Ugyanakkor bizonyos feltételek teljesülése esetén az uniós jog továbbra is lehetőséget biztosít egyoldalú külpolitikai fellépésekre. Nincs elvi akadálya annak, hogy a tagállamok az EUMSZ 347. cikkre hivatkozzanak, ahogyan azt a szankciós politika kezdeti időszakában tették. Az EUMSZ 347. cikk, ahogyan azt Panos Koutrakos is megjegyzi, az államok – azaz a nemzetközi jog szuverén alanyai – autonómiáját biztosítja. E rendelkezés lehetőséget ad arra, hogy a tagállamok kivételes esetekben megkerüljék a Szerződések által lefektetett döntéshozatali eljárást.⁴⁸ Ugyanakkor, mint az kiderült egy főtanácsnoki véleményből,⁴⁹ az EUMSZ. 347. cikkre való hivatkozás valóban rendkívül korlátozott körülmények között használható. Görögország 1994 februárjában vetett ki embargót Macedónia Volt Jugoszláv Köztársasággal szemben, mert előbbi területi integritása megsértésének értékelte Macedónia egységesülésre irányuló törekvéseit és szimbólumhasználatát. Ugyanakkor az Európai Bizottság keresetet nyújtott be Görögország ellen, mert véleménye szerint az athéni kormány figyelmen kívül hagyta a(z) (jelenlegi) EUMSZ. 207. cikk hatályát, valamint az eme rendelkezés alapján elfogadott import- és exportszabályozásra vonatkozó rendeleteket. Görögország viszont amellett érvelt, hogy a múltban széles körben elfogadott volt az EUMSZ 347. cikkre való hivatkozás, valamint megjegyezte, hogy ez utóbbi cikk csupán az előzetes konzultáció kötelezettségét írja elő és nem rendelkezik a bevezetett intézkedések (belső piacra vonatkozó) következményeiről.

Jacobs főtanácsnok véleményében kifejtette, hogy a Görögország által bevezetett kereskedelmi intézkedések összeegyeztethetetlenek az uniós joggal. A főtanácsnok emlékeztetett arra a tényre, hogy a tagállamok átruházták hatáskörüket a keres-

⁴⁷ 130/10. sz. *Parlament kontra Tanács* ügyben 2012. július 19-én hozott ítélet [EBHT 2012., I-0. o.] 80. pontja.

⁴⁸ Panos KOUTRAKOS: „Is Article 297 EC a »Reserve of sovereignty«?” *Common Market Law Review* 2000/37. 6.

⁴⁹ 120/94 sz. Francis Jacobs főtanácsnok által az *Európai Közösségek Bizottsága kontra Hellén Köztársaság* 1995 április 6-án ismertetett indítványa.

kedelempolitika területén és ezzel feladták annak a lehetőségét, hogy egyoldalúan korlátozzák a kereskedelmet harmadik államokkal. Azok az intézkedések, amelyek befolyásolják a harmadik államokkal fenntartott kereskedelmi kapcsolatokat, a(z) (jelenlegi) EUMSZ 207. cikk hatálya alá tartoznak függetlenül attól, hogy milyen célokkal rendelkeznek. Ezenfelül Görögország nem bizonyította megfelelően – a(z) (jelenlegi) EUMSZ 347. cikkel összhangban –, hogy súlyos belső zavarok keletkeztek volna az ország életben, amennyiben nem alkalmazza ezeket az intézkedéseket. A kormány csupán homályos és megalapozatlan érvekkel támasztotta alá külpolitikai döntését. Következésképp, Görögország nem volt jogosult ezen az alapon az EUMSZ 347. cikkre hivatkozni. Ugyanakkor Jacobs főtanácsnok hangsúlyozta, hogy nincs olyan jogi kritériumrendszer, amely lehetővé tenné a Bíróság számára a nemzetközi feszültségek és a háborús fenyegetések értékelését, így a felek közötti vita érdemi részéről nem tud ítéletet hozni. Ez alapján azt a következtetést vonta le, hogy helytelen lenne kijelenteni, hogy Görögország – az általa fenyegetettségnek érzékelt nemzetközi feszültség miatt – ne alkalmazhatta volna a(z) (jelenlegi) EUMSZ 347. cikket. A(z) (jelenlegi) EUMSZ 347. cikk elismeri, hogy a tagállamok megtartották hatáskörüket a nemzeti külpolitika alakításában. A kül- és biztonságpolitikai érdekeik alapján továbbra is tagállami hatáskör annak eldöntése, hogy elismernek-e harmadik államokat, valamint az is, hogy milyen kapcsolatot kívánnak létrehozni és fenntartani velük. Tekintettel arra, hogy a Görögország által bevezetett embargó a közösségi kereskedelem teljes volumenét csekély mértékben érintette, valamint arra, hogy a korlátozó intézkedés alig hatott a Közösségen belüli versenyre, a főtanácsnok azt javasolta, hogy utasítsák el a Bizottság kérelmét.

Bár a főtanácsnok szigorú megszorításokkal elfogadta Görögország egyoldalú fellépését, a tagállami külpolitikai érdekérvényesítés jelentős mértékben korlátozott lehet az EUMSZ 347. cikk alapján. A Bíróság megerősítette eme rendelkezés „teljesen kivételes jellegét”,⁵⁰ amelynek értelmében csak rendkívüli esetekben lehet rá hivatkozni. Ezenfelül Panos Koutrakos helyesen állapítja meg, hogy az EUMSZ 347. cikkre nem lehet abban az esetben sem hivatkozni, ha a tagállamok mindegyike szankciókat kíván bevezetni. Ez utóbbi gyakorlat ellentétes lenne a Szerződésekkel, hiszen aláásná az EUMSZ 215. cikk által biztosított uniós hatáskört, miszerint kollektív szankciókat ez utóbbi rendelkezésben megjelölt döntéshozatali eljárásnak megfelelően kell alkalmazni, azaz a „kétlépcsős eljárás” alapján. Az ENSZ-szankciók végrehajtása szintén kizárt az EUMSZ 347. cikk alapján, hiszen a tagállamok feladták az egyoldalú végrehajtás gyakorlatát több évtizede és helyette specifikus jogalapokat hoztak létre abból a célból, hogy megfeleljenek a nemzetközi jogi kötelezettségeknek. Amennyiben csupán a tagállamok egy csoportja vetne ki szankciókat az EUMSZ 347. cikk alapján, az szintén aláásná a „pilléreken átívelő eljárást”, azaz, szintén semmibe venné az EUMSZ 215. cikk által biztosított uniós hatáskört.⁵¹

⁵⁰ 222/84 sz. *Marguerite Johnston kontra Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary* ügyben 1986 május 15-én hozott ítélet [EBHT 1986., 1651. o.] 27. pontja.

⁵¹ Lásd KOUTRAKOS (48. lj.).

4. A TAGÁLLAMI ÉRDEKÉRVÉNYESÍTÉS MEGMARADT TERÜLETE: AZ UTAZÁSI TILALMAK KIVETÉSE

A szankciós politikában több típusú intézkedés nagyobb mozgásteret biztosít a tagállamok részére, mint a gazdasági szankciók alkalmazása. Az utazási tilalmak kivételénél könnyebben lehet az egyes tagállami érdekeket érvényesíteni. A fegyverembargók szintén jó példái lehetnek a megszorításoktól mentes érdekérvényesítésnek, bár ez utóbbi sem mentes a különböző uniós jogi korlátozásoktól.⁵² Az utazási tilalmak elrendelése alapvetően tagállami hatáskör, ugyanakkor a mozgástér jelentős mértékben attól is függ, hogy a tagállamok koordinálják-e fellépésüket uniós szinten. Figyelemreméltó, hogy az utazási tilalmak jelentős részét uniós szinten fogadják el az EUSZ 29. cikk alapján. Az uniós külügyminiszterek például több utazási tilalmat is alkalmaztak moldovai tisztségviselőkkel szemben és megegyeztek, hogy megteszik a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy megakadályozzák a transznisztriai konfliktus politikai rendezését hátráltató és latin betűket használó iskolák megfenyegetésében résztvevő személyek területükre történő belépését vagy azon való átutazását.⁵³

E tekintetben fontos körülmény, hogy amint elfogadnak egy KKBP határozatot, az EUSZ 29. cikk értelmében „a tagállamok biztosítják, hogy nemzeti politikáik megfeleljenek az uniós álláspontoknak”. Következésképp, a tagállamok kötelesek megakadályozni olyan helyzetek kialakulását, amelyek ellentmondának a KKBP határozatoknak.⁵⁴ Bár a KKBP a Lisszaboni Szerződés hatálybalépését követően is alapvetően kormányközi együttműködés maradt, a KKBP határozatok az előbb említett köteleiséget rója a tagállamokra, amely egyúttal korlátozza mozgásterüket további partikuláris nemzeti preferenciák érvényesítésében. Elviekben tehát a tagállamok nem alakíthatnak ki a KKBP határozatokkal ellentétes politikákat, bár e kötelezettség negligálása tisztázatlan következményekhez vezet. A KKBP keretén belül – az EUSZ 24. cikk (1) bekezdése értelmében – az EuB nem rendelkezik hatáskörrel, következésképp nem lehet jogi úton kikényszeríteni a KKBP határozatok végrehajtását. Emiatt a KKBP területén a jogi kikényszerítés kérdéses marad, viszont a tagállamok nyilvánvalóan nem hagyhatják figyelmen kívül az esetleges nem teljesítés politikai következményeit.

További korlátozást jelenthet a tagállamok számára az EUSZ 4. cikk (3) bekezdésben megfogalmazott lojalitás, azaz a közösségi hűség elve. Ugyanakkor eme uniós alkotmányos alapelv alkalmazása továbbra is kérdéses marad a KKBP-ben, hiszen az EuB-nek nem volt lehetősége – hatáskörének hiányában – ítéletet hoznia ebben

⁵² Vincenzo RANDAZZO: *Article 346 and the Qualified Application of EU Law to Defence*, www.iss.europa.eu/content/article-346-and-qualified-application-eu-law-defence; Martin TRYBUS: *Buying Defence and Security in Europe: the EU Defence and Security Procurement Directive in Context* (Oxford: Oxford University Press 2014).

⁵³ A Tanács 2010/573/KKBP határozata (2010. szeptember 27.) a Moldovai Köztársaság Dnyeszteren túli régiójának vezetésével szembeni korlátozó intézkedésekről.

⁵⁴ Christophe HILLION – Ramses WESSEL: „Restraining External Competences of EU Member States under CFSP” in Marise CREMONA – Bruno DE WITTE (szerk.): *EU Foreign Relations Law: Constitutional Fundamentals* (Oxford, Portland: Hart 2008).

a kérdésben. Ugyanakkor az esetjog arról tanúskodik, hogy a lojalitás valamilyen formában a KKBP keretén belül is érvényesülhet. A *Segi*-ügyben például, ahol egy KKBP Közös Álláspontot a második és harmadik pillér jogalapjai szerint is elfogadtak, a Bíróság kijelentette:

„[a] közös álláspont a jóhiszemű együttműködés elve alapján a közös álláspontnak való megfelelésre kötelezi a tagállamokat, amely elv többek között azt jelenti, hogy a tagállamok az Európai Unió jogából eredő kötelezettségeik teljesítésének biztosítása érdekében megteszik a megfelelő általános vagy különös intézkedéseket.”⁵⁵

Ezenkívül az EuB a *Pupino*-ügyben vizsgálta a lojalitás „pillérekén átívelő” alkalmazásának lehetőségét és kimondta a harmadik pillért illetően, hogy

„[a]z Unió számára nehéz lenne feladatának hatékony teljesítése, ha a jóhiszemű együttműködés elve, mely többek között azt jelenti, hogy a tagállamok az Európai Unió jogából eredő kötelezettségeik teljesítésének biztosítása érdekében megteszik a megfelelő általános vagy különös intézkedéseket, nem vonatkozna a büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködésre, mely egyébként teljes egészében a tagállamok és az intézmények közötti együttműködésen alapul”.⁵⁶

Az EU külkapcsolatával foglalkozó jogtudósok véleménye eltérő e kérdést illetően. Míg egyesek amellett érvelnek, hogy nem szabad túlhangsúlyozni az EUSZ 4. cikk (3) bekezdése és az EUSZ 24. cikk (3) bekezdése közötti különbséget,⁵⁷ addig mások óvatosabb megközelítést javasolnak és amellett érvelnek, hogy a KKBP-ben valójában egyfajta (politikai) szolidaritás érvényesül a lojalitás helyett.⁵⁸

Eme jogi korlátozások jelentős mértékben csökkennek, amennyiben a tagállamok egyoldalúan döntenek utazási tilalmak bevezetéséről. Ha a tagállamok nem tudnak, vagy nem akarnak (bármilyen okból) uniós szinten megegyezni eme intézkedésekről, akkor nemzeti szintű jogszabályt is elfogadhatnak anélkül, hogy a többi tagállamot meggyőzték volna az intézkedés helyességéről. Szemben a gazdasági szankciók egyoldalú bevezetésével, az egyoldalú utazási tilalmak esetén nem nyújtható be kérést a tagállamok ellen azon az alapon, hogy a nemzeti érdekeiket az európai kötelezettségeik ellenében érvényesítenék. Az utazási tilalmak egyoldalú bevezetésének jó példája az úgynevezett „*Magnitsky*-ügy”, amelynek keretén belül Észtország és Litvánia szankciókat vetett ki orosz emberi jogi sértéssel vádolt személyekkel szemben. Bár az Egyesült Államok és az EU (beleértve a hasonló értékrendeket

⁵⁵ 355/04. P. sz. *Segi és társai kontra Tanács* ügyben 2007. február 27-én hozott ítélet [EBHT 2007., I-1657. o.] 52. pontja.

⁵⁶ 105/03. sz. *Pupino*-ügyben 2005. június 16-án hozott ítélet [EBHT 2005., I-5285. o.] 42. pontja.

⁵⁷ Marise CREMONA: „The Two (or Three) Treaty Solution: The New Treaty Structure of the EU” in Andrea BIONDI – Piet ECKHOUT – Stefanie RIPLEY (szerk.): *EU Law after Lisbon* (Oxford: Oxford University Press 2012); Peter VAN ELSUWEGE: „EU External Action after the Collapse of the Pillar Structure: In Search of a New Balance between Delimitation and Consistency” *Common Market Law Review* 2010/47. 4.

⁵⁸ Marcus KLAMERT: *The Principle of Loyalty in EU Law* (Oxford: Oxford University Press 2014).

valló államokat) gyakran együttműködnek a szankciós politikáik koordinálásában, valójában csak előbbi fogadott el utazási tilalmakat az érintett orosz személyekkel szemben. Az Európai Palament felszólította a Tanácsot, hogy uniós szinten fogadjon el hasonló intézkedéseket,⁵⁹ de a tagállamok nyilvánvalóan nem tettek eleget ennek a kérésnek. Ugyanakkor Észtország már 2016 decemberében kivetett szankciókat az érintett orosz személyek ellen.⁶⁰ Tallinn példáját Litvánia 2017 novemberében követte és fogadott el hasonló nemzeti jogszabályt.⁶¹ Következésképp, az utazási tilalmak jó példái a nemzeti preferenciák könnyebb érvényesítésének, még abban az esetben is, amennyiben uniós szinten fogadják el azokat.

5. KÖVETKEZTETÉSEK

A tanulmány elsősorban a kereskedelempolitika korlátozó hatásait vizsgálta a tagállami szinten elfogadott gazdasági szankciók esetében. A közös szankciós politika kezdeti időszakában tapasztalható széleskörű tagállami hatáskört jelentős mértékben szűkítette a kereskedelempolitika korlátozásoktól mentes hatásköre. Az EK/EU megnövekedett hatásköre a gazdasági szankciók kivetésében jól érzékelhető a különböző időszakokban alkalmazott szankciós rezsimek esetében. Az 1982-ben Argentínával szemben bevezetett korlátozó intézkedések esetében az Egyesült Királyság anélkül alkalmazhatott egyoldalú fellépését, hogy azok helyességéről meggyőzte volna a többi tagállamot. Következésképp, a közösségi jog még az 1980-as években is lehetővé tette az egyoldalú tagállami érdekvédelem érvényesítést, még azokban az esetekben is, amikor az a közös európai érdekeket sérthette. Ugyanakkor az Oroszországgal szemben bevezetett szankciók esetében az egyoldalú tagállami fellépés már kizárt volt. Másképp szólva, a tagállamok azzal a jogi dilemmával szembesülhettek 2014-ben, hogy vagy együtt lépnek fel Oroszországgal szemben vagy bizonyos típusú szankciókat nem tudtak volna érvényesíteni kollektív döntés híján. Ahogyan a cikk többször is utalt rá, a tagállamok egy csoportjának akarata elégtelen lett volna, hiszen aláasta volna a Szerződések által kialakított döntéshozatali eljárást, amennyiben nem sikerül egyhangú döntést hozni a KKBP keretén belül.

Annak ellenére, hogy a tagállamok és az EK/EU közötti hatásköri kérdések nagyrészt rendeződtek, az EuB-ítéletek nyomán megjelenő nézeteltérések arról tanúskodnak, hogy a különböző típusú és különböző célokkal rendelkező korlátozó intézkedések újabb jogi vitákat hozhatnak a felszínre. Mint az a bírósági ítéletek során megjelent, a nemzeti kormányok számára nehezen elfogadható, hogy az EU a nemzetközi kapcsolatok egy újabb területén helyettesíti őket az EuB aktív jogértelmezése következtében. A jogi keretek változása korlátozott lehetőségeket hagy a tagállamok számára a szankciós politika területén. Ugyanakkor a KKBP, a KKP és a szankciós politika külön szabályozása még mindig lehetővé teheti a tagállamok szá-

⁵⁹ European Parliament recommendation to the Council of 2 April 2014 on establishing common visa restrictions for Russian officials involved in the Sergei Magnitsky case, 2014/2016(INI).

⁶⁰ Lásd euobserver.com/foreign/136217.

⁶¹ Lásd euobserver.com/foreign/139907.

mára, hogy a megtartott külpolitikai hatáskörök tükrében az egyoldalú fellépés lehetősége mellett érveljenek. Az EU kizárólagos hatásköre a KKP területén ugyanakkor eme döntéseket mind politikailag, mind jogilag kockázatosná teszi. A tagállamoknak azt is mérlegelniük kell, hogy vajon a saját partikuláris érdekeik érvényesítése fontosabb-e, mint egy olyan közösségben való részvétel, amely egyúttal lehetővé teszi a hatékony külpolitikai fellépést az egyre fokozódó nemzetközi fenyegetések és növekvő biztonságpolitikai kihívások közepette.