

BARTHA ILDIKÓ

**A nemzetközi jogi személyiség fogalmi és tartalmi kérdései:
Vizsgálódások az Európai Közösség és az Európai Unió
vonatkozásában**

Bevezetés

Egy adott politikai közösség jogának formálódásában, főbb jellemzőinek kifejlődésében nem csupán az írott jognak, hanem a joggyakorlatnak, és elsősorban a hivatalosan joggal foglalkozó személyek gyakorlatának is jelentős szerepe van. Az a mód, ahogyan az írott jog egy intézménye felé közelítenek, az a szemlélet, amely meghatározza a jog értelmezésének bevett útjait, legalább olyan erővel hat a jogrendszer sajátos karakterének kialakulására, mint a politikai úton megalkotott jogszabályi szöveg. Az Európai Unió jogának esetében az egyes jogintézmények, illetve jogesetek elemzése során gyakran csak erre a politikai oldalra koncentrálnak, holott alapvető fontosságúnak tekinthető annak feltárása is, hogy az Unió jogával kapcsolatba kerülő gyakorlati jogászok, illetve jogtudósok számára mit jelentenek az egyes intézmények, mit tartanak lényegesnek az uniós jog előírásai közül, és hogyan értelmezik azokat a gyakorlatuk során. Röviden tehát az egyes jogi jelenségek ily módon formálódott *jogi természetére* is figyelniünk kell, mert a jogalkotás során szerepet játszó politikai szempontok mellett ezek is befolyásolják az Unió jogának működését. Ebben a dolgozatban egy kérdést, az EU jogi személyiségének problémáját igyekszem ebből a perspektívából vizsgálni.

A jogi személyiség problematikáját elemző tanulmányok a 90-es évekig meglehetősen periférikus részét képezték az európai jogi szakirodalomnak. Az 1993-ban megkötött Maastrichti Szerződés azonban – mely a jogi személyként működő Közösség mellett létrehozta a jogi személyiséggel nem rendelkező Európai Uniót – megindította a tudományos kutatásokat e téma irányába. Éppen ezért az Európai Alkotmány megszületését követően – mely e jogi minőséget már kifejezetten deklarálja¹ – kézenfekvő és aktuális elemzés tárgya

¹ Szerződéstervezet egy Európai Alkotmány létrehozásáról, 6. cikk: „Az Unió jogi személy.”

lehet e kérdés. Jelen tanulmány egyrészt a nemzetközi szervezetek jogi személyiségével kapcsolatos terminológiai útvesztőket kívánja feltérképezni, e fogalmi háttér tisztázása után pedig az Európai Közösség, illetve az Európai Unió jogi személyiségének vizsgálatával foglalkozik. Végül arra próbál választ keresni, hogy milyen új problémákat vet fel az Európai Alkotmány létrejötte az Európai Unió jogi személyiségének kérdésével összefüggésben.

Úgy vélem, annak, hogy bármiféle elemzést végezzünk az Európai Unió, illetve az Európai Közösség jogi személyiségére vonatkozóan, szükséges előfeltétel, hogy azok strukturális felépítéséről is ejtsünk néhány szót. Az ezzel kapcsolatos jogi irodalomban uralkodó álláspont szerint mind az EU, mind az EK túllépett a nemzetközi szervezetek keretein, messze van azonban attól, hogy szövetségi államnak (föderációnak) vagy akár államszövetségnek (konföderációnak) nevezhessük, hiszen az állam fogalmi elemeivel, úgymint terület, népesség, kormányzat, szuverenitás csak hiányosan rendelkezik. Az Európai Uniónak, illetve a Közösségnek, mint *sui generis* entitásoknak a szervezeti formáját tehát igen nehéz, sőt lehetetlen a hagyományos nemzetközi jogi, illetve államtani kategóriák alapján meghatározni, mivel azok semmilyen eddig ismert fogalomkörbe nem sorolhatóak be.

Ennek ellenére a jogirodalomban is számos kísérlet figyelhető meg arra vonatkozóan, hogy az Európai Uniót és a Közösséget a kelsen *Staatenbund oder Bundesstaat*² felosztás alapján nemzetközi szervezetként, vagy pedig a föderális államok analógiája alapján próbálják meghatározni. Véleményem szerint azonban ezen szervezetek – már az előbb ismertetett hagyományos jogirodalmi álláspontra tekintettel is – leginkább a két kategória sajátos keverékeként definiálhatóak. Éppen ezért az Unió, illetve a Közösség jogi személyiségét anélkül kívánom vizsgálni, hogy strukturális felépítésük alapján bármelyik szervezeti típusba besorolnám azokat.

Mielőtt azonban belefognék a téma részletesebb ismertetésébe, mindenképpen előre kell bocsátanom, hogy elemzésemet – az Európai Uniót az Európai Közösségtől megkülönböztetve – két szervezet vonatkozásában végzem. Kiindulópontunkra tekintettel logikusan vetődik fel ugyanis az a kérdés, hogy a Közösség jogi egységet alkot-e az Unióval; vagyis, a Közösség nemzetközi jogi aktusait tekinthetjük-e az Unió aktusának.³ A jogirodalomban számos példa hozható fel arra, hogy a két kifejezést szinonimaként használják,

² Hans KELSEN, *Das Problem der Souveränität und die Theorie des Völkerrechts*, Aalen, 1981, 280-281.

³ E kérdéssel kapcsolatban megfogalmazott különböző álláspontokat lásd: A. v. BOGDANDY, *The legal Case for Unity: The European Union as a single organisation with a single legal system*, *Common Market Law Review*, 1999, 886-910, valamint: A. v. BOGDANDY, M. NETTESHEIM, *Fusion of the European Communities into the European Union*, *European Law Review*, 1996, 271-297.

és az elhatárolás sok esetben nem is tűnik túlságosan fontosnak. E kérdés relációjában viszont – tekintettel arra, hogy a nemzetközi kapcsolatok szempontjából két teljesen más minőségű aktorról van szó – a megkülönböztetés mindenképpen lényeges.

A téma fent említett sajátosságai részben vertikális, részben horizontális síkon nyújtanak lehetőséget az összehasonlításra. A vertikális elemzés a jogi személyiség belső jogi és nemzetközi jogi jelentésrétegeinek egymáshoz való viszonyára fókuszál, míg a horizontális a jogi személyiség fogalom nemzetközi jogi relációi alapján az Európai Közösséget és az Európai Uniót hasonlítja össze. A tanulmányban leginkább ezen utóbbi aspektusra összpontosítok.

I. A nemzetközi jogalanyiség és a nemzetközi jogi személyiség fogalmainak elhatárolása

Annak érdekében, hogy megállapításokat tehessünk az Európai Közösség, illetve az Unió nemzetközi jogi személyiségére vonatkozóan, mindenképpen szükséges megvizsgálni a „nemzetközi jogi személyiség” és a „nemzetközi jogalanyiség” fogalmai közötti jelentésbeli különbségeket.

A nemzetközi jogi személyiség és a nemzetközi jogalanyiség fogalmainak elhatárolása problematikus, a nemzetközi jogi irodalomban ugyanis nem alakult ki egyértelmű álláspont a kérdést illetően. A két terminust a legtöbb szerző szinonimaként használja, míg egyesek például csak az államokat tekintik nemzetközi jogi személyeknek, a „nemzetközi jogalany” kifejezést pedig a nemzetközi jogrend többi szereplőjének megnevezésére használják.⁴

Létezik olyan elképzelés is, mely szerint a „nemzetközi jogalany” inkább a jogtudomány által használt kifejezés, mely a nemzetközi jogi kutatások tárgyát képező szerveződések megjelölésére szolgál, míg a „nemzetközi jogi személyiség” elnevezés vonatkozik a tényleges jogi státusz megnevezésére. Eszerint e két kategóriának a jogi szóhasználatban történő azonosítása azzal

⁴ Pl. Hungdah CHIU, *The capacity of International Organizations to conclude Treaties, and the Special Legal Aspects of the Treaties so concluded*, 1996, 22-24; A XX. század első felében (tulajdonképpen a Bernadotte-ítélet megszületéséig) a nemzetközi jogirodalomban még általánosan elfogadott felfogásként uralkodott az az álláspont, hogy kizárólag az államok tekinthetők a nemzetközi jog alanyainak, a nemzetközi jogrend egyéb szereplői pedig nem rendelkeznek ilyen státusszal. A XX. század második felétől kezdve azonban a nemzetközi szervezetek jogalanyiségének a kérdése mind intenzívebben került a jogtudományi érdeklődés középpontjába. A nemzetközi szerveződések jogi természetének század eleji megítéléséről lásd bővebben pl. John FISCHER WILLIAMS, *The Status of the League of Nations in International Law* = UÓ., *Chapters on Current International Law and the League of Nations*, London, 1929, 477-500.

indokolható, hogy a nemzetközi jogrend nem rendelkezik olyan – a nemzeti jogrendszerekéhez hasonló – kizárólagos autoritással, hogy felruházzon egy szervezetet jogi személyiséggel; a nemzetközi jogtudomány által kialakított álláspont tehát igen jelentős mértékben konstituálja is a jogrendszerek alapelemeit.⁵ A tudományos állásfoglalás így döntően befolyásolja a nemzetközi jogrendszer fogalmainak jelentéstartamát is, s ennek természetes következménye, hogy a nemzetközi jogtudománynak a „jogalany” fogalma egybeolvad a nemzetközi jogalkotás és joggyakorlat által használt „jogi személyiség” fogalommal.

Egy harmadik felfogás szerint a nemzetközi jogközösség mindazon tagja nemzetközi jogalany, melyet a nemzetközi jog kötelez. S mióta a nemzetközi jog univerzális jogrend, magába foglal minden entitást, mely a nemzetközi jog szabályai szerint cselekszik. Elvileg tehát a nemzetközi jogrend minden szereplője kötve van a nemzetközi joghoz, azaz minden szereplőjét a nemzetközi jog alanyának tekinthetjük.⁶ A nemzetközi jog alanya tehát potenciálisan képes arra, hogy jogokat szerezzen és kötelezettségeket vállaljon, illetve, hogy ezen jogait nemzetközi perben érvényesítse. Ezen potenciális képesség realizálása céljából szükséges az, hogy a nemzetközi jogalany nemzetközi jogi személy is legyen. Ezt a harmadik nézetet támasztja alá a Nemzetközi Jogi Bíróság 1949-es, a jogi személyiség kritériumainak meghatározása⁷ szempontjából immár klasszikusnak számító *Bernadotte*-ügyben megfogalmazott véleménye:

„(...) a nemzetközi szervezet nemzetközi jogi személy (...), ami azt jelenti, hogy a nemzetközi szervezet a nemzetközi jog alanya, és képes jogokat szerezni, és kötelezettségeket vállalni, valamint érvényesítheti jogait nemzetközi bíróság előtt.”⁸

⁵ Jan KLABBERS, *An Introduction to International Institutional Law*, Cambridge University Press, 2002, 42. skk.

⁶ Rachel FRID, *The relations between the EC and international organizations: Legal theory and practice*, (Kluwer, London, 1995), 10.; SCHERMERS, BLOKKER, *International Institutional Law*, 1995³, para 1384(a).

⁷ A nemzetközi jogi személyiség kritériumainak részletes kifejtését lásd a következő fejezetben.

⁸ ICJ (Advisory Opinion), *Reparation for injuries suffered in the service of the United Nations*, 1949 ICJ Rep. 174; Az ügy előzménye, hogy 1947-ben Palesztínában meggyilkolták az ENSZ palesztínai közvetítőjét, a svéd Bernadotte grófot és az ENSZ-megfigyelőként közreműködő Serot francia ezredest. Ezen esettel kapcsolatban tette fel az ENSZ közgyűlése a Nemzetközi Bíróságnak azt a kérdést, hogy az ENSZ, mint szervezet jogosult-e a jogsértésért felelős államokkal szemben az ENSZ közegeinek a feladataik teljesítése során elszenvedett sérelmei miatt kártérítési igényrel nemzetközi bíróság előtt fellépni. Az eset ismertetését lásd bővebben: LAMM Vanda, *A Nemzetközi Bíróság ítéletei és tanácsadó véleményei, 1945- 1993*, Budapest, 1995, 407-413, illetve NAGY Boldizsár, JENEY Petra, *Nemzetközi jogi olvasókönyv: dokumentumok és szemelvények*, Budapest, 2002, 151-154; TCHIKAYA, *Jogesetek a nemzetközi bíróságok gyakorlatából*, (ford. HORVÁTH Krisztina és PÁKOZDY Csaba) Miskolc, 2002, 59-62.

A Bíróság véleménye szerint tehát a nemzetközi jogalanyiség a nemzetközi jogi személyiség meglétének egyik előfeltételeként fogható fel. A jogalanyiség fogalma egy tágabb kategóriaként értelmezhető, mely magába foglalja a nemzetközi jogrend összes szereplőjét. Ahhoz, hogy e jogalanyok nemzetközi jogi személyek is legyenek egyben, további objektív kritériumoknak kell megfelelniük: képesnek kell lenniük arra, hogy saját nevükben jogokat szerezzenek, illetve kötelezettségeket vállaljanak, valamint arra, hogy e jogaikat nemzetközi bírói fórum előtt érvényesíteni tudják, illetve perelhetők legyenek. A Bíróság ezen elhatároló definíciójára figyelemmel a továbbiakban a jogi személyiség kifejezést használom.⁹

II. A tagállamok irányában létező jogi személyiség

1. A nemzetközi és a belső¹⁰ jogi személyiség elhatárolása

A nemzetközi szervezetek jogi személyiségét – mint ahogyan arra már fentebb is utaltunk – két szinten lehet vizsgálni: meg kell különböztetni azok nemzetközi szintéren fennálló, illetve alapító tagállamai irányában létező jogi személyiségét. A két fogalom természetesen szoros kapcsolatban áll egymással, azonban az elhatárolás, – e státuszok meglétének konzekvenciái közötti különbségre figyelemmel – mindenképpen lényeges.

⁹ Ezzel azonban nem e szóhasználat kizárólagos létjogosultságát kívánom hangsúlyozni, csupán egy adott szempontrendszerhez (jelen esetben a Nemzetközi Bíróság tanácsadó véleményében kifejtettekhez) próbálok következetes maradni. A nemzetközi jog irodalmában ugyanis – éppen azért, mert a nemzetközi jogalanyiség és a nemzetközi jogi személyiség fogalmak elhatárolására vonatkozóan nem alakult ki egységes, határozott álláspont – sok szerző ugyanazon fogalmat érti „nemzetközi jogalanyiség”-on, mint mások „nemzetközi jogi személyiség”-en. A fogalmi bizonytalanság miatt azonban – úgy vélem – bármely elnevezés konzekvens használata helytálló.

¹⁰ Belső jogi személyiségen itt az értendő, hogy az adott nemzetközi szervezet az alapító államaik joga alapján rendelkezik jogi személyiséggel. Az angol „*national legal personality*” vagy „*internal legal personality*”, illetve a német „*nationale Rechtspersönlichkeit*” vagy „*innenstaatliche Rechtspersönlichkeit*” kifejezések jelentéstartamát a „*belső jogi személyiség*” fordítás talán nem adja vissza teljes pontossággal, de a magyar jogi terminológiában – úgy tűnik – nem létezik erre alkalmasabb megjelölés. Kovács Péter, illetve Valki László professzorok e fogalmat a magyar jogi terminológiába „*belső jogalanyisággént*” ültették át. Vö. KOVÁCS Péter, *Nemzetközi közjog*, Budapest, 2003 (a Nguyen Quoc DINH, Patrick DAILLIER, Alain PELLET, *Droit international public* tömörített és magyar vonatkozású részekkel kiegészített adaptációja) 287., illetve MALCOLM SHAW, *Nemzetközi jog*, szerk. VALKI László, Budapest, 2002, 788-789.

A nemzetközi szervezetek nemzetközi jogi személyiségének létezésére vonatkozóan nem alakult ki a jogirodalomban egységes vélemény, azonban azt szilárd kiindulópontnak tekinthetjük, hogy a nemzetközi szervezetek ún. belső jogi személyiségének megléte elismert tény. Ennek nyilvánvaló volta arra a körülményre vezethető vissza, hogy az alapító államok azzal az aktussal, amellyel hatásköreik egy részét a szervezetre átruházták, egyben elismerték azt, hogy a szervezet ezen kompetenciákat a továbbiakban önálló jogi személyként, saját nevében gyakorolja.

A nemzetközi és a belső jogi személyiség viszonya ezért *tartalmi* szempontból leginkább a „többen a kevesebb” viszonylatként írható le. Az a szervezet ugyanis, amely *nemzetközi* jogi személy, a tagállamai irányában minden esetben rendelkezik jogi személyiséggel.¹¹ A *formai* különbség e jogi minőség kifejeződésében jelenik meg: a belső jogi személyiség hatásköreit ugyanis – szemben a nemzetközi jogi személy státuszából eredő jogokkal és kötelezettségekkel – az adott szervezet alapító okmánya kifejezetten rögzíti.

Annak alapján, hogy a belső jogi személyiség ezen paramétereit az alapító szerződés hogyan fogalmazza meg, a nemzetközi szervezetek két csoportra oszthatók.¹² Az egyik csoportba tartoznak azok, amelyek az adott szervezet rendeltetését figyelembe véve a jogi személyiség tartalmát úgy határozzák meg, hogy az „rendelkezik mindazon képességekkel, amelyek feladatának ellátásához szükségesek” (*functional description*¹³). A másik csoportot pedig azok a nemzetközi szervezetek képezik, melyek alapokmánya konkrétan megnevezi e feladatok ellátásához szükséges kompetenciákat (*modell description*¹⁴). A továbbiakban ezen csoportosítás figyelembe vételével fogjuk megvizsgálni az Európai Közösség belső jogi személyiségét.

2. Az Európai Közösség belső jogi személyisége

Az Európai Közösség belső jogi személyiségéről az EKSZ 281. cikkelye rendelkezik. Eszerint:

„A Közösség valamennyi tagállamban rendelkezik azzal a legszélesebb jogképességgel, amellyel a jogi személyek az adott tagállam jogszabályai szerint rendelkezhetnek; így különösen ingó és ingatlan vagyont szerezhethet és elidegeníthet, bíróság előtt felléphet.”

¹¹ A. S. MULLER, *International organizations and their host states: Aspects of their legal relationship*, The Hague, Boston, London, 1995, 70. és 88.

¹² E csoportosítást lásd *uo.*, 89.

¹³ *Uo.*

¹⁴ *Uo.*

Világosan kitűnik e megfogalmazásból, hogy a 281. cikkely a fentebb említett két típus közül a másodikhoz közelít inkább: a második fordulata konkrétan felsorolja a jogi személy minőséghez fűződő hatásköröket. Az első kitétel sem tekinthető azonban funkcionális meghatározásnak: a cikkely ugyanis nem a Közösség rendeltetése, hanem azon jogképesség alapján rögzíti az EK kompetenciáit, amely jogképességgel a jogi személyek az alapító államokban rendelkeznek. Az EKSZ 281. cikke éppen ezen fordulat miatt egyedülálló: különösen a „*legszélesebb jogképesség*” jelzi azt, hogy a Közösség kompetenciáinak gyakorlása során nincsen semmiféle funkcionális megszorításnak alávetve, hanem az adott tagállam jogi személyeivel teljesen egyenrangúan működhet.

A Közösséggel ellentétben az Európai Unió nem rendelkezik belső jogi személyiséggel. Ennek oka egyszerűen az, hogy a belső jogi személyiség megléte – mint ahogyan arra már fent is utaltunk – kizárólag az alapító államok akaratának a függvénye, és éppen ezért az alapító okirat valamilyen – akár funkcionális, akár leíró jellegű – kifejezett rendelkezése formájában mindig ki is fejeződik. Az Európai Unió és az Európai Közösség jogi személyisége éppen ezért csupán e fogalom nemzetközi vonatkozásában vethető össze.

III. A nemzetközi jogi személyiség

1. A nemzetközi jogi személyiség keletkezésére vonatkozó elméletek

A továbbiakban tehát azt a kérdést kell megvizsgálnunk, hogy rendelkeznek-e ezen szervezetek nemzetközi – azaz harmadik államok, illetve más nemzetközi szervezetek irányában – jogi személyiséggel. A nemzetközi jogi személyiség meglétének meghatározó jelentősége van a külkapcsolatok vonatkozásában, mivel ez a minőség keletkezteti a nemzetközi szervezetek azon képességét, hogy a nemzetközi jogrend más szereplőivel szerződéseket kössenek, illetve diplomáciai kapcsolatokat ápoljanak. S bár a jogirodalomban egyre inkább elismerik, hogy a nemzetközi szervezetek rendelkeznek jogi személyiséggel, még mindig nem alakult ki egységes vélemény ezt illetően. Alapvetően két álláspont kristályosodott ki.

A jogi személyiség keletkezésére vonatkozó egyik legismertebb elmélet az akarat-elmélet. E teória képviselői¹⁵ szerint a nemzetközi jogi személyiség keletkezése elsősorban és legfőképpen az alapítók akaratának függvénye. Egy nemzetközi szervezet tehát akkor lesz jogi személy, ha alapítóinak kifejezett szándéka az, hogy egy nemzetközi jogi személyiséggel rendelkező szervezetet hozzanak létre.

¹⁵ Pl. G. I. TUNKIN, *The legal nature of the United Nations*, Hague Recueil 119 (1966-III).

Az akarat-elmélet a hagyományos államközpontú felfogást tükrözi, mely ugyan már nem vonja kétségbe azt, hogy az államokon kívül más jogi személyek is megjelenhetnek a nemzetközi jogrendben, létezésüket mégis azok döntésétől teszi teljes mértékben függővé. Legfőbb hiányossága ezen álláspontnak, hogy a nemzetközi szervezeteknek csupán a *belső* (tagállamaikon belül létező) jogi személyisége esetében igazolható. Az alapító szerződés azon rendelkezése, amely rögzíti a szervezet jogi személyiségét, csak a tagállamokkal szemben konstitutív hatályú, harmadik államokkal, illetve nemzetközi szervezetekkel szemben csupán formális kitételnek tekinthető, mely nem keletkeztet érvényesen jogi személyiséget. Egy nemzetközi szervezet jogi személyiségét az alapító államokon kívül a nemzetközi jogrend többi szereplőjének *is*¹⁶ el kell ismernie¹⁷, enélkül ugyanis nemzetközi szintén jogai és kötelezettségei nem lehetnek, így nem felel meg a jogi személy fogalmi kritériumainak sem.

A második álláspont (*objektív-elmélet*) szerint a nemzetközi szervezetek – azon tényből eredeztetve, hogy államok önálló hatáskörök gyakorlása végett hozták őket létre – rendelkezhetnek az alapítók akaratától függetlenül jogi személyiséggel, amennyiben objektíve alkalmasak azon célok megvalósítására, amelyek érdekében megszülettek. Ez az elmélet az államok és a nemzetközi szervezetek jogi önállóságának realitását illetően már mindenképpen fejlettebbnek tekinthető, ám ez sem jelenti azt, hogy a nemzetközi szervezetek nemzetközi jogi személyiségének definíciója megegyezik azzal a meghatározással, amelyet az államok nemzetközi jogi személyiségre vonatkoztatva használhatunk. Az alapító államok a szuverenitásuknak ugyanis csak egy részét ruházzák át az alapító szerződésben az organizációra, így az csak ezen hatásköröket illetően jogosult saját nevében eljárni. A nemzetközi szervezetek jogi személyiségének terjedelmét tehát az alapító okmányban rögzített kompetenciák, illetve célok határozzák meg.¹⁸ Következésképpen a nemzetközi szervezetek – ellentétben az államokkal – csupán származékos és funkcionális¹⁹ jogi személyiséggel bírnak.

¹⁶ Az „is” itt arra utal, hogy a tagállamok a nemzetközi szervezet jogi személyiségét azzal ismerték el, hogy ezt az alapító szerződésben kifejezetten rögzítették.

¹⁷ Ez az elismerés történhet kifejezett formában, elfogadó nyilatkozattal, illetve hallgatólagosan, azaz úgy, hogy pl. szerződést kötnek vele.

¹⁸ Az angol nyelvű szakirodalomban ez az elv az „*attribution principle*.”

¹⁹ A funkcionális jelleg sokszor kifejezett szerződéses rendelkezésekben is megjelenik. Ilyen például Az ESZAK Alapító Szerződése mely kimondottan a külső kompetenciákra vonatkozóan tartalmaz iránymutatást: „A Közösség kompetenciáinak és jogalkotási hatásköreinek keretei között nemzetközi egyezményt vagy megállapodást köthet harmadik állammal vagy nemzetközi szervezettel.”

Az objektív elmélet képviselői²⁰ következtetéseinek kiindulópontja a Nemzetközi Bíróságnak a *Bernadotte*-esetben kifejtett tanácsadó véleménye. Érdekes tehát közelebbről megvizsgálni e véleményt: ezen belül különösen az érvelést, mely ahhoz a konklúzióhoz vezetett, hogy azok a nemzetközi szervezetek, amelyek megfelelnek bizonyos objektív kritériumoknak, jogi személyek is egyben.

A kérdés, melyre a *Bernadotte*-ügyben megfogalmazott vélemény válaszként megszületett, arra irányult, hogy: „Ha az ENSZ valamely közege feladatának teljesítése során kárt szenved olyan körülmények között, amelyekért egy állam felelős, az ENSZ mint szervezet rendelkezik-e a felelős – de jure vagy de facto – kormánnyal szembeni nemzetközi igényrel való fellépés képességével

a.) az ENSZ-nek,

b.) a kárt szenvedettnek vagy jogutódjának okozott károk miatt?

Ha a b.) pontra adott válasz pozitív, ez az eljárás miképpen egyeztethető össze a kárt szenvedett személy állampolgársága szerinti állam jogaival?’²¹

A Bíróság kiindulópontként rögzíti, hogy az államok birtokában vannak ezen képességnek, az államok tehát keresettel élhetnek egy másik állam ellen. Ebben az esetben ugyanis két olyan önálló politikai entitás áll egymással szemben, melyek jogilag egyenlők, formájukban hasonlóak és mindketten a nemzetközi jog alanyai. A Bíróság ezzel kapcsolatban azt is megállapítja, hogy amennyiben egy nemzetközi szervezet a saját tagállama ellen kíván fellépni, azt ugyanazon szabályok szerint teheti meg, mint egyik állam a másik állammal szemben.²²

A nemzetközi szféra – azaz harmadik államok és nemzetközi szervezetek – vonatkozásában azonban a következő kérdés merül fel: annak érdekében, hogy eldönthető legyen, az adott organizáció felléphet-e félként nemzetközi bíróság előtt, tisztázni kell, hogy rendelkezik-e nemzetközi jogi személyiséggel. A

²⁰ Pl: M. RAMA-MONTALDO, *International Legal Personality and Implied Powers of International Organizations*, BYIL 44 (1970); F. SEYERSTED, *Objective International Personality of Intergovernmental Organizations*, Nordisk Tridskrift for International Ret 34 (1964); KOVÁCS, *Nemzetközi közjog, i.m.*, Malcolm SHAW, *Nemzetközi jog, i.m.*; Ez utóbbi azonban a nemzetközi jogalanyiságnak – értve „nemzetközi jogalanyiság”-on az általam „nemzetközi jogi személyiséggé” megjelölt fogalmat – két formáját különbözteti meg: az objektív és a minősített jogalanyiságot. Ezen elhatárolás szerint az objektív jogalanyisággal rendelkező szervezet a nemzetközi jogrend minden más alanyával szemben *erga omnes* hatállyal bír e státusszal. Ezzel szemben a minősített jogalanyiság *in personam* hatályú: csak az adott szervezetet a saját érdekkörében elismerő jogalanyok irányába érvényes. Vö. Malcolm SHAW, *Nemzetközi jog, i.m.*, 177.

²¹ LAMM Vanda, *A Nemzetközi Bíróság ítéletei és tanácsadó véleményei, i.m.*, 407-408.

²² Ezzel a kitétellel a Bíróság – ki nem mondottan is – a belső jogi személyiség fogalmát határolja el a nemzetközi jogi személyiség fogalmától, mivel a nemzetközi szervezetek jogi személyisége a tagjai irányában általában nem kérdéses.

bíróság a következőket mondta ki a nemzetközi szervezetek nemzetközi jogi személyiségével kapcsolatban:

„(...) Egy szervezet azért hoztak létre, hogy kompetenciákat gyakoroljon és jogosultságokkal rendelkezzen, és az ténylegesen gyakorolja is e kompetenciákat, illetve rendelkezik ezen jogosultságokkal. Mindezt pedig csak annak alapján teheti, hogy rendelkezik jogi személyiséggel, illetve a képességgel arra vonatkozóan, hogy nemzetközi szinten cselekedjen.

(...) ha egy szervezet fel van hatalmazva arra, hogy szerződéseket kössön, képviseltesse magát (...), hogyan gyakorolhatná ezen feladatokat, ha nem rendelkezne jogi személyiséggel.

(...) a nemzetközi szervezet nemzetközi jogi személy (...), ami azt jelenti, hogy a nemzetközi szervezet a nemzetközi jog alanya, és képes jogokat szerezni, és kötelezettségeket vállalni, valamint érvényesítheti jogait nemzetközi bíróság előtt.²³

„ (...) A Bíróság mindezek alapján azt a következtetést vonta le, hogy a nemzetközi szervezetek nemzetközi jogi személyek is egyben. Ez azonban nem jelenti azt, hogy a nemzetközi szervezet állam is egyben (...) mint ahogyan azt sem, hogy jogi személyisége, illetve jogai és kötelezettségei ugyanazok, mint egy államé. (...) Míg az állam rendelkezik mindazon jogokkal és kötelezettségekkel, amelyeket a nemzetközi jog elismer, a nemzetközi szervezet jogai és kötelezettségei azon céloktól és funkcióktól függenek, amelyet a nemzetközi szervezet alapító okirata meghatároz, illetve a gyakorlat kifejlesztett.²⁴

„Ötven államnak, amely a nemzetközi közösség tagjainak túlnyomó többségét képviseli, hatalmában áll, hogy a nemzetközi joggal összhangban olyan entitást hozzon létre, amely objektív – nem pedig csupán általuk elismert – nemzetközi jogalanyiséggel rendelkezik.²⁵

Jól látható, hogy a Bíróság a nemzetközi jogi személyiség meglétét tulajdonképpen összekötötte a nemzetközi szervezeti minőséggel, illetve rögzítette, hogy e jogi személyiség nem teljes, csupán funkcionális. Ervelésében pedig felállította azon objektív kritériumokat, amelyek alapján eldönthető, hogy egy adott entitás jogi személynek tekinthető-e vagy sem. Ezen (az objektív-elmélet által is meghatározott) követelmények: (1) a szerződéskötési képesség, a (2) a képviseleti jog, illetve (3) a képesség arra vonatkozóan, hogy nemzetközi bíróság előtt jogait érvényesíthesse.²⁶ További jelentősége e tanácsadó véleményben foglaltaknak, hogy nem csupán egy definíciót jelentenek arra vonatkozóan, hogy eldönthessük egy adott szervezetről, hogy jogi személy-e vagy sem, hanem ezen objektív kritériumokkal meghatározta azon szempontokat is,

²³ ICJ *Reparation for injuries* 174. és 179.

²⁴ Uo., 179-180.

²⁵ ICJ *Reparation for injuries* 180. [Idézi: Malcolm SHAW, *Nemzetközi jog, i.m.*, 788.]

²⁶ Egyes szerzők a fent említett kritériumok mellett a nemzetközi szervezetek pénzügyi autonómiáját is hangsúlyozzák. Lásd például: „*Anyagilag minél függetlenebb egy szervezet, annál jobban biztosított hatásköreinek gyakorlása és jogalanyiségének hatékonysága.*” Vö. KOVÁCS, *Nemzetközi közjog, i.m.*, 289

amelyek alapján a jogi személyiség *tartalma vagy terjedelme* vizsgálható.²⁷ A továbbiakban ezek figyelembe vételével – elsősorban a szerződéskötési képességre koncentrálnva – fogjuk elemezni, illetve összehasonlítani az EU és az EK jogi személyiségét.

2. Az Európai Közösség nemzetközi jogi személyisége és szerződéskötési kompetenciája

Az, hogy az Európai Közösség jogi személyiség, egyértelműnek tekinthető, mivel e minőségéről a Római Szerződés kifejezetten rendelkezik. (Az Alapító Szerződés 280. cikkelye szerint: „A Közösség jogi személy”.) A nemzetközi szervezetek jogi személyisége azonban – mint ahogyan arra már fentebb is utaltunk – nem kizárólag ilyenfajta kifejezett kinyilvánításból eredeztethető,²⁸ mint ahogyan annak terjedelmét sem e deklaratív rendelkezésből kell rekonstruálnunk. E jogi minőség mértéke ugyanis sokkal inkább megállapítható az egyes nemzetközi szervezetek alapokmányainak a *Bernadotte*-ügyben kifejtett szempontok szerint releváns – értve ezen különösen a szerződéskötésre, hatáskörökre, képviselőre vonatkozó – cikkelyekből, és éppen ezért a jogi személyiség meglétét illetően is indokoltan vonhatunk le következtetéseket ezek alapján az explicit rendelkezés hiányában is. Ennek fényében érdemes közelebbről is megvizsgálni az Európai Közösség nemzetközi szerződéskötési kompetenciáját.

Az Európai Közösség – hasonlóan más nemzetközi szervezetekhez – funkcionális szerződéskötési képességgel rendelkezik, ami azt jelenti, hogy az alapító szerződésben foglalt célok elérése érdekében jogosult megállapodást kötni.²⁹ A Római Szerződés 300. cikke írja le általánosságban a Közösség nemzetközi egyezmények megkötésére vonatkozó eljárását:

„(1) Azokban az esetekben, amikor a jelen Szerződés megállapodások kötését írja elő a Közösség és egy vagy több állam vagy nemzetközi szervezet között, a Bizottság javaslatokat terjeszt a Tanács el, amely engedélyezi a Bizottságnak a szükséges tárgyalások megkezdését. Ezen tárgyalásokat a Bizottság folytatja le [...]

²⁷ A *Bernadotte*-ügy további jelentősége, hogy a Bíróság nemzetközi szinten alkalmazza az amerikai Legfelsőbb Bíróság *McCullon c. Maryland* ügyben (1819) megfogalmazott *beleértett hatáskörök doktrínáját*. Vö. TCHIKAYA, *Jogesetek... i.m.*, 61.; Ennek részletesebb kifejtését lásd az Európai Közösség jogi személyisége c. fejezetben.

²⁸ FRID, *The relations between the EC...*, i.m., 19.

²⁹ VÁRNAY Ernő, PAPP Mónika, *Az Európai Unió joga*, Budapest, 2002, 168.

A jelen bekezdésben meghatározott hatáskörök gyakorlása során a Tanács minősített többséggel dönt, kivéve a (2) bekezdés első albekezdésében meghatározott eseteket, amelyekben a Tanács egyhangúlag dönt.

(2)[...] a megállapodások aláírását a Tanács dönti el, a Bizottság javaslatára, minősített többséggel határozva. A Tanács egyhangúlag dönt, ha a megállapodás olyan területre vonatkozik, amelyre nézve a belső rendelkezések elfogadásához egyhangúság szükséges, valamint a 310. cikkben előírt megállapodások esetében.”

A Szerződés további helyeken is utal a nemzetközi szerződés megkötésének lehetőségére. Az Európai Bíróság álláspontja szerint azonban a Közösség nemzetközi szerződéskötési hatásköre nem korlátozódik a Szerződésben kifejezetten megfogalmazott rendelkezések által megengedettekre. A nemzetközi jogi személyiség kérdése szorosan összekapcsolódik e gyakorlati jellegű problémával, vagyis azzal, hogy a nemzetközi szervezetek feladataik ellátása során jóval szélesebb körben gyakorolnak jogokat és viselnek kötelezettségeket, mint ahogyan azt alapító okmányuk előírja. A praxis ilyenfajta működése pedig egy további kérdést is felvet, jelesül azt, hogy mit tekinthetünk ezen (beleértett) hatáskörök jogalapjának.

A Bíróság ugyanis az *ERTA*-ügyben³⁰ hozott ítéletének indoklásában kifejtette, hogy az a tény, miszerint a Szerződés a Közösséget jogi személyiséggel ruházta fel, az alábbi konzekvenciákat vonja maga után:

„...a külkapcsolatok területén a Közösség szerződéskötési képességgel bír harmadik országokkal szemben a Szerződés Első részében rögzített valamennyi célkitűzés tekintetében...”

A Közösség minden esetben, amikor azzal a szándékkal bír, hogy a Szerződés által előirányozott közös politikát implementálja, és a közös szabályok által lefektetett rendelkezéseket fogadja el, bármilyen formában teszi is ezt, a tagállamoknak nincs joguk többé abhoz, hogy individuumként, illetve kollektíven fellépve kötelezettségeket vállaljanak olyan harmadik államokkal szemben, amelyekre ezen szabályok vonatkoznak.

Amennyiben ezek a szabályok létrejönnek, a Közösség lesz kizárólagosan jogosult arra, hogy kötelezettségeket vállaljon és teljesítsen harmadik államok irányába a közösségi jog által érintett területeken.”

A Közösség jogi személyiségét kimondó 280. cikkely tehát egyúttal azt is jelenti, hogy külkapcsolataiban a Közösség felhatalmazást nyer szerződéses kapcsolatok létesítésére harmadik országokkal a Szerződésben meghatározott célok teljes körére vonatkozóan. A belső közösségi intézkedések rendszere – tekintettel a Szerződésben foglalt rendelkezések megvalósítására – nem

³⁰ C-22/70., Comission v. Council [1971] ECR 263.

választható külön a külkapcsolatok gyakorlásától.³¹ Mindazon területeken ezért, ahol a Közösségnek van hatásköre, az egyszerre jelent „belső” hatáskört, tehát a tagállamokra és azok jogalanyaira vonatkozó jogalkotási felhatalmazást, és „külső” hatáskört, azaz szerződéskötési képességet, vagy nemzetközi szervezetekben való fellépést. Ezt a Bíróság által kidolgozott jogelvet nevezzük beleértett külső hatáskörök elvének (*implied external powers*).³²

Az ERTA-ügyben megfogalmazott elv létjogosultságát alátámasztja az is, hogy tartalma tulajdonképpen megegyezik a Nemzetközi Bíróság *Reparation for Injuries* döntésében megfogalmazott indoklással. Eszerint:

„A nemzetközi jog tanai alapján a nemzetközi szervezetek nem csak olyan kompetenciákkal rendelkeznek, amelyek gyakorlására az alapító okmány szerint kifejezetten fel vannak hatalmazva, hanem azon hatáskörökkel is, amelyek ezen alapító okirat passzusainak értelmezése alapján szükségesek ahhoz, hogy teljesítse kötelezettségeit.³³ [...] a szervezetre bízott feladatok sajátosságainak és ügynökei missziója természetének megítélése kapcsán magától értetődővé válik, hogy a szervezet azon jogosultságát, hogy bizonyos tekintetben funkcionális védelmet gyakorolhasson ügynökei felett, az Alapokmány szükségszerűen magába foglalja...”³⁴

A szerződéses kötelezettségek és a szerződésben foglalt kompetenciák kapcsolatának ilyen fajta értelmezése jelenik meg az EKSZ 308. cikkelyében is:

„Ha a Közösség fellépése szükségesnek látszik ahhoz, hogy a közös piac működése körében a Közösség valamelyik célját megvalósítsa, és a jelen Szerződés nem írta elő az ennek érdekében megkívánt cselekvési jogosítványokat, akkor a Tanács – a Bizottság javaslatára és az Európai Parlamenttel való konzultáció után – egyhangúlag hozza meg a megfelelő rendelkezéseket.”

³¹ GÁTOS György, KIRÁLY Miklós, TÓTH Tihamér, *Válogatott ítéletek az Európai Bíróság esetjogából*, Budapest, 34-35.

³² VÁRNAY, PAPP, *Az Európai Unió joga*, i.m., 171.

³³ ICJ *Reparation for Injuries*, 182.

³⁴ ICJ *Reparation for Injuries*, 178., [idézi: TCHIKAYA, *Jogesetek...i.m.*, 61.]. Meg kell jegyeznünk azonban, hogy a kompetenciák ilyenfajta meghatározása [tudniillik: „amelyek ezen alapító okirat passzusainak értelmezése alapján szükségesek ahhoz, hogy (a szervezet) teljesítse kötelezettségeit”] igen széles skáláját nyújtja az értelmezési lehetőségeknek. Ezt a megállapítást támasztja alá, hogy a Nemzetközi Bíróság tagjainak álláspontja sem egyezik meg e kérdésben, így például Hackworth bíró az ítélethez csatolt különvéleményében kifejtette, nem ért egyet a Bíróság döntésének azon részével, mely szerint a szervezet rendelkezik ama képességgel, hogy a képviselőinek (és nem magának a szervezetnek) okozott kár megtérítése érdekében nemzetközi igénnyel fellépjen: „No necessity for the exercise of the power here in question has been shown to exist. There is no impelling reason if any at all, why the Organization should become the sponsor of claims on behalf of its employees, even though limited to those arising while the employee is in line of duty. [...] The exercise of an additional extraordinary power in the field of private claims has not been shown to be necessary to the efficient of duty by either the Organization or its agents” (Hackworth bíró Bernadotte-ügyhöz csatolt különvéleménye, ICJ *Reparation for Injuries*, 198.)

Az Európai Közösség nemzetközi szerződéskötési hatáskörét az említetteken kívül még a szerződés számos cikkelye szabályozza. Mind a Közösség szerződéskötési kompetenciájára irányuló rendelkezések, mind az Európai Bíróság joggyakorlata (konkrétan az *ERTA*-döntés) teljes mértékben biztosítja az Európai Közösség számára azt a képességet, hogy feladatainak ellátása érdekében jogokat szerezzen és kötelezettségeket vállaljon.

3. Az Európai Unió nemzetközi jogi személyisége és szerződéskötési kompetenciája

A Maastrichti Szerződésnek köszönhetően egy új típusú szereplő lépett a nemzetközi viszonyok színpadára. A tagállamok az integráció magasabb fokozatát valósították meg azáltal, hogy a saját jogi személyiséggel bíró Közösség mellett létrehozták az együttműködés két új formáját (a Közös Kül- és Biztonságpolitikát és az Igazságügyi- és Belügyi Együttműködést), továbbá egy olyan entitást teremtettek, amely ezeken mint pilléreken nyugszik.³⁵ Ezt az új kooperációs formát azonban nem ruházták fel jogi személyiséggel. Ennek oka különböző okokra vezethető vissza. Egyes államok (Belgium, Hollandia, Luxemburg és Olaszország) attól tartottak, hogy a Közösség alapvetően szupranacionális természetű külső hatásköre kormányközi jellegűvé válik, vagyis, hogy az Unió jogi személyiségének kimondása az integráció folyamatát hátráltató következményeket eredményez. Mások (így különösen Anglia) pedig – némileg ellentétesen az előbbiekkal – úgy vélték, egy ilyenfajta rendelkezés jelentősen veszélyeztetné az egyes tagállamok szuverenitását.³⁶ A tagállamoknak az explicit deklarációtól való tartózkodását tükrözi az – a „Tanács” nevének az „Európai Unió Tanácsa” névre történő változtatásáról szóló határozathoz³⁷ kapcsolódó – dokumentum³⁸, melyben a tagok kifejezetten rögzítik, hogy az Unió nem rendelkezik jogi személyiséggel.

³⁵ Bár az EUSZ meglehetősen homályos szövegezése miatt az Unió és a Közösség közötti jogi kapcsolat sem határozható meg egyértelműen; annyi feltétlenül leszögezhető, hogy az Unió létrejöttével a Közösség jogi önállósága nem szűnt meg.

³⁶ Ramses A. WESSEL, *The European Union's foreign and security policy: A legal institutional perspective*, The Hague; Boston; London, 1999, 258.

³⁷ 93/591/EU, Euratom, ESZAK, EK, A Tanács határozata (1993. november 8.) az Európai Unióról szóló szerződés hatályba lépését követően a Tanács megnevezéséről

³⁸ „Ce changement ne modifie nullement la situation juridique actuelle, à savoir que l'Union européenne ne jouit pas de la personnalité juridique sur le plan international. Il n'affecte pas non plus la designation des parties signataires d'un instrument international produisant des effets juridiques, question qui devra être cas par cas.” (Text of the declaration quoted in Vignes, idézi Philippe GAUTIER, *The Reparation for Injuries Case Revisited: The Personality of the European Union*, Max Planck Yearbook of United Nations Law, 2000, 349.)

Az EU jogalanyiságának konstitutív hatályú rögzítésére irányuló igény a Maastrichti Szerződés hatályba lépése után egyre szélesebb körben jelentkezett. 1996-ban az Amszterdami Szerződés módosítására vonatkozóan két javaslat is született – az egyik az ír, a másik a holland elnökségtől –, amelyek arra irányultak, hogy az Unió jogalanyiságát deklaráló rendelkezés kerüljön becikkelyezésére. Az ír változat az Unió jogalanyiságának megteremtését a Közösségek önálló jogi személyiségének további fenntartása mellett képzeleti el.³⁹ A holland javaslat ezzel szemben az Unió kizárólagos jogi személyisége mellett foglal állást, amelybe a Közösségek jogi személyisége mintegy „beleolvadna”.⁴⁰ A végleges szövegbe azonban ekkor sem került be az Unió jogi személyiségét deklaráló rendelkezés, mivel a tagállamok között nem alakult ki konszenzus erre vonatkozóan. Az Unió nemzetközi szerepének erősítését hangsúlyozó tagok ugyanis – akárcsak a Maastrichti Szerződést megelőzően – kisebbségbe kerültek azon államokkal szemben, amelyek az Unió jogi személyiségének kimondásában nemzeti szuverenitásuk jelentős csorbulását látták.⁴¹ Így végül sem az ír, sem a holland javaslatot sem fogadták el, de – kvázi kompromisszumként is értelmezhető megoldásként – beiktattak az Amszterdami Szerződésbe egy új rendelkezést, az Európai Unió nemzetközi szerződéskötési kompetenciáját megalapozó 24. cikket.

A külső jogviszonyokban mindenekelőtt a nemzetközi jog többi alanyának felfogásától és gyakorlatától függ, hogy elismerik-e az Uniót magukkal egyenrangú jogi személynek vagy sem. Ez az elismerés leginkább azon keresztül tükröződik, hogy a nemzetközi jogrend ezen aktorai a nemzetközi konferenciákon és a nemzetközi egyezmények megkötése során az Uniót, vagy csupán a tagállamok összességét tekintik tárgyaló partnernek, illetve szerződő félnek. Az pedig, hogy a tagállamok mennyiben kívánták az Uniót felruházni jogi önállósággal – visszaulva ezen a ponton az EK jogi személyiségének elemzésénél kifejtettekre – elsősorban az Európai Unió Alapító Szerződésének elemzéséből állapítható meg. A Nemzetközi Bíróság is tulajdonképpen ugyanezt a kitélt fogalmazta meg a *Bernadotte*-ítéletben, amikor is kifejtette, hogy nem szükséges az ENSZ alapító okmányába beiktatni egy olyan cikkelyt,

³⁹ Dok. CONF 2500/96.

⁴⁰ Dok. CONF 2500/96 Add 1 CAB, 1997. március 20., 47.

⁴¹ E véleménybeni eltérést jól tükrözi egy, az Amszterdami Szerződést előkészítő kormányközi konferenciáról készült jelentés is: „A majority of members point to the advantage of international legal personality for the Union so that it can conclude international agreements on the subject matter of titles V and VI concerning the CFSP and external dimension of Justice and Home Affairs. For them, the fact that the Union does not legally exist is a source of confusion outside and diminishes its external role. Others consider that the creation of international personality for the Union could risk confusion with the legal prerogatives of Member States.” (Report of the Reflection Group on the IGC, December 1995, 40., idézi WESSEL, *The European Union's foreign and security policy*, 259.)

mely explicite rögzíti a szervezet jogi személyiségét; az ENSZ e jogi minősége ugyanis ennek hiányában, az alapító okirat rendelkezéseinek összességét alapul véve is megállapítható. A Bíróság szerint: „... el kell fogadnunk azt a tételt, hogy a tagállamok, amikor a szervezetre bizonyos funkciók gyakorlását bízták [...] egyben felruházták azon kompetenciákkal, amelyek ezen funkciók gyakorlásához szükségesek.”⁴² Ugyanis, amikor az alapító államok „akaratát” elemezzük, egy immanens, objektíve vizsgálható dologról beszélünk, amely logikusan levezethető, illetve előfeltételezhető az alapító okmány elemzése alapján, s melyet a szervezet gyakorlati működése megerősít.⁴³

Ezért – mivelhogy az Unió jogi személyiségét illetően az Alapító Szerződésben explicit rendelkezés nem található – az Európai Unió jogi státuszára vonatkozóan az EKSZ 300. cikkelyének „ikertestvéreként” felfogható EUSZ 24. cikk értelmezése alapján próbálhatunk meg következtetéseket levonni.

A 24. cikk az Amszterdami Szerződés vívmánya. Beiktatásával az EU tagállamai egy lépéssel közelebb jutottak annak elismerése felé, hogy az Unió a nemzetközi jogrend független alanya, amely rendelkezik a nemzetközi szerződések megkötéséhez szükséges jogképességgel. Ez a cikkely a Közös Kül- és Biztonságpolitika céljainak eléréséhez nélkülözhetetlen nemzetközi szerződések megkötéséhez nyújt formális eljárási alapot, melyet a 38. cikk kiterjeszt a Büntetőügyekben való Igazságügyi és Rendőri együttműködésre is. A rendelkezés az EUSZ V. és VI cikkének tekintetében ugyanúgy, mint az Európai Közösség külkapcsolataira vonatkozó EKSZ 300. cikk, funkcionális szerződéskötési képességet keletkeztet. A 24. cikk a mi szempontunkból azért bír különös jelentőséggel, mert beiktatásáig semmilyen rendelkezést nem találhattunk a szerződésben az EU jogi személyiségével, illetve jogképességével kapcsolatban; csupán az egyes cikkelyek értelmezéséből lehetett erre vonatkozóan következtetéseket levonni. E rendelkezés a következőképpen szól:

„Amennyiben a jelen cím végrehajtása körében egy vagy több tagállammal vagy nemzetközi szervezettel megállapodás kötése szükséges, a Tanács egyhangúlag felhatalmazhatja az Elnökséget, hogy – szükség esetén a Bizottság támogatásával – ebből a célból tárgyalásokat kezdjen. Ezen megállapodásokat az Elnökség ajánlása alapján a Tanács egyhangúlag köti meg. Egyetlen megállapodás sem kötelezi azt a tagállamot, amelynek képviselője a Tanácsban kijelenti, hogy be kell tartania saját alkotmányos szabályait; a Tanács többi tagja úgy dönthet, hogy a megállapodás ideiglenesen alkalmazható rájuk.”

A 24. cikk ugyanakkor kétértelműen fogalmaz, nem dönthető el világosan a szövegből, hogy a Tanács a ráruházott hatalmat az Unió vagy a tagállamok

⁴² ICJ *Reparation for Injuries*, 180.

⁴³ GAUTIER, *The Reparation for Injuries Case, i.m.*, 341.

nevében gyakorolja. E kétértelműség leginkább a harmadik fordulatból („...Egyetlen megállapodás sem kötelezi azt a tagállamot, amelynek képviselője a Tanácsban kijelenti, hogy be kell tartania saját alkotmányos szabályait; a Tanács többi tagja úgy dönthet, hogy a megállapodás ideiglenesen alkalmazható rájuk.”), hasonló kitétel ugyanis hiányzik a 300. cikkelyből.⁴⁴ A jogirodalomban különböző álláspontok alakultak ki e rendelkezés értelmezésével kapcsolatban.

Egyik lehetséges értelmezés szerint a 24. cikkben csupán egy egyszerűsített eljárásról van szó, melynek keretében a tagállamok, mint a nemzetközi jog önálló aktorai, az V. és a VI. cikk területén a saját kompetenciájukat gyakorolják.⁴⁵ Főszabály szerint ugyan nincs szükség tagállami ratifikációra, a megállapodásokat az Elnökség ajánlása alapján a Tanács köti meg, amennyiben viszont egy tagállam képviselője a Tanácsban kijelenti, hogy be kell tartania saját alkotmányos szabályait, akkor a megállapodás a tagállamot nem kötelezi. A tagállamok ratifikációs joga így megmarad, ezért nem tulajdonítható a 24. cikk által szavatolt hatáskör egyértelműen az Unió kompetenciájának.

A másik értelmezés szerint a Cikk a Tanácsot, mint az *Unió intézményét* ruházta fel az V. és a VI. cikk végrehajtásához szükséges kompetenciákkal.⁴⁶ A Tanács hatalmazza fel ugyanis az Elnökséget a tárgyalások kezdeményezésére, illetve köti meg a szóban forgó nemzetközi egyezményeket. A ratifikációs eljárás hiánya is azt a feltevést erősíti, hogy a nemzetközi egyezményeket az EU a saját és nem a tagállamai nevében köti: a ratifikáció ugyanis csak arra a tagállamra kötelező, amely a Tanácsban kifejezetten hivatkozik saját alkotmányos szabályaira; nem tekinthető ezért általános, minden tagra vonatkozó követelménynek. Ha a megállapodások a tagállamokat (és nem az Uniót) köteleznék, a ratifikációs eljárást minden tagállamban le kellene folytatni.

Nem teljesen egyértelmű a jogi tartalma az Amszterdami Szerződés 24. és 38. cikkéhez csatolt Nyilatkozatnak, mely szerint „A 24. és a 38. cikkek rendelkezései, valamint egyetlen ebből következő megállapodás sem eredményezheti a tagállami hatáskörök Európai Uniónak való átengedését.” Az egyik nézet szerint a Nyilatkozat azt kívánja kifejezésre juttatni, hogy az Unió semmilyen önálló szerződéskötési kompetenciával nem rendelkezik, a 24. cikknek tehát nincs jelentősége a jogi személyiség elismerése szempontjából.⁴⁷ Egy másik álláspont szerint csupán arra a lehetőségre utal, hogy a tagállamok kivonhatják magukat a

⁴⁴ E kétértelműség elkerülésére törekedett a Konvent is, és ennek érdekében javasolta a tagállami alkotmányos szabályra hivatkozás lehetőségének a 24. cikkből való eltörlését.

⁴⁵ Editorial Comment: *The European Union – A new international actor*, Common Market Law Review, 2001, 826.

⁴⁶ *Uo.*, 826.

⁴⁷ Ramses A. WESSEL, *The International Legal Status of the European Union*, European Foreign Affairs Review, 1997/2. 115.

megállapodás kötelező ereje alól, amennyiben saját alkotmányos szabályaik betartására hivatkoznak.⁴⁸

Mindezek alapján tehát megállapítható, hogy a 24. cikk már valószínűsíti (habár nem deklarálja kifejezetten), hogy a Tanács az EU nevében jár el, s ezáltal arra enged következtetni, hogy az Unió megfelel a *Bernadotte*-ítéletben előírt kritériumoknak: funkcióinak ellátása érdekében nemzetközi szerződést köthet, illetve képviseltetheti magát nemzetközi szinten (a Tanácson keresztül): ezáltal tehát nemzetközi jogi személyiséggel és jogképességgel rendelkezik. A cikkely Nizzai Szerződés által bevezetett módosítása e mögöttes tartalom megerősítésére irányul. Az eredeti (amszterdami) szöveg az Elnökség felhatalmazását és a nemzetközi szerződések megkötését a Tanács egyhangú döntéséhez köti. A Nizzai Szerződés ezzel szemben – szinte szó szerint megegyezően a 300. cikk vonatkozó kitételével – a többségi döntéshozatal főszabályát állapítja meg, és az egyhangú döntési kötelezettséget csak abban az esetben írja elő, amikor az egyezmény olyan kérdésre is kiterjed, amelyben a belső döntések elfogadásához a tagok egyhangú szavazata szükséges.

Módosult a 24. cikk 3. mondata is: *„Egyetlen megállapodás sem kötelezi azt a tagállamot, amelynek képviselője a Tanácsban kijelenti, hogy be kell tartania saját alkotmányos szabályait; a Tanács többi tagja úgy dönthet, hogy a megállapodás ideiglenesen mégis alkalmazható”*. Az eredeti szöveg megváltoztatása („... alkalmazható rájuk.”) úgy tűnik, ellensúlyozni kívánja az amszterdami megfogalmazásból kivehető utalást, mely azt sugallja, hogy az egyezmény nem az Unióra, hanem a tagállamokra érvényes (a „rájuk” ugyanis kifejezetten a tagállamokra vonatkozik). Megállapíthatjuk tehát, hogy a Nizzai Szerződés (s ezáltal a módosított 24. cikk) hatályba lépése után az EU a jogi önállóságnak mindenképpen egy magasabb szintjére került.

A dogmatikai elemzés után végül – a dolgozat elméleti kiindulópontjára tekintettel – fontos kitérni e rendelkezés gyakorlati érvényesülésére is. Az Unió Tanácsa 2001 április 9-én a 24. cikk⁴⁹ alapján nemzetközi egyezményt kötött a Jugoszláv Szövetségi Köztársasággal. Ez a megállapodás az EU és Jugoszlávia European Union Monitoring Mission (EUMM)-on belüli akcióinak összehangolására irányult, és elindította az a egyezmények megkötésének sorozatát, amelyek az EUMM felelősségi körén belüli tevékenységét szabályozzák. Az Egyezmény preambuluma együttesen nevezi az EU-t és Jugoszláviát „közreműködő feleknek” („the participating parties”). A szerződéskötésre vonatkozó döntést egyhangúlag fogadták el, egy tagállam sem hivatkozott ratifikációs jogára. Az egyezmény megkötéséről szóló tanácsi

⁴⁸ *Uo.*, 115.

⁴⁹ Az Amszterdami Szerződés vezette be 1997-ben.

határozatok⁵⁰ a következőképpen rendelkeznek: „a Tanács elnöke jogosult meghatározni azt a személyt, aki illetékes az Egyezményt az Unió nevében aláírni.” A megfogalmazásból tehát világosan kitűnik, hogy a megállapodás nem a tagállamokat, hanem az Uniót kötelezi.

A fentiek alapján levonhatjuk a következtetést, hogy a Maastrichti Szerződés az Unió formájában egy olyan szervezetet hozott létre, amely „képes nemzetközi szervezetenként fellépni, de nem rendelkezik még a jogi személyiség klasszikus jellemzőivel.”⁵¹ Az amszterdami, és különösen a nizzai módosítások ezt a képességet megszilárdították. Az EKSZ és az EUSZ vonatkozó rendelkezéseinek összehasonlító elemzése alapján megállapíthatjuk, hogy az Unió működése egyre inkább közelít egy, a *Bernadotte*-ügyben meghatározott nemzetközi szervezetéhez, de a nemzetközi jogi személy minőséget még nem érte el. Ennek oka főként abban a tagállami tartózkodásban keresendő, amely gátját képezi azon törekvéseknek, hogy a nemzeti szuverenitással oly mélyen összefüggő területek, mint a kül-, a védelmi, a biztonsági és a belpolitika a Közösséghez hasonló szupranacionális szervezet hatáskörébe kerüljenek. A tagállamok így nem állapodtak meg az Unió jogi státuszáról, jelenleg tehát a Konventnek az Európai Unió jogi személyiségének explicit deklarálására irányuló javaslata, illetve a nemrég elfogadott Európai Alkotmány jelzi a további lépések megtételéhez vezető politikai szándékot, s ezen elképzelés tényleges megvalósulása a tagállami ratifikációs eljárások sikerétől függ.

IV. Az Európai Unió jogi személyiségének kérdése az Európai Alkotmány megszületése után

Az Európai Tanács már 2000. december 9-én kibocsátott egy dokumentumot „Nyilatkozatot Európa jövőjéről” címmel, amely az ET kormányközi konferencia záróokmányához fűzött nyilatkozat volt.⁵² Tulajdonképpen ezzel a dokumentummal vette kezdetét a legújabb „revízió-hullám”, amely során a nizzai kormányközi konferencián tárgyaltnál már sokkal radikálisabb változtatási javaslatok fogalmazódtak meg.

Az Európai Unió állam-és kormányfői átfogó reformokat hirdettek meg a 2001. december 14-15-én tartott Laekeni csúcstalálkozón a „Laekeni

⁵⁰ 2001/352/CFSP számú tanácsi határozat 2001. április 9. és 2001/682/CFSP számú tanácsi határozat 2001. augusztus 30.

⁵¹ *The Issue of the European Union's Legal Personality = Making sense of the Amsterdam Treaty*, 1997, 88.; [Idézi BAJTAY Péter, *Az Európai Unió a nemzetközi rendben*, Külpolitika 2000/tavaszyár, 90.]

⁵² 23. számú nyilatkozat a Nizzai Szerződés záróokmányához, BT-Dr 14/6146 2001. május 25., 40.

Nyilatkozat Európa jövőjéért” című dokumentumban.⁵³ A nyilatkozat szerint egy konventnek javaslatokat kell a 2004-ben tartandó kormányközi konferenciára kidolgoznia arra vonatkozóan, hogy miként tudna az Unió „*demokratikusabban, átláthatóbban és hatékonyabban működni*.” A Konvent feladata tehát egy olyan szerződésmódosítás előkészítése, amely megfelel a Laekeni Nyilatkozatban megfogalmazott elveknek, vagyis az Európa jövőjével kapcsolatos konkrét kérdések megvizsgálása, illetve megválaszolása.

A Konvent az *akaratemélet* – *objektív elmélet* vitában – úgy tűnik – az objektív elmélet mellett tette le a voksát. Az Uniót – elsősorban annak céljait és funkcióit szem előtt tartva – a nemzetközi jogrend már ezidáig is jogi személyként működő alanyának tekinti. Hivatkozva a Nemzetközi Bíróság 1949-es véleményére⁵⁴, úgy véli, hogy egy nemzetközi szervezet jogi személyként való funkcionálásához nem feltétlenül szükséges, hogy az alapító szerződés explicit módon rögzítse a jogi személyi minőséget,⁵⁵ mivel az Európai Unió Alapító Szerződésében számos közvetett utalást találhatunk arra vonatkozóan, hogy az Unió a tagállamoktól elkülönülten, önállóan működő entitás.⁵⁶ Különösen az Amszterdami Szerződés 24. és 38. cikke tekinthető ilyennek, melyek nemzetközi szerződéskötési kompetenciával ruházták fel az Uniót, és az erre vonatkozó rendelkezések alapján már megállapodásokat is kötöttek.⁵⁷

Láthatjuk tehát, hogy a munkacsoport evidenciának tartja az Unió *de facto* jogalanyiságát; s ez okból úgy véli, mind az átláthatóság és a hatékonyság, mind a jogbiztonság elve megköveteli annak *de iure* elismerését is.⁵⁸ A Konvent javaslatára tehát ezért került be az Európai Alkotmányba, hogy az Unió jogi személy.

A Konvent az alkotmánytervezet kidolgozása során két lehetőséget vázolt fel az Unió jogi személyiségének létrehozatalára vonatkozóan. Az egyik – a Konvent által preferált – megoldás a Közösségek és az Unió jogi személyiségének fúziójából egyetlen jogalany létrejötte; a másik változat egy negyedik, a Közösségektől függetlenül létező jogalany megteremtése.⁵⁹

A Konvent a fentiekben felvázolt két megoldás közül (fúzió vagy negyedik jogalanyiság) egyértelműen a fúzió mellett foglalt állást,⁶⁰ hivatkozva annak

⁵³ Az Európai Tanács elnökségének konzekvenciái I. számú függelék, Laeken, 2001. December 14-15., Dok. SN 300/01

⁵⁴ *Reparation for Injuries*, ICJ Rep., 1949, 180.

⁵⁵ <http://european-convention.eu.int>, CONV 170/02 WG III 5 Brüsszel 2002. július 2.

⁵⁶ Píris (<http://european-convention.eu.int>, CONV 170/02 WG III 5 Brüsszel 2002 július 2.)

⁵⁷ Ezek részletes felsorolását lásd a II. rész 2. fejezetének C) alpontja alatt.

⁵⁸ Píris (<http://european-convention.eu.int>, CONV 170/02 WG III 5 Brüsszel 2002. július 2.)

⁵⁹ <http://european-convention.eu.int>, CONV 305/02 WG III 16 Brüsszel 2002. október 1. 3.

⁶⁰ Uo., 3.

praktikus előnyeire. A fúzió ugyanis meghatározó lépést jelentene az európai egység, az integráció tulajdonképpeni céljának elérése felé. Amennyiben az Unió jogalanyisága a három pillér összeolvadásával valósulna meg, az nem az első pillérrel történő teljes azonosulást eredményezné; sokkal inkább beszélhetnénk egy olyanfajta fúzióról, amelyben a második és a harmadik oszlop sajátos jegyei megmaradnak.⁶¹ A fúziót, mint kedvezőbb megoldást látszik megerősíteni az EUSZ 1. cikke is, mely szerint az Unió a Közösségeken alapul.⁶² Amennyiben viszont mind az Unió, mind a Közösség rendelkezne jogalanyiséggel, egy „kettős” jogi személyiség jönne létre, s ez ellentmondana az EUSZ 2. cikkének, amely szerint „Az Unió célként tűzi ki maga elé, hogy nemzetközi szinten megerősítse önazonosságát.”⁶³ Az alapító szerződések által létrehozott szervezetek fúziójának megvalósulásával azonban csupán egyetlen szerveződés – az Unió – jönne létre, amely mind a belső jogban, mind a nemzetközi jogban egyetlen jogi személyiséggel rendelkezne. Az eddigi szerződések (illetve pillérek) pedig a fuzionált szerződés alrészeit képeznék.

A Konvent tehát a „maximális integráció”⁶⁴ mellett tette le a voksát. Az Unió és a Közösség jogi személyiségének fúziója azonban igen sok kérdést és problémát vet fel. Az EUSZ 24. cikkében szabályozott speciális eljárás ugyanis elvileg nem alkalmazható többé, mivel az Alkotmány I-1. cikkelye szerint „Az Uniónak ...közösségi úton kell gyakorolnia a tagállamok által ráruházott kompetenciákat.” A Közös Kül- és Biztonságpolitika előírásai azonban bizonyos – nem teljesen világos, hogy milyen – mértékben megőrzik speciális természetüket. Éppen ezért nem minden esetben dönthető el pontosan, hogy az Unió nemzetközi szerződéseit a Közösség szerződéskötésére vonatkozó eljárás, vagy pedig a még továbbra is létező 24. cikkely szerint kell-e kötni. A „szerződések és a pillérszerkezet egyszerűsítést” célként kitűző Alkotmány tehát e kérdéssel összefüggésben előreláthatóan igen sok bonyodalmat fog okozni.⁶⁵

⁶¹ Uo., 4.

⁶² <http://european-convention.eu.int>, CONV 170/02 WG III 5 Brüsszel 2002 július 2., 3.

⁶³ Uo., 3.

⁶⁴ M. CREMONA, *The Draft Constitutional Treat: External Relations and External Actions*, Common Market Law Review, 40 (2003), 1350.

⁶⁵ Uo., 1350-1351.

Összegzés

Amennyiben az Európai Alkotmány – és ezzel a Konventnek a jogi személyiség kimondására irányuló javaslata – a tagállamok ratifikációjával hatályba lép, a jövőre vonatkozóan logikusan merül fel a kérdés: miért érdemes az Unió jogi személyiségének problémájával tovább foglalkozni?

A válasz – úgy vélem – a fent kifejtettekből logikusan következik. Az Alkotmány 6. cikkelye értelmében egyértelmű, hogy az Európai Unió a továbbiakban jogi személyként fog működni. Elemzésünk célját azonban nem korlátozhatjuk kizárólag annak a szimpla eldöntendő kérdésnek a megválaszolására, hogy az adott entitás jogi személy-e vagy sem. Emellett ugyanis – éppen a jogi személyiség fogalom tág volta miatt – igen nagy súllyal esnek latba tartalmi tényezők. Ezért a jogi személyiség *megléte*nek tisztázásán kívül mindenképpen szükséges foglalkozni annak *milyen*ségével is: elsősorban tehát az azt kimerítő jogok és kötelezettségeknek vizsgálatára érdemes koncentrálni.

Az Európai Unió jogi személyiségének deklaratív rögzítése tehát nem jelenti tartalmának meghatározását is. „Az Unió jogi személy” passzus nem mond semmit arról, hogy e státus milyen fajta jogképességet, illetve jogosultságokat foglal magába, e kitétel jelentése mindig csak az adott szervezet vonatkozásában állapítható meg a teljesség igényével. Ezen konkrét jogok és kötelezettségek tehát a továbbiakban is az alkotmányos szerződés egyéb rendelkezéseinek, illetve az Unió jövőbeni joggyakorlatának a – *Bernadotte*-esetben meghatározott kritériumok függvényében történő – elemzése alapján határozhatóak meg.

Felhasznált joganyagok:

Az Európai Közösség Amszterdami Szerződéssel módosított Alapító Szerződése

Az Európai Unióról szóló Maastrichti Szerződés

Az Amszterdami Szerződéssel módosított Európai Unióról szóló Szerződés

Nyilatkozat az Amszterdami Szerződéssel módosított Európai Unióról szóló Szerződés 24. és 38. cikkéről

A Nizzai Szerződéssel módosított Európai Unióról szóló Szerződés

ICJ Advisory Opinion on *Reparation for Injuries suffered in the Service of the United Nations* [1949] ICJ Reports

C-22/70., Commission v. Council [1971] ECR 263.

Felhasznált konferencia dokumentumok:

Dok. CONF 2500/96

A Konvent dokumentumai (Forrás: <http://european-convention.eu.int>)