

Budai Péter¹

A beleértett külső hatáskörök esete – A pragmatizmus története az uniós külkapcsolati jogban²

The Case of Implied Powers in External Relations – A History of Pragmatism

Az uniós külkapcsolati jog témája kevésbé van a középpontban a magyar uniós jogi diskurzusban, így a beleértett külső hatáskörök is már-már misztikusnak tűnhetnek. A téma ugyanakkor a legkevésbé sem titokzatos, annak fejlődése inkább a pragmatizmus jelenlétére bizonyíték az uniós jog fejlődésében, mivel a beleértett külső hatásköröket már az EGK idejében is a hatáskörök bővítésére használták. A cikk célja, hogy bemutassa, hogyan jelenik meg ez a pragmatizmus időről időre a beleértett külső hatáskörök fejlődése esetén. Ehhez a cikk támaszkodik Sinclair elméletére is, aki a nemzetközi szervezetek jogában a hatáskör-növekedés jelenségét egyes esetekben összefüggő folyamatban látja. A cikk ennek megfelelően ismerteti a C-22/70. sz. Európai Bizottság kontra Tanács (ERTA-) ügyet, ideértve az ügy során elhangzott főbb érveket, valamint az ügghöz kapcsolódó releváns körülményeket. Ezt követi a beleértett külső hatáskörök expanziójának ismertetése, amely rá kíván mutatni a beleértett külső hatáskörök eseteinek kibontakozására. A tanulmány végül rámutat arra, hogy az Alkotmány szerződés és a lisszaboni reformok alatt milyen „párbeszéd” alakult ki a tagállamok és a Bíróság között.

Kulcsszavak: Európai Unió joga, uniós külkapcsolati jog, beleértett külső hatáskörök, ERTA, jogfejlődés

EU external relations law is not very much at the centre of the Hungarian EU legal discourse, so the matter of implied external competences may seem almost mystical. However, it is not mysterious at all, its development is rather evidence of the presence of pragmatism in the development of EU law, as the implied external powers were even used to extend competences in the period of the EEC. The aim the paper is to show how this pragmatism has been manifested from time to time in the development of

¹ Eötvös Loránd Tudományegyetem, e-mail: peter.budai101100@gmail.com

² A Kulturális és Innovációs Minisztérium ÚNKP-22-3 kódszámú Új Nemzeti Kiválóság Programjának a Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Alapból finanszírozott szakmai támogatásával készült.

the implied external competences. To do so, the paper also draws on Sinclair's theory, who see the phenomenon of the expansion of powers in the law of international organizations as a coherent process in some cases. Accordingly, the article describes case C-22/70. Commission v. Council (ERTA.), including the main arguments made in the case, and the relevant circumstances as well. This is followed by the explanation of the expansion the implied powers to highlight the appearance of its different aspects involved. Finally, the paper points out a 'dialogue' that has been developed between the Member States and the Court of Justice during the process of the Constitutional Treaty and the Lisbon reforms.

Keywords: European Union law, EU external relations law, implied external powers, ERTA, development of law

Bevezetés

A beleértett külső hatáskörök esete időről időre misztikusnak tűnhet. Első látásra úgy tűnik, nem tudni, honnan jött, milyen körülmények között jelent meg, illetve, annak pontosan mi is a lényege és a működése. A téma azonban nem misztikus, sokkal inkább vegytiszta pragmatizmus. A cikk célja, hogy erre valamelyest rávilágítson, hogy ez a pragmatizmus hogyan is jelent meg a beleértett külső hatáskörök fejlődése során, és hogyan kísérte végig annak fejlődését. A cikknek nem célja, hogy ehhez minden apróbb jogi összefüggésre rávilágítson a hatásköri megközelítéssel kapcsolatban, azoknak a száma ugyanis végtelen. A cikk a pragmatizmussal kapcsolatos összefüggéseket a szükséges mértékig ismerteti.

Hogy ez a megközelítés könnyebben érthető legyen, Guy Fiti Sinclair elméleti keretén alapulva mutatja be a tanulmány ezt a dinamikus fejlődést. Sinclair megközelítése alapján vannak olyan nemzetközi szervezetek, amelyek az eredeti, tagállamaik által biztosított jogi kereteken túllépve növelik hatásköreiket. Ez alapján, habár az alapító szerződéseik tartalmazzák a biztosított hatásköröket és azok szövege változatlan marad, a mögöttük levő jelentéstartalom változik. Az adott nemzetközi szervezet nemzetközi trendeket vesz át, amelyekre reagálni kíván. Ezeket saját joganyagába vezeti át, amelyek biztosítják a szervezet mozgásterét. Ez a tagállamaik esetén azok hatáskörét is alakítja, amit a tagállamok elfogadnak. A nemzetközi bíróságok ezt a folyamatot legitimálják, ebben pedig sokszor segítenek az adott szakma képviselői is.³ Mivel ezek a jellemzők hasonlóságot mutatnak az Unió fejlődésével, érdemes lehet ilyen szempontból megközelíteni a beleértett külső hatáskör megjelenését az uniós jogban.

A tanulmány ezen alapulva emeli ki a beleértett külső hatáskörök fejlődésének egyes aspektusait. Ehhez kulcsfontosságú az ERTA-ügy megértése. Következésképpen a tanulmány bemutatja ennek körülményeit (túllépve a tényállás egyszerű leírásán, kiemeli annak megközelítését a Bizottság és a Bíróság részéről). Ez természetesen a felek érvelésében csúcsosodik ki, amelyek megismerését az EU történeti archívumaiban megtalálható perdokumentumok biztosítják. Az ERTA-ügy interpretálását a Bíróság

³ SINCLAIR 2017.



ERTA-ügyre vonatkozó proliferációja, majd a szerződési reformokkal kapcsolatos tag-államok és a Bíróság közötti párbeszéd bemutatása követi.

Történeti kontextus

A beleértett hatáskör eredete

A beleértett külső hatáskörök jelensége nem egy sajátos uniós jogi konstrukció. Lényege, hogy lehet-e biztosítani már létező, kifejezett hatáskörök alapján további hatásköröket, ha ez utóbbiak szükségesek az előbbi elvégzéséhez.⁴ Erre az Amerikai Egyesült Államok Legfelsőbb Bíróságának esetjoga is tartalmaz példákat, de a nemzetközi közjog is.⁵ Ez utóbbi esetén az Állandó Nemzetközi Bíróság (PCIJ) foglalkozott először a kérdéssel, amikor vizsgálta, hogy a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (ILO) alkothat-e szabályokat a mezőgazdasági ágazatban dolgozókra. A PCIJ felhívta a figyelmet, hogy az ILO létrehozásának célja, hogy egy állandó nemzetközi szervezet jöjjön létre, amely bizonyos alapvető szabályokat alkot a munkások körülményeinek javítására. Következésképpen egy ilyen cél megvalósulását hátráltatná, ha a „legősibb iparág” kívül esne az ILO szabályainak terjedelmén.⁶ A hágai Nemzetközi Bíróság (ICJ) a későbbiekben megfelelően hivatkozza a PCIJ vonatkozó döntését az ENSZ szolgálatában elszenvedett károk megtérítésével kapcsolatos tanácsadó véleményében, majd hangsúlyozza, hogy az ENSZ szükségszerűen rendelkezik azokkal a hatáskörökkel, amelyek, habár nem rögzítettek az ENSZ Alapokmányában, szükségesek, hogy feladatait elláthassa.⁷ Később, még az ERTA-ügyet megelőzően tovább pontosították a beleértett hatáskörök koncepcióját.⁸

Az integráció helyzete az ERTA-t megelőzően

Az európai integráció hosszú ideig nem a születendő közösség külkapcsolati aspektusaival foglalkozott, ennek ellenére a nemzetközi rend változása jelentős hatással járt annak születése idejében is. Az Európai Védelmi Közösség a szovjet fenyegetésre kívánt megoldást találni, amely ugyanakkor elbukott a tagállamok ellenállásán. Az Európai Gazdasági Közösség (EGK) így már egy ennél visszafogottabb megközelítést alkalmazott, habár itt katonai-védelmi jellegű hatáskörökről nem beszélhetünk.⁹ Az EGK alapjául szolgáló római szerződés (RSZ) kifejezetten rendelkezett külkapcsolatokat

⁴ SCHERMERS–BLOKKER 2018: 195, 233. §.

⁵ GADKOWSKI 2016: 45.

⁶ Competence of the ILO to Regulate Incidentally the Personal Work of the Employer. PCIJ Publications 1926, Series B, no. 13.

⁷ Reparation for injuries suffered in the service of the Nations, Advisory Opinion, [1949] ICJ Rep 174, ICGJ 232 (ICJ 1949), 11th April 1949.

⁸ Lásd Effect of Awards of Compensation made by the UN Administrative Tribunal, Advisory Opinion, [1954] ICJ Rep, 56–59.

⁹ NOËL 1975: 159–160.



érintő hatáskörökről, így a kereskedelempolitikáról, államok csatlakozásáról, valamint államokkal és nemzetközi szervezetekkel való együttműködésről.¹⁰

Ez elvileg arra mutat rá, hogy az EGK-nak már egészen korán jelentős külkapcsolati hatásköre volt. Ez a következtetés azonban azért sem lenne meggyőző, mivel a tagállamok nem kívánták az EGK-nak bizonytalan természetű és tartalmú hatásköröket biztosítani, különösen a külkapcsolatok esetén. A Tanács gondosan ügyelt arra, hogy ne kössenek korlátlan időtartamú kereskedelempolitikai szerződéseket, ráadásul a tagállamok külpolitikai irányvonalai is hatással voltak az EGK külkapcsolataira. Példa erre, amikor Franciaország ellenezte a KGST-országokkal, Izraellel és Japánnal való kapcsolatfelvételt, de ugyanez történt az NSZK vonatkozásában az NDK esetén. Emellett a Tanácson belül az egyik legjelentősebb jogi tanácsadó, Jean Mégret is azt az álláspontot képviselte, hogy valamennyi olyan rendelkezést, amely lehetővé teszi az EGK számára, hogy külkapcsolataiban cselekvő legyen, kifejezetten szűken kell értelmezni, amit a Tanács így igyekezett minél több fórum előtt is képviselni. Megjegyzendő, hogy ez annyira nem volt kirívó akkoriban: a jogászok nagy része vélte úgy, hogy az EGK-nak nincsenek jelentős hatáskörei nemzetközi szerződések megkötésére azon a kevés eseten kívül, amelyet egyébként az RSZ rendelkezései biztosítottak.¹¹

Az is igaz, hogy az EGK születésekor más problémák kerültek előtérbe. A tagállamok azzal voltak elfoglalva, hogy az ESZAK-hoz képest egy jobb konstrukciót hozzanak létre, amely a közös piac létrehozásához vezet. A megkötött római szerződés esetén ugyanakkor nem tudták igazán meghatározni, hogy egy nemzetközi szerződéssel vagy egy azon túlmutató, már az állampolgárok számára is kifejezetten jogokat és kötelezettségeket tartalmazó szerződésről van-e szó. A Bizottságot és a közösségi joggal foglalkozó szakembereket sokkal jobban foglalkoztatta a közvetlen hatály és a közösségi jog elsőbbségének kérdése, csakúgy, mint a közös piac kialakítása.¹²

Elmondható emellett, hogy a szakpolitikák között is a közlekedéspolitikát volt az, amely a tagállami önérdékkövetést leginkább megtettesítette, egészen 1973-ig valójában igazán erős közös közlekedéspolitikáról nem is beszélhetünk, annak ellenére, hogy az RSZ közös politikaként határozta meg, a tagállamok ragaszkodtak az önálló politikájukhoz, a vonatkozó tanácsulésen is nagyrészt eszmecsere zajlott.¹³ Megjegyzendő, hogy a Bizottság már ezt megelőzően is próbált ez ellen érdemben tenni. 1961-ben fogadtak el olyan szabályozást, amely alapján eltörölték a tudatos, tagállamok közötti megkülönböztetéssel járó szállítási díjakat. A Bizottság igyekezett olyan programokat javasolni, amelyek technikai, szociális és pénzügyi harmonizációra vonatkozó rendelkezéseket irányoztak elő. Lambert Schaus akkori biztos 1958 és 1967 között megpróbálta liberalizálni a szektort, hogy véget vessen a versenykorlátozó tagállami intézkedéseknek, de végül szinte véget nem érő vitákba fulladt a liberalizáció és a harmonizáció tengelyén.¹⁴ Ebbe a szakpolitikai kontextusba érkezett az ERTA-ügy, amely megállapodás kifejezetten fontos elemet ölelt fel a közlekedéspolitikán belül.

¹⁰ LEOPOLD 1977: 56.

¹¹ LEOPOLD 1977: 58–62.

¹² RASMUSSEN 2014: 140–151.

¹³ BUSSIÈRE et al. 2014: 369–370.

¹⁴ GWILLIAM, 1980: 48–52.



A beleértett külső hatáskörök megjelenése: az ERTA-ügy

Az ügy alapjául szolgáló nemzetközi egyezmény az ENSZ Gazdasági Bizottsága égisze általi nemzetközi közúti fuvarozást végző járművek személyzetének munkájáról szóló európai megállapodás volt, amely azonban sosem lépett hatályba. Az egyezménnyel kapcsolatos újbóli tárgyalások 1967-ben kezdődtek. Az EGK esetében is jogszabályokat dolgoztak ki ehhez. 1969-ben elfogadták a közúti szállításra vonatkozó jogszabályok közelítéséről szóló 543/69/EGK tanácsi rendeletet. A Tanács jelezte a Bizottság felé, hogy szükséges a rendelet alkalmazási körének módosítása annak érdekében, hogy az összhangban legyen az egyezményben foglalt kötelezettségekkel. Habár a Bizottság tisztában volt a tárgyalásokkal, semmilyen módon nem jelezte a Tanács felé, hogy egyedül a Bizottság lenne jogosult ilyen esetben tárgyalni és egyébként a Közösség nevében egységes álláspontot képviselni, mindössze folyamatos tájékoztatást kért a Tanácstól. Ezt követően ugyanakkor a Bizottság megsemmisítési keresetet nyújtott be a Bírósághoz.¹⁵

A Bizottság álláspontja

Az EGK-n belül kevésbé tartották olyan jelentősnek a felmerülő kérdéskört, mivel a Tanácson belül nem kívántak nagyobb szerepet szánni az EGK-nak a külkapcsolati kérdésekben. Nem csoda, hogy a Tanács magatartásával a Bizottság észrevehetően szembehelyezkedett. A testület részéről az eljárás megindítása Walter Munch és Gerard Olivier nevéhez köthető, akik akkor a Jogi Szolgálaton dolgoztak és olyan integrációpárti tevékenységet kívántak folytatni, mint elődjük, Michel Gaudet, a Bizottság Jogi Szolgálatának korábbi vezetője.¹⁶ Gaudet alatt, aki egészen 1969-ig vezette a Jogi Szolgálatot, kifejezetten az európai integrációt mélyítő (és egyébként személyes véleményét is tartalmazó) érvelések születtek többek között a Van Gend en Loos- és a Costa v. ENEL-ügy esetén.¹⁷ A Bírósághoz fordulás ugyanakkor magának a Bizottság vezetőjének, Jean Rey-nek a személyes döntése volt.¹⁸

A felek erre vonatkozó érvelése

A Bizottság és a Tanács teljesen eltérő érveléseket adtak az ügy során. A Bizottság álláspontja az volt, hogy a Közösségnek joga van olyan hatáskörökkel kapcsolatban bizonyos körülmények fennállása esetén nemzetközi egyezményt kötnie, ha egyébként a belső viszonyokkal összefüggésben van ilyen hatásköre. Megjegyzendő, hogy a Bizottság az ügy érdemére vonatkozó érvelése során nem hivatkozott a közösségi jog elsőbbségére, sokkal inkább egy eltérő megközelítést alkalmazott. Érvelésében kitért arra, hogy

¹⁵ KNAPP 2019: 80–81.

¹⁶ McNAUGHTON 2017: 136–137.

¹⁷ RASMUSSEN 2012: 377.

¹⁸ McNAUGHTON 2017: 141–142.



a közlekedéspolitika alapjául szolgáló 75. cikk rendelkezik egy külkapcsolati aspektussal is, amelyet az RSZ ugyanakkor nem említ. Az elfogadott 543/69/EGK rendelet megteremtette ehhez a jogalapot.¹⁹

A Bizottság hangsúlyozta természetesen, hogy nem arról van szó, hogy teljesen megszűnt a tagállamok hatásköre a közlekedéspolitika területén, sokkal inkább arról, hogy a közlekedéspolitikának – más szakpolitikákkal szemben – jóval dinamikusabb jellege van. A rendelkezés közösségi hatáskört tartalmaz, amihez azonban hozzátartozik, hogy azokat a dinamikus fejlődésük ismeretében kell értelmezni.²⁰ Ha ezt a külső aspektust nem ismernék el, akkor az magával a rendelkezéssel lenne ellentétes, egy ilyen végeredmény pedig a közösségi jog esetén értelmetlen lenne, ami szükségszerűen ellentmondásokhoz is vezetne. Ez nem jelenti azt, hogy a belső és a külső hatáskörök esetén szigorú párhuzamosság állna fenn, ez ellentétes lenne ugyanis a közösségi szabályok természetével. A közlekedéspolitika esetén ugyanis a tagállamok a belső ügyekben továbbra is hatáskörrel rendelkeznek mindaddig, amíg a Közösség nem gyakorolta hatáskörét. A Bizottság azonban kiemelte, hogy mivel az EGK folyamatosan újabb és újabb szabályokat fogadott el, ezek a külső hatáskörök fokozatosan kizárólagossá váltak.²¹ A Bizottság kiemelte, hogy az RSZ nem tartalmaz olyan rendelkezést, amely lehetővé tenné az autonóm külpolitikai cselekvést az EGK számára, de bizonyos közös szakpolitikai területeken ez jelen van, ami adott esetben akár a tagállamok szuverenitásának érzékenyebb területeit is érintheti.²² Habár a Tanács mérlegelési jogkörrel rendelkezik a harmadik országokkal kötendő megállapodásokról való döntésben, a közösségi szintű szabályok elfogadása után ez a mérlegelési jogkör nem terjedt ki arra, hogy kormányközi vagy közösségi csatornákon keresztül kell-e eljárni.²³

Megjegyzendő, hogy a Tanács érvelése sokkal inkább reagált a Bizottság keresetének elfogadhatóságára, semmint annak érdemi érvelésére. Eszerint a Tanács eljárására nem minősült az RSZ 173. cikke (közösségi aktusok megtámadhatósága) olyan aktusnak, amely miatt ilyen jellegű eljárást lehetne indítani. A Tanács az érvelésében az RSZ 189. cikkével összefüggésben jelezte, hogy mivel a Tanács ilyen aktusa nem tekinthető rendeletnek, irányelvnek vagy határozatnak, következésképpen itt nem beszélhetünk ilyenről. Annak lehetőségét is mérlegelte, hogy az EGK-szerződés vonatkozó rendelkezései tágabban lennének értelmezendők, ebben az esetben azonban javasolta a jogi aktus természetét értékelni. A vonatkozó aktus ebből következően is csupán arra irányult, hogy kifejezze a megállapodás politikai elfogadását.²⁴ Az érvelés másik része esetén a Tanács az EGK intézményei számára az elfogadhatóság szigorúbb körét javasolta a magánszemélyek által benyújtott keresetekhez képest.²⁵

¹⁹ PETTI 2021b: 5–6, 11–12.

²⁰ Európai Bizottság 1970: 26–32.

²¹ Európai Bizottság 1970: 25–26.

²² Európai Bizottság 1970: 28.

²³ Európai Bizottság 1970: 28–29, 37–46.

²⁴ PETTI 2021a: 571.

²⁵ Conseil des CE 1970: 8.



A főtanácsnok álláspontja

Dutheillet de Lamothe főtanácsnok a kereset elfogadhatóságán túl az ügy érdemében is megnyilvánult. Megjegyzendő, hogy a főtanácsnok az RSZ 116. cikkének elemzését javasolta mint lehetséges jogalapot. E cikk szerint az átmeneti időszak végétől kezdődően a tagállamok a közös piacot érintő kérdésekben bármelyik nemzetközi szervezet keretében csak közös fellépéssel járhatnak el.²⁶ A főtanácsnok hangsúlyozta, hogy ez a megközelítés meg sem jelent a beadványban, ahogy az arra való hivatkozás sem, hogy az EGK (ahogy azt a 210. cikk is rögzítette) jogi személy. Megjegyzendő, hogy a főtanácsnok a Bizottság megközelítésével kapcsolatban, amely kifejezetten a beleértett hatáskörökhöz kapcsolódott, már ambivalensen viszonyult. A vélemény nyelvezete alapján a főtanácsnok jól láthatóan nehéz helyzetbe került, ami az alkalmazott kifejezésekből és szófordulatokból érződik.²⁷ Vélhetően azért is, mert maga is érezte, milyen rizikót is jelent ez. Rámutatott arra, hogy abban az esetben, ha a Bíróság a beleértett külső hatáskörök létezését elismerné a közösségi jogban, voltaképpen önkényes módon alakítaná magát a közösségi jogot, amellyel a Bíróság túlterjeszkedne a saját korlátain.²⁸ Ebből következően nem javasolta a Bíróságnak annak elismerését a közösségi jogon belül.

A Bíróság álláspontja

A Bíróság már az ERTA-ügyet megelőzően értelmezte az ESZAK, valamint az EGK hatásköreit. Az ESZAK esetében a Bíróság a Fédéchar-ügy során még úgy foglalt állást, a hatáskörbe azon intézkedések szabályai is beletartoznak, amelyek szükségesek az alapító szerződés által lefektetett célok eléréséhez.²⁹ Emellett, az Olaszország kontra Főhatóság, valamint a Hollandia kontra Főhatóság ügyekben az a kérdés merült fel ugyancsak a közlekedési szektor esetében, hogy a Főhatóságnak joga volt-e ahhoz, hogy az árlistákat és az eladási feltételeket nyilvánosságra hozza. A Bíróság döntésében utalt arra, hogy sem a szakpolitika természetéből, sem pedig a szerződés alapelveiből nem következhet az, hogy kifejezett rendelkezés nélkül a Főhatóság ilyen hatáskör gyakorlására jogosult lenne.³⁰ A Hollandia kontra Főhatóság-ügyben a fő kérdés az volt, hogy következhet-e a 70. cikkből, amely szerint a szén- és acélfuvarozásra vonatkozó díjtételeket és egyéb erre vonatkozó tarifaszabályzatot közzé kell tenni, és azt a Főhatóság tudomására hozni, annak ténye, hogy a Főhatóság nyilvánosságra hozhatja ezeket.

²⁶ Dutheillet de Lamothe főtanácsnok véleménye a Bíróság C-22/70. sz. Bizottság v. Tanács ügyében, ECLI:EU:C:1971:32, 290.

²⁷ Például „I shall into conceal from the Court that I was momentarily persuaded to the view that authority in external matters can be transferred to the Community through the adoption of a Community regulation and it is with some regret that upon reflection I must finally suggest that this view should not be accepted.” ECLI:EU:C:1971:32, 291.

²⁸ PETTI 2021b: 5–6.

²⁹ A Bíróság C-8/55. sz. Fédération Charobinnere de Belgique (Fédéchar) v. ESZAK Főhatóság 1956. július 16-án hozott ítélete, ECLI:EU:C:1956:11.

³⁰ A Bíróság C-25/59. sz. Olaszország v. ESZAK Főhatóság 1960. július 15-án hozott ítélete ECLI:EU:C:1960:33.



A Bíróság az ügyben szigorúan a rendelkezés nyelvtani értelmezésére szorítkozott, amiből arra a következtetésre jutott, hogy kifejezett feljogosító rendelkezés híján ilyen hatáskör gyakorlására a Főhatóság nem volt jogosult.³¹

A Bíróságnak ezzel szemben arról kellett döntenie az ERTA-ügyben, hogy a Közösségnek joga van-e nemzetközi egyezményt kötni. A Bíróság érvelésének első fontos megállapítása, hogy a Közösség jogi személy, következésképpen a Közösségnek joga van arra, hogy szerződéses viszonyokat létesítsen harmadik államokkal. Az ehhez szükséges hatáskörök megállapításához figyelembe kell venni az RSZ rendszerét, valamint annak anyagi rendelkezéseit.³² Ez arra mutat rá, hogy amíg korábban a Bíróság kifejezetten a szövegszerű rendelkezések alapján elemezte a hatásköröket, addig itt már a rendelkezések mellett a szerződés teljes rendszerét vizsgálja. Felismerve a főtanácsnok dilemmáját, hangsúlyozza, hogy ilyen hatáskörök nemcsak az RSZ kifejezett rendelkezéseiből származhatnak, hanem az RSZ más rendelkezéseiből és az intézmények által hozott aktusokból is.³³ Hangsúlyozza, hogy amint közös szabályok bevezetésére sor kerül, egyedül a Közösség jogosult ezeken a területeken nemzetközi kötelezettségeket tartalmazó megállapodásokat kötni harmadik államokkal.³⁴ Ezzel lényegében arra mutat rá a Bíróság, hogy nemcsak az RSZ kifejezett rendelkezései, hanem más rendelkezések, de akár egyéb közösségi jogi aktusok is szolgálhatnak ilyen szerződés alapjául.

Emellett a Bíróság azt is levezeti, hogy vannak olyan esetek, amikor ez kizárólagos hatáskört is eredményez a Közösség számára.³⁵ A Bíróság először is kiemeli, hogy amennyiben a Szerződés céljainak megvalósítása érdekében közösségi szabályokat fogadnak el, akkor a tagállamok nem vállalhatnak az intézmények keretein kívül olyan kötelezettségeket, amelyek a fenti szabályokat érinthetik vagy módosítják azok hatályát.³⁶ Erre vonatkozóan a Bíróság azt is megállapítja, hogy a szabályozott rendelet hatálybalépése óta a közlekedéspolitikának vonatkozó része a Közösség (kizárólagos) hatáskörébe tartozik. Ezzel összefüggésben a Bíróság bizonytalansága talán még némiképp érződik is az érvelésen, amikor kitér arra, hogy az RSZ 74. és 75. bekezdései (a közlekedéspolitikai rendelkezések) nem írnak elő kifejezetten a Közösség számára hatáskört nemzetközi megállapodások megkötésére.³⁷ Megjegyzendő, hogy az érvelés végén, akár csak olyan mérőföldkőnek minősített döntések, mint a Van Gend en Loos vagy a Costa v. ENEL esetén, a közösségi piac egységességére és a közösségi jog egységes végrehajtására hivatkozik.³⁸

Jól láthatóan maga a Bíróság is tisztában volt e kérdéskörnek a pragmatikus oldalával. Az előadó (és kifejezetten integrációpárti bírő), Pierre Pescatore levelében arról írt Antonio Tizzanónak (akkor fiatal jogászprofesszornak, aki később pedig a Bíróság alelnöke is lesz), hogy az ítélet körüli viták jelzik, hogy még nem mindenki fogadta el az új jogrend logikáját, amely meglehetősen különbözik a nemzetközi jogtól. Pescatore

³¹ A Bíróság C-25/59. sz. *Hollandia v. ESZAK Főhatóság* 1960. július 15-án hozott ítélete, ECLI:EU:C:1960:34.

³² A Bíróság C-22/70. sz. *Bizottság v. Tanács* 1971. március 31-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:1971:32. 13–15. bekezdések.

³³ ECLI:EU:C:1971:32. 16–18. bekezdések.

³⁴ ECLI:EU:C:1971:32. 17. bekezdés.

³⁵ ECLI:EU:C:1971:32. 8–11. bekezdések.

³⁶ ECLI:EU:C:1971:32. 21. bekezdések.

³⁷ ECLI:EU:C:1971:32. 23–25. bekezdések.

³⁸ ECLI:EU:C:1971:32. 31. bekezdések.



ugyanakkor hangsúlyozta, hogy tisztában van az átalakulás mélységével. Pescatore eltökéltsége vélhetően befolyással volt a többi bíróra is.³⁹ Ez a személyes vélemény később is megjelent írásaiban és beszédeiben. Későbbi munkáiban (ideértve a Hague Academy of International Law programja során tartott előadásait is) hangsúlyozta, hogy tisztázni kell a Közösség jogi személyének mélységeit, amelynek során szükséges egyértelműsíteni a Közösség (nagyobb mértékű) hatásköreit, így az ERTA-ügy jelentőségét is. Hangsúlyozta ugyanakkor azt is, hogy ezt az ötletét a többi tagállam vélhetően helytelenítene.⁴⁰

Részkövetkeztetések

Az eddigiek alapján megállapítható, hogy az ERTA-ügy egy újabb mérföldkő a Bíróság esetjoga szempontjából. Az is látható ugyanakkor, hogy akkoriban talán csak a Bíróság mérte fel, milyen jelentőségű változásról is van szó:

Először, igaz, hogy a Bizottság kifejezetten meggyőző és az integrációt mélyítő érvelést adott elő. Látható ugyanakkor, hogy az érvelés nem jeleníti meg azokat az elemeket, amelyek szükségesek voltak ahhoz, hogy maga a tézis megfelelően működhessen. Ehhez szükséges volt a Bíróság is. Emellett, a Bíróság a Tanácsnak és nem a Bizottságnak adott igazat, annak ellenére, hogy számtalan alkalommal mutatott be bizonyítékokat a Bizottság a Bíróságnak, hogy tiltakozott a Tanács eljárása ellen.⁴¹

Másodszor, a főtanácsnok felmérte a probléma jelentőségét. Ez érződik abból is, hogy nem adott igazat a Bizottságnak arra vonatkozóan, hogy a szóban forgó rendelkezésekből következik az EGK számára a nemzetközi megállapodás megkötésére vonatkozó hatáskör. Mindemellett az is érződik a főtanácsnok véleményének nyelvezetéből, hogy valójában teljesen tanácstalan volt a döntést illetően. Ilyen szempontból sokkal inkább a Bíróság korábbi, a hatásköröket a nyelvtani értelmezés megközelítésére irányuló érvelésére alapozta.

Harmadszor, az érvelésből egyértelműen érződik, hogy a Bíróság küszködött azzal, hogy meggyőzően tudjon indokolni. Nem volt elegendő számára a nyelvtani értelmezés (amely egyébként kiindulva a főtanácsnok érveléséből, pont az ellenkezőjére vezetett volna), így szükséges volt számára az RSZ rendszerére, valamint kissé teleologikus megközelítésre hagyatkoznia, úgymint a közös piac és a közösségi jog egységes végrehajtása.⁴² Természetesen a tagállamoknak igazat adott abban, hogy lefolytathatták a tárgyalásokat, de a valódi, a hatáskörök helyzetére vonatkozó álláspontja innovatív volt. Ez így egy meglehetősen pragmatikus (és egészen alkotmányjogias) érvelést eredményezett. Vélhetően a Bíróság képes volt felmérni az ügy jelentőségét. Nem véletlen, hogy Craig azt állítja, hogy egy bíróság általános jelleggel akkor folyadik a teleológiai jogértelmezéshez, amikor olyan jelentős ügyekről van szó, hogy mind elvi, mind gyakorlati szempontból „nagy a tét”.⁴³ Az is igaz azonban, hogy magát a rendszert teljes egészében akkor a Bíróság nem láthatta. Ez már csak azért is így van, mert a beleértett külső

³⁹ PETTI 2021b: 21.

⁴⁰ FRITZ 2020: 592.

⁴¹ Lásd C-22/70.

⁴² BUTLER-WESSEL 2021.

⁴³ CRAIG 2014: 213.



hatáskörök esetei közül csak az egyiket („annyiban, amennyiben ez a közös szabályokat érintheti, vagy azok alkalmazási körét megváltoztathatja”) taglalja, a többi rendelkezés (ideértve a hatáskörökre vonatkozó általános jellegű 18. bekezdést is) nem utal arra, hogy más eseteket is vizsgált volna a Bíróság. Ez már csak azért is jelentős megállapítás, mert vannak olyan megközelítések, amelyek az ERTA-ügy esetén ilyen mértékű belátást feltételeznek a Bíróság részéről. Nem csoda, mivel más esetekben is abból indulnak ki, hogy a Bíróság egy adott alapvető ügyben átlátta a helyzetet (mint például a Dassonville-ügy). Következésképpen a döntésben magát a koncepciót felmérte, de annak pontos természetét nem azonosíthatta a Bíróság ekkor. Ez csak később következett. Az is igaz azonban, hogy a használt teleologikus értelmezés és a tömör, de mégis valamelyest pontatlan megfogalmazás kedvezett a későbbi fejlődésnek.

A beleértett külső hatáskörök kimunkálása a lisszaboni szerződésig

A hatáskörök belső gyakorlásához szükségesség

A legelső esete a Bíróságnak, amely taglalta ezt az opciót, az 1/76. sz. vélemény volt, amelynek tárgya a belvízi hajók ideiglenes leszerelése érdekében létrehozandó európai alapról szóló megállapodás tervezete volt. A tervezett megállapodásban az EGK hat tagállama és Svájc vett volna részt azért, hogy megszüntessék a Rajna és a Mosel medencéjében levő belvízi utakon, valamint a Rajna medencéjéhez kapcsolódó valamennyi holland és német belvízi útvonal árufuvarozási többletkapacitásából eredő zavarokat.⁴⁴ A megállapodás szükségszerűen érintette volna a közösségi intézmények döntéshozatali, illetve igazságszolgáltatásra vonatkozó hatásköreit, így a Bizottság kikérte a Bíróság véleményét a tervezetről. Habár a Bíróság megismételte az ERTA-ügyben lefektetett álláspontját, az világos volt, hogy mivel Svájc is tagja az egyezménynek, következképpen ennek kialakítása belső szabályokkal nem, csak nemzetközi szerződéssel volt lehetséges.⁴⁵ Ezt megerősítette a Tanács is a Bíróság előtt, amely érvelésében előre kizárta, hogy az ERTA-ügyben foglalt eshetőség érvényesülne, mivel a tárgykörben akkor nem voltak közösségi szintű szabályok.⁴⁶ Ez alapján a Bíróság arról rendelkezett, hogy az EGK abban az esetben is vállalhat harmadik államokkal szemben nemzetközi kötelezettséget, ha az RSZ ilyen tárgyú belső szabályok elfogadására jogosítja fel, ehhez azonban további feltétel, hogy részvétele szükséges legyen egy közösségi cél megvalósításához.⁴⁷ Megjegyzendő, hogy Knapp utal arra is, hogy figyelemmel kell lenni arra, hogy a nemzetközi szerződés megkötése volt jelen esetben az egyetlen eszköz, amely lehetővé tette a cél megvalósítását. Látható, hogy ez esetben a Bíróság ugyancsak nem

⁴⁴ KNAPP 2019: 82.

⁴⁵ A Bíróság 1977. április 26-án hozott 1/76. sz. véleménye, ECLI:EU:C:1977:63, 7. bekezdés.

⁴⁶ HODUN 2015.

⁴⁷ KNAPP 2019: 84.



látta át vélhetően teljes egészében a beleértett hatáskörök komplexitását, bár kellően pragmatikusan az ERTA-ügyet használta referenciának.

Unió jogalkotási aktus által előírt szerződéskötési kötelezettség

Ennek az esetnek az alapja a szolgáltatásokról és a szellemi tulajdon oltalmáról szóló nemzetközi szerződések megkötésére vonatkozó 1/94. sz. vélemény volt. A Bizottság a GATS esetén azzal érvelt, hogy nincs olyan terület a GATS-on belül, amely tekintetében a Közösség ne rendelkezne megfelelő hatáskörrel, azok a letelepedés és a szolgáltatásnyújtás szabadságát fedik le.⁴⁸ A Bíróság azonban (visszautalva az ERTA-ügyben megállapítottakra) felhívta a figyelmet arra, hogy még a közlekedés területén belül sem minden esetre vonatkoznak közös szabályok.⁴⁹ A Bíróság a letelepedésnyújtás szabadsága esetén is azt állapította meg, hogy az alapító szerződés vonatkozó fejezetének egyetlen célja a letelepedés és a szolgáltatásnyújtás szabadságainak biztosítása a tagállamok számára, a más államokkal való kapcsolatokra vonatkozóan nem lehet arra következtetni ezekből a fejezetekből, hogy a Közösség kizárólagos hatáskörrel rendelkezik.⁵⁰ A Bizottság ugyanakkor (véltetően hibásan az 1/76. sz. véleményre hivatkozva) arra utalt, hogy amennyiben a közösségi jog hatásköröket ruházott az intézményekre meghatározott célok elérése érdekében, a Bizottság szerint ebből következik a hatáskör ilyen megállapodás megkötésére.⁵¹ Megjegyzendő, hogy a Bizottság azt is megemlítette, hogy ezekben a kérdésekben a Közösség tétlen marad a nemzetközi szinten. A Bíróság ezt a félig-meddig hibás érvelést használhatta ki (amely alapján a szükségességet kívánta bizonyítani).⁵²

Az ERTA-doktrína finomhangolása

A hatáskörök bizonytalansága

Az előzőek mellett ugyanakkor elmondható, hogy az ERTA-ügyben kimondott következtetés is tovább folytatódott. Rögtön az ERTA-ügyet követő ilyen ügy ugyanezt a megközelítést vitte tovább. A Kramer-ügynek az alapja az volt, hogy holland halászokat azzal vádoltak, hogy megsértették a nyelvhal- és a lepényhalfogások korlátozására vonatkozó, északkelet-atlanti halászati egyezményt. Az alperesek azzal védekeztek, hogy az egyezmény ellentétes a közösségi jog rendelkezéseivel, amelynek egyébként Luxemburg kivételével majdnem minden állam a tagja volt.⁵³ A Bíróság itt ugyanúgy azzal kezdte, hogy a Közösség jogi személyiséggel rendelkezik, majd az EGK kizárólagos

⁴⁸ A Bíróság 1994. november 15-én hozott 1/94. sz. véleménye, ECLI:EU:C:1994:384, 73–74. bekezdések.

⁴⁹ ECLI:EU:C:1994:384, 81. bekezdés.

⁵⁰ ECLI:EU:C:1994:384, 73–74. bekezdések.

⁵¹ ECLI:EU:C:1994:384, 95–96. bekezdések.

⁵² HODUN 2015: 173–174.

⁵³ A Bíróság C-3-4 és 6/70. sz. Cornelis Kramer és mások egyesített ügyekben 1976. július 14-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:1976:114.



külső hatáskörének megállapítását az RSZ rendelkezései rendszerének vizsgálatához is kötötte. Itt is ugyanúgy nemcsak az RSZ egyes rendelkezéseit, hanem másodlagos jogi rendelkezéseket is megjelölt a Bíróság a hatáskör megállapításához. Először a Bíróság megállapította, hogy a Közösségnek kizárólagos hatásköre van a tengeri erőforrások biológiai védelmére vonatkozóan.⁵⁴ Mivel ez kizárólagos hatáskört jelent (amelynek megállapítása egyébként a Bíróság szerint a dolgok természetéből következik), így ennek külső aspektusa szükségszerűen szintén külső hatáskört eredményez, ezáltal a Bíróság párhuzamot vont az ERTA-ügyben kimondott következtetésekkel.⁵⁵ Itt ugyanakkor már megjelenik annak felvetése, hogy jelen esetben egy kizárólagos belső hatáskör váltotta ki a beleértett kizárólagos külső hatáskört, míg korábban ez egy megosztott hatáskör esetén jelent csak meg.⁵⁶

Ennek ellenére a 2/91. sz. véleményben a Bíróság ismét szembesült a kizárólagos és megosztott hatáskör különbségtételével. A 2/91. sz. vélemény tárgya a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet 170. sz. egyezménye volt, amelynek célja a munkavállalók védelme a vegyi anyagok munkahelyi használatának káros hatásaival szemben, és olyan különböző témákra vonatkozó szabályokat tartalmaz, mint a vegyi termékek kezelése a származási helytől a tényleges felhasználásig, a munkáltatók és a munkavállalók jogai és kötelezettségei, valamint a veszélyes vegyi anyagok kivitelére vonatkozó egészségügyi és biztonsági követelmények.⁵⁷ A Bizottság azzal érvelt, hogy mivel az egyezmény tárgyköre a Közösség hatásköre alá tartozik, Németország, Spanyolország és Írország érvelésében kitért arra, hivatkozva az ERTA-ügyben foglaltakra, hogy ilyen hatáskör csak a közös politikák esetén állapítható meg.⁵⁸ Mivel az ILO 170. sz. egyezménye szociális kérdésekre koncentrál, ez a megközelítés nem alkalmazható. A Bíróság hangsúlyozta, hogy ellentétben a szóban forgó tagállamok érvelésével, nem csak a közös politikák esetén állhat fenn ilyen hatáskör. Ez ugyanis lehetővé tenné, hogy a tagállamok olyan nemzetközi kötelezettségeket vállaljanak, amelyek érinthetnék vagy megváltoztathatnák azok hatályát. Ebből logikusan következik, hogy megosztott hatáskörök esetén is lehetséges az ERTA-doktrína alkalmazása.⁵⁹ Megjegyzendő, hogy a Bíróság hangsúlyozza, hogy ez megállapítható úgy is, hogy egyébként nem ellentétesek a közösségi szabályok a nemzetközi megállapodás szabályaival.⁶⁰

A fentiek alapján még az is kijelenthető, hogy a Bíróság már ekkor is igyekezett nem engedni, hogy a hatáskörmegosztás alapjait rázza meg az ERTA-doktrína alkalmazása. A 2/91. sz. vélemény esetén a Bizottság azzal érvelt, hogy a tagállamok hajlamosak lehetnek arra, hogy ne fogadjanak el olyan rendelkezéseket, amelyek jobban megfelelnek a Közösség sajátos társadalmi és technikai feltételeinek. Mivel egy ilyen hozzáállás veszélyezteti az integráció és a közösségi jog fejlődését, a Közösségnek így kizárólagos

⁵⁴ ECLI:EU:C:1976:114, 42–43. bekezdések.

⁵⁵ ECLI:EU:C:1976:114, 20. bekezdés.

⁵⁶ Lock 2022: 82–84.

⁵⁷ A Bíróság 1991. augusztus 21-én hozott 2/91. sz. véleménye, ECLI:EU:C:1993:106, 73–74. bekezdések.

⁵⁸ ECLI:EU:C:1993:106, 1–6. bekezdések.

⁵⁹ ECLI:EU:C:1993:106, 9–11. bekezdések.

⁶⁰ ECLI:EU:C:1993:106, 16. és 18. bekezdések.



hatáskörrel kell rendelkeznie az ILO-egyezmény megkötésére, azonban a Bíróság elutasította ezt az érvelést.⁶¹

A közös szabályok bizonytalansága

A közös szabályok kérdése is folyamatosan tágult az ERTA-ügyet követő esetjoggal. A Kramer-ügy esetén az is jelentős, hogy habár a döntés végén a Bíróság újból igazat adott a Tanácsnak, a Bíróság döntése csak megerősítette az ERTA-doktrína kialakítását. A Bíróság, habár megtehetette volna, hogy a Dánia és az Egyesült Királyság által kért szűk értelmezést adja az ügy esetén, úgy döntött, hogy pontosítja az ERTA-ügyben foglaltakat, annyiban, hogy egyértelművé tette, a beleértett hatáskörök keletkezéséhez nincs szükség a belső szabályok és a tervezett megállapodások tárgya közötti teljes azonosságra.⁶² Ezt a megközelítést követte a Bíróság a 2/91. sz. véleményében is, ahol egy további lépést tett. Mivel itt megosztott hatáskörrel volt szó, ezen a területen csupán minimális harmonizációs szabályokról lehetett beszélni. Ezzel a Tanács elutasította Spanyolország, Dánia, Franciaország, Hollandia és Belgium erre vonatkozó ellenérveit.⁶³

Megjegyzendő, hogy az esetjog fejlődésével tisztázódott annak ténye is, hogy ha a közös szabályok lefedik az adott hatáskört, a tagállamok nem köthetnek azon tárgykörben nemzetközi szerződést. Az Open Skies-döntésben adott főtanácsnoki vélemény szerint ez azokra az esetekre is vonatkozik, amikor egyébként az adott nemzetközi szerződés rendelkezései összhangban vannak a közös piac szabályaival. Ezek léte ugyanis már nem összeegyeztethető magával a közös piaccal.⁶⁴

A közös szabályok hiánya

Végezetül érdemes elkülönítve említeni a közös szabályok hiányát is. A Kramer-ügyben az intézmények csupán felhatalmazást kaptak arra vonatkozóan, hogy anyagi belső szabályokat fogadjanak el, vagyis még arra sem volt szükség, hogy ezek a belső szabályok már elfogadottak legyenek, ellentétben az Egyesült Királyság ezzel ellentétes érvelésével. Mindössze a felhatalmazás elegendő volt ahhoz, hogy ez a hatáskör létrejöjjön.⁶⁵

⁶¹ ECLI:EU:C:1993:106, 1–6. bekezdések.

⁶² C-3-4 és 6/70. sz. egyesített ügyek, 44–45. bekezdések.

⁶³ 2/91. sz. vélemény 16. és 18. bekezdések.

⁶⁴ Tizzano főtanácsnok véleménye a Bíróság C-466-76/98. sz. Bizottság v. Egyesült Királyság és más tagállamok egyesített ügyében, 2002. január 31. ECLI:EU:C:2002:63, 72. bekezdés.

⁶⁵ C-3-4 és 6/70. sz. egyesített ügyek, 39–40. bekezdések.



A beleértett külső hatáskör kodifikálása

Az Alkotmányserződés és a Bíróság „válasza”

Megjegyzendő, hogy a beleértett külső hatáskörök esetét megkísérelték kodifikálni az Alkotmányserződésben is. Ez annyiban nem újdonság, mivel nem csupán ezt a hatásköri kérdést, hanem egy komplett és áttekinthető hatásköri katalógust kívántak szerepeltetni a dokumentumban.⁶⁶ Ennek megfelelően az Alkotmányserződés megpróbálta kodifikálni a már létező esetjogot. A tervezet III-323. cikke rendelkezett arról, hogy az Unió megállapodást köthet egy vagy több harmadik országgal vagy nemzetközi szervezettel, ha (1) az Alkotmány ilyen megállapodás megkötését írja elő, vagy (2) ha az az Alkotmányban meghatározott célkitűzések elérése érdekében szükséges, vagy (3) ha valamely kötelező erejű jogi aktus ilyen értelmű rendelkezést tartalmaz, vagy (4) ha az a közös szabályokat érintheti, illetve azok alkalmazási körét megváltoztathatja. Az Alkotmányserződés ugyancsak igyekszik kodifikálni a beleértett külső hatáskörnek a kizárólagos hatáskör aletetét az I-13. cikk (2) bekezdésében.⁶⁷ Megjegyzendő ugyanakkor, hogy a szöveg alapján nem is áll fenn beleértett külső megosztott hatáskör, csakis kizárólagos, erre vonatkozóan ugyanakkor senki nem javasolt módosítást akkor.⁶⁸

Habár nem fogadták el az Alkotmányserződést, érdemes összevetni ezt követően a Bíróság esetjogával. A szöveghez képest innovatívnak hat az 1/03. sz. vélemény, amelyben a Bíróság azt a kérdést vizsgálta, hogy a polgári és kereskedelmi ügyekben a joghatóságról, valamint a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról szóló 1988. évi luganói egyezményt felváltó új luganói egyezmény megkötésére kizárólagos hatáskörrel rendelkezik-e a Közösség. A Bíróság erre vonatkozóan mintegy „kodifikálta” az ERTA eddigi esetjogát, hogy milyen esetekben állhat fenn ilyen hatáskör.⁶⁹ Hangsúlyozta ugyanakkor, hogy az eddigi eset jogán kívül több esete is lehetséges a kizárólagos hatáskörök fennállásának, következésképpen a Bíróság eddigi megállapításai csupán „a Bíróság által figyelembe vett különleges összefüggéseken alapulnak”.⁷⁰ Hangsúlyozandó, hogy a kizárólagos hatáskör célját a közösségi jog hatékony érvényesülésében és a szabályozás által létrehozott rendszer megfelelő működésének biztosításában határozta meg. Ezzel összefüggésben hangsúlyozta, hogy a tagállamok nem jogosultak a közösségi rendelkezéseket hátrányosan érintő kötelezettségeket tartalmazó nemzetközi szerződéseket megkötni. Ehhez „átfogó és konkrét elemzést kell végezni”, amely során nemcsak a létező állapotokat szükséges figyelembe venni, a vizsgálatnak ki kell terjednie a fejlődés jövőbeni tendenciáira is, amelyek az elemzés pillanatában előre láthatók.⁷¹ Ezzel összefüggésben megjegyzendő, hogy az Alkotmányserződést követően született a Bíróság 1/03. sz. véleménye, amely megerősítette a beleértett külső hatáskörök intézményét, mi több,

⁶⁶ European union 2001: 3–4.

⁶⁷ Szerződés az európai alkotmány létrehozásáról, 2004. december 16. 2004/C 310/1, I-13. cikk (2) bekezdése és III-323. cikk.

⁶⁸ HODUN 2015: 192–194.

⁶⁹ A Bíróság 2006. február 7-én hozott 1/03. sz. véleménye, ECLI:EU:C:2006:81, 122–123. bekezdések.

⁷⁰ ECLI:EU:C:2006:81, 121. bekezdés.

⁷¹ ECLI:EU:C:2006:81, 133. bekezdés.



lehetővé tette, hogy a Bíróság azt később bővítse. Ezzel a Bíróság a tagállamok számára egyértelműen olyan üzenetet küldött, hogy nem ért egyet az Alkotmányszerződésben foglalt szövegezéssel (amely egy, az 1/03. sz. véleményhez és az azt megelőző esetjoghoz képest megszorító értelmezést alkalmaz).⁷²

A lisszaboni reformok

A lisszaboni reformokkal az Európai Unió működéséről szóló szerződés szövegében is megjelent a beleértett külső hatáskörök esete [az EUMSZ 216. cikke és az EUMSZ 3. cikk (2) bekezdése esetén]. Annak ellenére, hogy ezt elfogadták, és jelentős változásként igyekezett megszüntetni a pillérstruktúrát,⁷³ elmondható, hogy a két cikk jelentésköre is majdnem ugyanaz, következésképpen az ERTA-ügyben, valamint az 1/76. sz. véleményben foglaltakat mondták ki. Habár a tökéletlen megfogalmazásból ez nem derül ki, vélhetően az EUMSZ 216. cikkének (1) bekezdése hivatott a beleértett külső hatáskör kérdését általános jelleggel feltárni (ideértve a kizárólagos és a megosztott eseteket is), ezzel szemben az EUMSZ 3. cikk (2) bekezdése csak a kizárólagos hatáskörök feltételeit tartalmazza (mivel az egyébként is a kizárólagos hatásköröket tartalmazó EUMSZ 3. cikkében kapott helyet).⁷⁴ A lisszaboni szerződés teljes egészében ugyanazt a szöveget vette át, mint amit az Alkotmányszerződés is használt. Ami azonban a legfontosabb talán, annak ellenére, hogy a jelentéstartalma e rendelkezéseknek továbbra is bizonytalan, hogy egy, a Bíróság által kimondott gyakorlat az elsődleges uniós jog részévé vált (ellentétben például az uniós jog elsőbbségének explicit kimondásával).

A Bíróság újabb válasza: újabb esetjog

A kései esetjogban jellemző, hogy a Tanács megpróbálta a beleértett külső hatáskörök jelenségét némileg korlátozni. Ez köszönhető annak is, hogy újra felvetődött a kérdés, hogy a hatáskörök egy katalógusával vajon mennyire sikerült korlátok közé szorítani a hatáskörök növekedését. Govaere hangsúlyozza, hogy a C-114/12. sz. ügyben és az 1/13. sz. véleményben a Tanács azzal érvelt, hogy ha a Bíróság közös szabályok hiányában az Unió kizárólagos hatáskörére következtetne, azzal jogellenesen terjesztené ki az EUMSZ 3. cikk (2) bekezdésének hatályát, amivel megsértené magát a hatáskör-át ruházás elvét.⁷⁵ A Bíróság mindkét ügyben határozottan elutasította azt az elképzelést, hogy a lisszaboni reformok a beleértett külső hatáskörnek csak egy részleges kodifikáció által végleges változatát hozták létre. A Bíróság hangsúlyozta, hogy az ILO-val és a luganói egyezményrel kapcsolatos vélemények nem új tesztek hoztak létre az ERTA-val

⁷² HODUN 2015: 198.

⁷³ KAJTÁR 2010: 3–5.

⁷⁴ Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés, J C 326, 26.10.2012, p. 47–390, 3. cikk (2) bekezdés és 216. cikk.

⁷⁵ GOVAERE 2022: 18–19.



összefüggésben, hanem csupán az eredeti ERTA-tesztet magyarázták.⁷⁶ A Lisszabon előtti gyakorlat Lisszabon után továbbra is korlátlanul alkalmazandó.

Következtetések

A beleértett külső hatáskörök fejlődése több jól látható sajátossággal rendelkezik. Ezek alapján az alábbi következtetések tehetők:

Először, Sinclair elméleti megközelítését alkalmazva láthatjuk, hogy a beleértett külső hatáskörök esete nem uniós találmány: a beleértett hatáskör már megjelenik az Amerikai Egyesült Államok, valamint a hágai Nemzetközi Bíróság esetjogában.

Másodszor, a körülményeket megnézve egészen biztos, hogy annak ellenére, hogy már korán megfogalmazták a mélyülő integráció esetét, nem következik egyenesen az RSZ rendelkezéseiből a beleértett külső hatáskörök alkalmazása. Ennek létezését sem a külkapcsolatokra vonatkozó rendelkezések, sem pedig a közlekedéspolitikai rendelkezései nem igazolták. A közösségi jogászok számára is más volt napirenden, így szükséges volt a megfelelő pillanat egy ilyen döntéshez.

Harmadszor, a Bizottság érvelése újszerűséget hordoz magában, azonban a Bíróság következtetései és kimondott tételei is szükségesek voltak, hogy az ERTA-doktrína megjelenhessen. Ezt a tagállamok nem ismerték fel akkor valójában, mivel nem hoztak fel érveket annak tényleges alkalmazásával szemben. Emellett, habár a főtanácsnok felismerte annak jelentőségét, alkalmazásának bevezetésével nem értett egyet. A Bizottság és a Bíróság ugyanakkor már-már tudatosan arra törekedett, hogy egy meglehetősen hatékony eszközt hozzanak létre a hatáskörök biztosítására. Ez a megközelítés következik a Bizottság akkori szellemiségéből, valamint Pescatore későbbi megnyilvánulásából.

Negyedszer, az is egyértelmű, hogy az ERTA-doktrína kimondása a beleértett külső hatáskörök egészét nem fejt ki, mivel annak mindössze egyetlen esetét tartalmazza, és azok nem minden esetben vezethetők vissza a maguk egészében az ERTA-ügyhöz. Nem véletlen, hogy az 1/03. sz. véleményében a Bíróság az Alkotmányszerződés eseteire mintegy válaszul rögzítette azt a maga akkori (és nyílt végű) teljességében. Itt szükségszerűen megjelenik a Bíróság további pragmatizmusa, amely a doktrína további fejlődését eredményezi.

Végül, a Bíróság a kodifikációt követően is messzemenően pragmatikusan ragaszkodott a beleértett külső hatáskörök teljességéhez, és nem engedte, hogy a tagállamok azt korlátozzák. A Bíróság következképpen fenntartotta ezt a megközelítést.

⁷⁶ GOVAERE 2022: 18–19; A Bíróság C-114/12. sz. Bizottság v. Tanács ügy 1956. július 16-án hozott ítélete, ECLI:EU:C:2014:2151, 66–67. bekezdések; A Bíróság 2014. október 14-én hozott 1/13. sz. véleménye, ECLI:EU:C:2014:2303, 70–73. bekezdések.



Irodalomjegyzék

- BUSSIÈRE, Éric et al. (2014): *The European Commission 1973–86 – History and Memories of an Institution*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. Online: <https://doi.org/10.2792/19118>
- BUTLER, Graham – WESSEL, Ramses A. (2021): Happy Birthday ERTA! 50 Years of the Implied External Powers Doctrine in EU Law. *European Law Blog*, 2021. március 31. Online: <https://europeanlawblog.eu/2021/03/31/happy-birthday-erta-50-years-of-the-implied-external-powers-doctrine-in-eu-law/>
- Competence of the ILO to Regulate Incidentally the Personal Work of the Employer. PCIJ Publications 1926, Series B.
- Conseil des CE (1970): *Mémoire en défense présenté par le Conseil*. Online: https://archives.eui.eu/en/fonds/663526?item=CEUE_SEJU-06-0258
- CRAIG, Paul (2014): Pringle and the Nature of Legal Reasoning. *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 21(1), 205–220. Online: <https://doi.org/10.1177/1023263X1402100111>
- Effect of Awards of Compensation made by the UN Administrative Tribunal, Advisory Opinion, [1954] ICJ Rep, 56–59.
- Európai Bizottság (1970): *Mémoire en réplique dans l'affaire 22/70 JUR/3432/70*. Online: https://archives.eui.eu/en/fonds/663526?item=CEUE_SEJU-06-0258
- European Union (2001): *Laeken Declaration of 15 December 2001 on the future of the European Union*. Online: www.cvce.eu/content/publication/2002/9/26/a76801d5-4bf0-4483-9000-e6df94b07a55/publishable_en.pdf
- FRITZ, Vera (2020): Activism On and Off the Bench: Pierre Pescatore and the Law of Integration. *Common Market Law Review*, 57(2), 475–502. Online: <https://doi.org/10.54648/COLA2020034>
- GADKOWSKI, Andrzej (2016): The Doctrine of Implied Powers of International Organizations in the Case Law of International Tribunals. *Adam Mickiewicz University Law Review*, 6, 45–59. Online: <https://doi.org/10.14746/ppuam.2016.6.03>
- GOVARE, Inge (2022): Implied Powers of the EU, Limits to Political Expediency and Internationally Inspired Pragmatism: Commission v Council (ERTA). In BUTLER, Graham – WESSEL, Ramses A. (szerk.): *External Relations Law – The Cases in Context*. Oxford: Hart Publishing, 9–20. Online: <https://doi.org/10.5040/9781509939725.ch-001>
- GWILLIAM, Ken M. (1980): Realism and the common transport policy of the EEC. In POLAK, Jacob B. – VAN DER KAMP, Jan B. (szerk.): *Changes in the Field of Transport Studies. Essays on the Progress of Theory in Relation to Policy Making*. The Hague: Martinus Nijhoff, 38–59. Online: https://doi.org/10.1007/978-94-009-9306-8_4
- HODUN, Milosz (2015): *Doctrine of Implied Powers as a Judicial Tool to Build Federal Polities*. PhD-disszertáció. Reykjavík University School of Law. Online: <https://opnvisindi.is/bitstream/handle/20.500.11815/2479/Doctrine%20of%20implied%20powers%20as%20a%20judicial...pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- KAJTÁR Gábor (2010): A kettős pillérszerkezet megerősített kontúrjai a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése után. *Európai Jog*, 10(4), 3–14.



- KNAPP LÁSZLÓ (2019): A beleértett külső hatáskörök doktrínájának kodifikálása és az EU–Szingapúr szabadkereskedelmi megállapodás. *Jog Állam Politika*, 11(1), 79–100.
- LEOPOLD, Patricia M. (1977): External Relations Power of EEC in Theory and in Practice. *The International and Comparative Law Quarterly*, 26(1), 54–80. Online: <https://doi.org/10.1093/iclqaj/26.1.54>
- LOCK, Tobias (2022): Refining and Expanding Implied Powers of the Union: Kramer. In BUTLER, Graham – WESSEL, Ramses A. (szerk.): *External Relations Law – The Cases in Context*. Oxford: Hart Publishing, 77–88. Online: <https://doi.org/10.5040/9781509939725.ch-007>
- MCNAUGHTON Anne (2017): Acts of Creation – The ERTA Decision as a Foundation Stone of the EU Legal System. In NICOLA, Fernanda – DAVIES, Bill (szerk.): *EU Law Stories – Contextual and Critical Histories of European Jurisprudence*. Cambridge: Cambridge University Press, 134–154. Online: <https://doi.org/10.1017/9781316340479.008>
- NOËL, Emile (1975): The External Relations of the EEC and Its Internal Problems. *Government and Opposition*, 10(2), 159–166. Online: <https://doi.org/10.1111/j.1477-7053.1975.tb00634.x>
- PETTI, Alessandro (2021a): ERTA and Us: Shifting Constitutional Equilibria on the Visions of Europe. *European Papers*, 6(1), 567–577. Online: <https://doi.org/10.15166/2499-8249/485>
- PETTI, Alessandro (2021b): *The Court of Justice in the Archives Project Analysis of the ERTA case (22/70)*. Academy of European Law Working Paper 2021/8. Online: <https://cadmus.eui.eu/handle/1814/71556>
- RASMUSSEN, Morten (2012): Establishing a Constitutional Practice of European Law: The History of the Legal Service of the European Executive, 1952–65. *Contemporary European History*, 21(3), 375–397. Online: <https://doi.org/10.1017/S0960777312000252>
- RASMUSSEN, Morten (2014): Revolutionizing European Law: A History of the Van Gend en Loos Judgment. *International Journal of Constitutional Law*, 12(1), 136–163. Online: <https://doi.org/10.1093/icon/mou006>
- Reparation for injuries suffered in the service of the Nations, Advisory Opinion, [1949] ICJ Rep 174, ICGJ 232 (ICJ 1949), 11th April 1949.
- SCHERMERS, Henry G. – BLOKKER, Niels M. (2018): *International Institutional Law*. 6. kiadás. Leiden–Boston: Brill Nijhoff. Online: <https://doi.org/10.1163/9789004381650>
- SINCLAIR, Guy F. (2017): *To Reform the World – International Organizations and the Making of Modern States*. Oxford: Oxford University Press.

