

Károlyi Balázs*

A hatáskörmegosztás elve az Európai Unió külkapcsolatainak terén, különös tekintettel a nemzetközi egyezmények megkötésére

1. BEVEZETÉS

Az Európai Unió (EU vagy Unió), mint egy szupranacionális szervezet alkotmányos rendjének egyik sarokpontja a hatáskörök megosztásának elve. Ennek az egyik kardinális kérdése, hogy mely területeken ruházták át a tagállamok a hatásköröket az Unióra, és mely területeken őrizték meg azokat. Noha a Lisszaboni Szerződést követően az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (EUMSZ) meghatározza az EU kizárólagos hatásköreit, az osztott és a tagállami hatásköröket, azokat az elérni kívánt célok mentén fekteti le, amely így egyáltalán nem egyértelmű azok dinamikus jellege és nyitott értelmezési lehetőségei okán. Ezt megerősíti a számos jogvita és politikai feszültség, ami a hatáskörmegosztás elvének értelmezése körül kering. A hatáskörök megosztásának kérdése nem csupán az EU belső szabályozása és működése szempontjából releváns, hanem a külső kompetenciákat, így a nemzetközi kapcsolatok porondján való tagállami/uniósi fellépés lehetőségét is befolyásolja.

Jelen tanulmány az utóbb említett, külső hatáskörmegosztás okozta feszültségek lehetséges területeire fókuszál. Azt vizsgálja, hogy milyen esetekben áll fenn a nemzetközi megállapodások megkötésére vonatkozó külső uniósi hatáskör, és amennyiben fennáll, az jellege alapján mikor minősül kizárólagosnak vagy a tagállamokkal megosztottnak. E kérdés megválaszolására a vizsgálat elsősorban az Európai Unió Bíróságának (EUB) esetjogára támaszkodik, illetve az Alapszerződések – az Európai Unióról szóló Szerződés (EUSZ), illetve az EUMSZ releváns rendelkezéseire. Fontos kiemelni, hogy a külső hatáskörök, noha kapcsolódnak a belső hatáskörök megosztásához, önálló elemzés tárgyat kell, hogy képezzék, mivel meglétük és jellegük nem válaszolható meg a kapcsolódó belső hatáskörmegosztási szabályozás alapján. A külső hatáskörök kérdésének relevanciáját jól mutatja a számos jogvita, amely felmerült e tárgykörben. A jogfejlődést tekintve a külső hatáskörök elemzése különösen fontos a gazdasági külkapcsolatok kereté-

ben kötendő kereskedelmi egyezmények, illetve befektetésvédelmi egyezmények területén, amelyek jelenlegi természetét és keretrendszerét alapvetően befolyásolhatja.

A tanulmány a következők szerint épül fel: a bevezetőt követően a hatáskörmegosztás elvének bemutatása következik az Unió belső jogrendje tekintetében (2. fejezet). Ennek keretében a belső hatáskörök meghatározásának szabályairól szóló vázlatosan bemutatásra. Ezt követően a külső kompetencia kérdésének elemzése következik (3. fejezet). Ez a fejezet az Unió külső tevékenységére vonatkozó keretrendszer vizsgálatával kezdődik, amely meghatározza az e tevékenység során követendő alapelveket és elérni kívánt célokat (3.1.). Ezután az Unió külső hatáskörnek lehetséges jogalapjait mutatja be (3.2.). A fejezet harmadik alpontja azt elemzi, hogy az EUB miként értelmezte esetjogában az implicit külső hatáskörök meglétének feltételeit (3.3.). Ezt követően a meglévő uniósi külső hatáskörök jellegének – kizárólagos vagy a tagállamokkal megosztott –, EUB általi útmutatásának vizsgálata következik (3.4.). A fejezet záró része azt elemzi, hogy a Lisszaboni Szerződés releváns rendelkezése tekinthető-e az EUB külső hatáskörökre vonatkozó jogértelmezése szerződéses kodifikációjának. A tanulmány egy összegző fejezettel zárul, amelyben a konklúziók levonására kerül sor (4. fejezet).

2. A HATÁSKÖRMEGOSZTÁS ELVE AZ UNIÓ BELSŐ JOGRENDszerében

A Lisszaboni Szerződés megkötését követően a hatáskörmegosztás elvét az EUSZ 5. cikke fekteti le. Ennek első bekezdése kimondja, hogy az Unió hatásköreinek elhatárolására a hatáskör-átruházás elve az irányadó, amelynek értelmében az Unió kizárólag a tagállamok által a szerződésekben ráruházott hatáskörök határain belül jár el a bennük foglalt célkitűzések megvalósítása érdekében.¹ Minden olyan hatáskör, amelyet a szerződések nem ruháztak át az Unióra, a tagállamoknál marad.² Ez a látszólag egyértelmű rendelkezés azonban sok

* Károlyi Balázs, vezető kutató, Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet, Nemzetközi és Uniósi Jogi Kutatási Főosztály.

1 EUSZ 5. cikk (1)–(2) bekezdései.

2 EUSZ 5. cikk (2) bekezdés második mondata.

bizonytalanságot rejt magában, hiszen a hatáskörmegosztás célkitűzések megvalósításához kapcsolódik, és a különböző célkitűzések elhatárolása (figyelembe véve azok dinamikus karakterét) rendkívül nehéz feladat. Ezen az sem segít, hogy az egyes célkitűzések és a hozzájuk kapcsolódó hatáskörök kifejtésre kerülnek az EUMSZ 3–6. cikkeiben. E cikkek alapján megkülönböztethetünk az Unió szempontjából kizárólagos, osztott és támogató-összehangoló-kiegészítő hatásköröket. Az Unió kizárólagos hatáskörrel rendelkezik – többek között – a vámunió, a belső piac működéséhez szükséges versenyjogi szabályok megállapítása és a közös kereskedelempolitika területén.³ Az Unió és a tagállamok osztott hatáskörrel rendelkeznek számos területen.⁴ Jelen tanulmány szempontjából különösen releváns, hogy a belső piaci célkitűzések kérdéskörében is osztott a hatáskör.⁵ Ennek két fő konzekvenciája van. Egyrészt, amíg az Unió nem gyakorolja hatáskörét az adott területen, az tagállami hatáskörben marad, ám ezt az EU joggal összhangban kell gyakorolni.⁶ Másrészt, amint az Unió gyakorolja hatáskörét, onnantól az adott terület az Unió kizárólagos rendelkezési területe. Ezért is nevezik az osztott hatáskört megelőző osztott hatáskörnek (shared competence with preemption).⁷

3. AZ UNIÓ KÜLSŐ TEVÉKENYSÉGE ÉS A KAPCSOLÓDÓ KÜLSŐ HATÁSKÖRÖK

3.1. AZ UNIÓ KÜLSŐ TEVÉKENYSÉGÉRE VONATKOZÓ KERETRENDSZER

Az EU külkapcsolataira (EU-n kívülre) irányuló tevékenységének keretét is az Alapszerződések biztosítják. Többek között az EUSZ 3. cikkének (5) bekezdése rendelkezik arról, hogy „A világ többi részéhez fűződő kapcsolataiban az Unió védelmezi és érvényre juttatja értékeit és érdekeit, és hozzájárul polgárainak védelméhez. Hozzájárul a békéhez, a biztonsághoz, a Föld fenntartható fejlődéséhez, a népek közötti szolidaritáshoz és kölcsönös tisztelethez, a szabad és tisztességes kereskedelemhez, a szegénység felszámolásához és az emberi jogok, különösen pedig a gyermekek jogainak védelméhez, továbbá a nemzetközi jog szigorú betartásához és fejlesztéséhez, így különösen az Egyesült Nemzetek Alapokmányában foglalt alapelvek tiszteletben

tartásához.” Az EUSZ arról is rendelkezik, hogy e célkitűzéseket az Unió a ráruházott hatáskörök keretein belül valósítja meg.⁸

Az Unió külső tevékenységének meghatározása során egyfajta keretként, ún. chapeau-ként szolgál az EUMSZ 205. cikke, amely kimondja, hogy „[a]z Unió e rész szerinti nemzetközi szintű fellépése az Európai Unióról szóló szerződés V. címének 1. fejezetében meghatározott elvek alapján az ott meghatározott célkitűzések megvalósítására törekszik, az ugyanezen fejezetben megállapított általános rendelkezésekkel összhangban.”⁹

E rendelkezés visszautal az EUSZ 21. cikkében megfogalmazott elvekre, melyek például a szolidaritás elve, a demokrácia, a jogállamiság, az emberi jogok, emberi méltóság és nemzetközi jog tiszteletben tartása.¹⁰ Az Unió törekszik arra, hogy kapcsolatokat alakítson ki, és partnerségre lépjen azokkal a harmadik országokkal, valamint nemzetközi, regionális vagy univerzális szervezetekkel, amelyek osztoznak vele az említett elvekben.¹¹ Mindössze egyetlen pontja foglalkozik a 21. cikknek gazdasági célok megfogalmazásával, amelyben az található, hogy az Unió munkálkodik annak előmozdításán, hogy valamennyi ország bekapcsolódjon a világgazdaságba – egybekel mellett – a nemzetközi kereskedelemben érvényesülő korlátozások fokozatos megszüntetése révén.¹² Az EUSZ 21. cikke egyben az Unió külső tevékenységére vonatkozó célok külső rétegének tekinthető, amely célokra törekvés a megfogalmazás alapján kötelező jellegű, és a gazdasági célokon túlmutat.¹³

Az Unió külső tevékenységéhez kapcsolódó célok belső rétegét az EUMSZ 206. cikke fogalmazza meg: „[a] 28–32. cikk szerinti vámunió létrehozásával az Unió a közös érdekek megfelelően hozzájárul a világkereskedelem harmonikus fejlődéséhez, a nemzetközi kereskedelemre és a külföldi közvetlen befektetésekre vonatkozó korlátozások fokozatos megszüntetéséhez és a vám- és egyéb akadályok csökkentéséhez.” Ez – a külső réteggel ellentétben – a gazdasági jellegű célkitűzésekre koncentrált, és sok hasonlóságot mutat a WTO célkitűzéseivel a folyamatos kereskedelmi liberalizáció tekintetében.¹⁴

3.2. KÜLSŐ HATÁSKÖRÖK KELETKEZÉSE

A belső hatáskörök megosztásával szorosan összefüggő, de azzal nem azonos kérdés a külsők megosztása. Ez annak vizsgálatát veti fel, hogy egy adott tárgyterületen kinek van kompetenciája a nemzetközi szinten fellépni, nemzetközi egyezményeket megtárgyalni és azokat megkötni. A Lisszaboni Szerződés következtében az EUSZ 47. cikke leszögezi, hogy az Európai Unió jogi személyiséggel rendelkezik. Ugyanakkor a külső kompetencia meglétéről a jogi személyiség fennállása nem árul el semmit, ahhoz egy speciális átruházási szabály

3 EUMSZ 3. cikk (1) bekezdés a), b) és e) pontjai.

4 Az EUMSZ 4. cikk (2) bekezdése alapján az Unió és a tagállamok között megosztott hatáskörök a következő fő területeken alkalmazandók: belső piac; a szociálpolitikának az e szerződésben meghatározott vonatkozásai; gazdasági, társadalmi és területi kohézió; mezőgazdaság és halászat, kivéve a tengeri biológiai erőforrások megőrzését; környezetvédelem; fogyasztóvédelem; közlekedés; transzeurópai hálózatok; energiaügy; a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség; a közegészségügy terén jelentkező közös biztonsági kockázatoknak az e szerződésben meghatározott vonatkozásai.

5 EUMSZ 4. cikk (2) bekezdés a) pontja.

6 Lásd például: Az EUB 1995. febr. 14-én C-279/93. sz. *Schumacker*-ügyben hozott ítélete, 21. pont.

7 R. SZUDOCZKY – D. WEBER: *Constitutional Foundations: EU Tax Competences; Treaty Basis for Tax Integration; Sources and Enactment of EU Tax Law*, in: P. J. Wattel, O. Marres & H. Vermeulen (eds.): *Terra / Wattel, European Tax Law*, seventh edition, Kluwer (2019), p. 11.

8 EUSZ 3. cikk (6) bekezdése.

9 EUMSZ 205. cikk.

10 EUSZ 21. cikk (1) bekezdése.

11 EUSZ 21. cikk (1) bekezdése.

12 EUSZ 21. cikk (2) bekezdés e) pontja.

13 M. KRAJEWSKI: *The Reform of the Common Commercial Policy*. In: *EU law after Lisbon*, Oxford University Press, 2012, pp. 294., 297.

14 *Ibid*, p. 295.

szükséges.¹⁵ Ez kétféle módon történhet: vagy van egy kifejezett külső hatáskör, amelynek jogalapja az Alapszerződésekben található, vagy pedig ennek hiányában is lehetséges, hogy az Unió rendelkezik külső hatáskörrel az ún. bennefoglalt (implicit) hatáskörök doktrínája révén.

Kifejezett külső hatáskörrel beszélhetünk például a CCP területén az EUMSZ 207. cikkének értelmében,¹⁶ vagy a társulást létrehozó megállapodások területén az EUMSZ 217. cikkének értelmében.¹⁷

3.3. A BENNEFOGLALT (IMPLICIT) HATÁSKÖRÖK DOKTRÍNÁJÁNAK JOGFEJLŐDÉSI MÉRFÖLDKÖVEI

Az EUB joggyakorlata a külső uniós hatásköröket kibővítette – a kifejezett hatáskörök területén túlra is – a bennefoglalt (implicit) hatáskörök doktrínája révén. E doktrína az AETR/ERTA ítéletben jelent meg először. Az ügy háttere az volt, hogy az EU-n (akkor: Európai Közösségek) belül már elfogadtak egy rendeletet a közúti fuvarozásban részt vevő munkavállalókra vonatkozó szabályokról. Ezt követően a tagállamok aláírtak egy szintén e tárgyterületről szóló nemzetközi egyezményt – Európai Egyezmény (AETR) – harmadik államokkal. A tagállamok pozíciója, tárgyalási és aláírási felhatalmazása a Tanács eljárása során került megállapításra, ugyanakkor a Tanács erre vonatkozó hatáskörét az Európai Bizottság megkérdőjelezte, mert úgy vélte, hogy az ilyen tárgykörű nemzetközi megállapodás megkötése uniós hatáskör. Az EUB kimondta, hogy a külső „hatáskör nemcsak a Szerződés kifejezett felhatalmazásából eredhet [...] hanem a Szerződés más rendelkezéseiből és a közösségi intézmények által e rendelkezések keretében hozott jogi aktusokból is származhat.”¹⁸ Az adott ügyben az EUB gondolatmenete a következő volt: a kérdéses nemzetközi egyezmény a közlekedéspolitika területére tartozott, e körben pedig a szerződések úgy rendelkeznek, hogy a közlekedés területére vonatkozó célkitűzéseit egy közös politika keretében valósítják meg.¹⁹ E közös szabályokat a „valamely tagállam területére irányuló vagy onnan kiinduló, illetve egy vagy több tagállam területén áthaladó nemzetközi közlekedésre” kell alkalmazni, amely közösségi területen áthaladó útvonal-

rész vonatkozásában a harmadik államokból kiinduló vagy oda irányuló közlekedésre is vonatkozik.²⁰ Az említett rendelkezés tehát azt feltételezte, hogy a Közösség hatásköre kiterjed a nemzetközi jog hatálya alá tartozó kapcsolatokra, következésképpen magában foglalja az említett területen az érdekelt harmadik országokkal való megállapodások megkötésének szükségességét,²¹ jóllehet a közlekedéspolitikára vonatkozó Szerződéses rendelkezések nem írtak elő kifejezett uniós (akkor: közösségi) hatáskört nemzetközi megállapodások megkötésére. Ugyanakkor a belső uniós jogi szabályozás megléte az adott területen „szükségszerűen maga után vonta a Közösség azon hatáskörrel való felruházását, hogy az e rendelet által szabályozott területen harmadik államokkal megállapodásokat kössön”.²² „Mivel az AETR-ben szabályozott terület az [uniós] rendelet hatálya alá tartozik, a szóban forgó megállapodásról folytatott tárgyalás és a megállapodás megkötése a fenti rendelet hatálybalépése óta a Közösség hatáskörébe tartozik.”²³ Az EUB megjegyezte, hogy a külső hatáskör meglétének feltétele, hogy a közösség hatáskörrel való felruházás vagy maga a szerződés vagy az intézmények által hozott rendelkezések alapján már megtörtént.²⁴ Tehát az ítélet alapján a bennefoglalt hatáskör doktrínája csak abban az esetben alkalmazandó, ha az adott hatáskört már EU-n belül gyakorolta az Unió, ugyanis annak hiányában a hatáskör a tagállamoknál marad a nemzetközi egyezmények tekintetében is.²⁵

Hasonló konklúzióra jutott az EUB a *Kramer* összevont ügyekben, amely a tengeri biológiai források megőrzésének kapcsán meglévő hatásköröket vizsgálta. Megállapította, hogy e tekintetben van belső hatásköre az EU-nak (a közösségeknek), és hatékony megőrzéséhez szükséges harmadik országok bevonása, ezért nemzetközi szinten is megvan az EU-nak a külső hatásköre,²⁶ dacára annak, hogy az adott ügyben tárgyalta esetre nem terjedt ki a már elfogadott belső uniós szabályozás.

Említésre méltó még az EUB 1/76. sz. véleménye,²⁷ amelyben a külső hatáskör kérdését vízi szállítóeszközök finanszírozására vonatkozó nemzetközi egyezmény kontextusában vizsgálta. Az egyezmény célja bizonyos folyami utak túlzott igénybevétele folytán létrejövő zavarok elkerülése, és a folyami

15 Amennyiben az Unió megfelelő jogalap hiányában járna el, akkor ez a tény érvénytelenítheti azt az uniós aktust, amellyel a nemzetközi egyezmény megkötéséhez szükséges. Lásd például az EUB 1994. aug. 9-én a C-327/91. sz. Bizottság kontra Franciaország ügyben hozott ítélete, 43. pont.

16 „[a] közös kereskedelempolitika egységes elveken alapul; ez vonatkozik különösen a vámtarifák módosításaira, az áruk és szolgáltatások kereskedelméhez kapcsolódó vámtarifá- és kereskedelmi megállapodások megkötésére, valamint a szellemi tulajdonjogok kereskedelmi vonatkozásaira, továbbá a külföldi közvetlen befektetésekre, a liberalizációs intézkedések egységesítésére, az exportpolitikára és az olyan kereskedelempolitikai intézkedésekre, mint a dömping vagy szubvenció esetén meghozandó intézkedések. A közös kereskedelempolitikát az Unió külső tevékenységének elvei és célkitűzései által meghatározott keretek között kell folytatni.”

17 „Az Unió egy vagy több harmadik országgal vagy nemzetközi szervezettel kölcsönös jogok és kötelezettségek, közös fellépés és különleges eljárások által jellemzett társulást létrehozó megállapodásokat köthet.”

18 Az EUB 1971. márc. 31-én a 22/70. sz. Bizottság kontra Tanács (AETR/ERTA) ügyben hozott ítéletének 16. pontja.

19 Ibid. 23. pont.

20 Ibid. 25–26. pontok.

21 Ibid. 27–28. pontok.

22 Ibid. 28. pont.

23 Ibid. 30. pont.

24 Ibid. 81. pont.

25 P. CRAIG – G. DE BURCA: *EU Law, Text, Cases, and Materials*, Sixth edition, Oxford, 2015, p. 325.

26 A Bíróság 3-76., 4-76. és 6-76. sz. *Cornelis Kramer és társai* egyesített ügyekben 1976. július 14-én hozott ítéletének 30. pontja.

27 Az EUB véleményét az EUMSZ 218. cikk (11) bekezdése alapján lehet kérni: „[e]gy tagállam, az Európai Parlament, a Tanács vagy a Bizottság kérheti a Bíróság véleményét a tervezett megállapodásnak a Szerződésekkel való összeegyeztethetőségéről. Ha a Bíróság véleménye kedvezőtlen, a tervezett megállapodás csak akkor léphet hatályba, ha azt módosítják, vagy a Szerződéseket felülvizsgálják.” Ezt a lehetőséget az EUB tágran értelmezte, úgy, hogy az magában foglalja mind a hatáskör kérdését, mind annak kizárólagos vagy nem kizárólagos jellegének vizsgálatát. Ennek megfelelően gyakran került sor az EUB e véleményének kérésére, többek között a CCP köre kontúrjának a kapcsán is. Lásd P. J. KUIJPER et al.: *The Law of EU External Relations, Cases, Materials, and Commentary on the EU as an International Legal Actor*. Oxford University Press, 1st edition (2013), p. 377.

fuvarozóipar gazdasági helyzetének racionalizálása volt a közös közlekedéspolitikai keretében,²⁸ aminek hatékony megvalósításához szükséges volt az Uniót kívül Svájc nemzetközi egyezmény útján történő bevonása is, tekintettel arra, hogy ezen ország hajói is részt vettek a vízi fuvarozásban.²⁹ Az Uniót belüli közös közlekedéspolitikai önmagában tehát nem volt alkalmas a hatékony szabályozás kialakítására. Az EUB a benne foglalt hatáskör doktrínáját megerősítette, és kimondta, hogy ha van belső kompetencia egy, a szerződésekkel összhangban lévő cél elérésére, akkor az magában foglalja a külső kompetenciát is. Ami a korábbi jogesetektől eltérést – a külső hatáskör bővítését – jelentett, az az, hogy az EUB nem korlátozta a külső kompetencia meglétét azokra az esetekre, amikor a belső kompetencia gyakorlása megtörtént,³⁰ ami jelen esetben csak a nemzetközi szerződés megkötése után következett. Az ún. párhuzamosság elve alapján elégséges volt, hogy a szerződések megteremtették a belső kompetenciát, és hogy az Unió részvétele a nemzetközi szerződésben szükséges volt az EU céljának megvalósításához.³¹

3.4. A KÜLSŐ HATÁSKÖR JELLEGE

Az uniós külső hatáskörök esetében az elsődleges kérdést, vagyis, hogy ilyen kompetencia létezik-e az adott tárgykörben, ezt követően másodlagosan azt is meg kell vizsgálni, hogy ez a kompetencia osztott vagy kizárólagos-e. Utóbbi kérdés nem dönthető el az EUMSZ 3–6. cikkei, vagyis a belső hatáskörök jellege alapján, hanem a hatáskör-átruházó szerződési klauzula pontos kifejezéseit vagy az Unió adott területen végzett jogalkotói tevékenységét is figyelembe kell venni.³²

Az EUB az ERTA-ítéletében kifejtette, hogy *„[m]inden esetben, amikor a Szerződésben meghatározott valamely közös politika végrehajtása érdekében a Közösség olyan rendelkezéseket hoz, amelyek bármely formában közös szabályokat állapítanak meg, a tagállamok sem egyénileg, sem pedig közösen nem jogosultak többé e szabályokat érintő, kötelezettségeket tartalmazó megállapodásokat kötni a harmadik államokkal. Amint ugyanis e közös szabályok bevezetésére sor kerül, egyedül a Közösség jogosult a közösségi jogrendszer alkalmazási területének egészére vonatkozó hatállyal harmadik államokkal szemben szerződéses kötelezettségeket vállalni és teljesíteni. Következésképpen a Szerződés rendelkezéseinek végrehajtásában nem lehet szétválasztani a Közösségen belüli intézkedések rendszerét a külkapcsolatokétól.”*³³ Az EUB továbbá kifejtette, hogy mind ebből az következik: hogy *„...amennyiben a Szerződés céljainak megvalósítása érdekében közösségi szabályokat fogadtak el, a tagállamok a közös intézmények keretein kívül nem vállalhatnak olyan kötelezettségeket, amelyek a fenti szabályokat érinthetik, vagy módosíthatják azok hatályát. Ez a közösségi hatáskör kizárja a tagállamok versengő hatáskörének a lehetőségét, mivel*

*a közös intézmények keretein kívüli bármilyen kezdeményezés összeegyeztethetetlen a közös piac egységével és a közösségi jog egységes alkalmazásával.”*³⁴ Ezzel tehát az EUB az olyan esetekre, amikor egy esetleges nemzetközi megállapodás rendelkezései a megalkotott belső szabályokat érinthetik vagy módosíthatják, kizárólagos külső hatáskört állapított meg az Uniónak.

Egy időben az EUB joggyakorlata, az ERTA-ítélet és az 1/76. sz. vélemény alapján rendkívül széles körben húzta meg a kizárólagos külső uniós hatáskör kontúrjait, ami számos esetben túlmélt a kizárólagos belső hatáskör körén. E joggyakorlat azt mutatta, hogy a kizárólagos külső hatáskör akár a gyakorlása pillanatában is keletkezhet, a belső hatáskör előzetes gyakorlása nélkül, amennyiben a belső kompetencia csak a külső kompetencia gyakorlásával gyakorolható hatékonyan, és a nemzetközi egyezmény megkötése szükséges a szerződésekben foglalt cél megvalósítása érdekében.

Később azonban az EUB annyiban szűkítette ezt az álláspontját, hogy az ilyen jellegű hatáskör megléte arra az esetre korlátozódott, mint amelyet az 1/76 vélemény által tárgyalt belvízi fuvarozás is érintett: amikor nem lehet belső hatáskört gyakorolni a külső nélkül, míg minden más esetben a belső kompetencia gyakorlása előfeltétel a külső hatáskör kizárólagosságához. Amint azt az EUB az 1/94. sz. véleményében kimondta: *„...[k]izárt ugyanakkor az, hogy a harmonizációra vonatkozó belső hatáskör, amellyel egy meghatározott területen nem éltek, kizárólagos külső hatáskört eredményezzen ugyanezen a területen a Közösség számára [...] attól az esettől eltekintve, amikor a belső hatáskört csak a külső hatáskörrel egyidejűleg lehet hatékonyan gyakorolni, a belső hatáskör csak akkor eredményezhet kizárólagos külső hatáskört, ha azzal éltek.”*³⁵

A későbbi jogfejlődés alapján a kizárólagos külső hatáskör feltétele, hogy az érintett nemzetközi egyezmény olyan területet fedjen le, amely jelentős mértékben harmonizált EU-s szinten.³⁶ Ezekben az esetekben a kizárólagos hatáskör a hűségese együttműködés elvéből is levezethető, ugyanakkor az nem egyértelmű, hogy mi számít teljes vagy jelentős harmonizációnak/uniós lefedettségnek.³⁷

A külső hatáskörök és azok kizárólagos jellegének folyamatos expanziója tehát a 90-es évek joggyakorlatában korlátozásra került. Az EUB a különböző véleményeket és ítéleteket az 1/03. sz. véleményben (Luganói Egyezmény) kísérelte meg szintetizálni. Ebben a véleményben az EUB a polgári és kereskedelmi ügyekben a joghatóságról, valamint a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról szóló, új Luganói Egyezmény megkötéséhez kapcsolódó hatásköri kérdésre adott választ. Az EUB hangsúlyozta a hatáskör-átruházás elvét, miszerint az Unió (Közösség) csak ráruházott hatáskörökkel rendelkezik. Ennek megfelelően a Szerződésben nem kifejezetten előírt és kizárólagos hatáskör fennállásához szükséges, hogy a megkötendő nemzetközi egyezmény a közösségi szabályokat hát-

28 Az EUB 1977. ápr. 26-án hozott 1/76. sz. véleménye, 1. pont.

29 Az EUB 1977. ápr. 26-án hozott 1/76. sz. véleménye, 2. pont.

30 Az EUB 1977. ápr. 26-án hozott 1/76. sz. véleménye, 4. pont.

31 P. CRAIG – G. DE BURCA, *supra* n. 25, p. 326.

32 *Ibid.*, p. 335.

33 Az EUB 22/70. sz. Bizottság kontra Tanács ügyben (AETR/ERTA) 1971. márc. 31-én hozott ítéletének 17. pontja.

34 *Ibid.* 22. és 31. pontok.

35 Az EUB 1994. nov. 15-én hozott 1/94. sz. véleménye *A Közösség hatásköre a szolgáltatásokról és a szellemi tulajdon oltalmáról szóló nemzetközi szerződések megkötésére*, 88–89. pontjai.

36 Az EUB 1993. márc. 19-én hozott 2/91. sz. (ILO) véleményének 3–4. pontjai.

37 P. CRAIG – G. DE BURCA, *supra* n. 25, p. 329.

rányosan érintheti.³⁸ Ez a követelmény ugyanakkor nem követeli meg az uniós belső szabályozás és az egyezmény tartalma közötti teljes átfedést, ugyanakkor az adott tárgykörnek már jelentős részben szabályozottnak kell lennie az Unión belül, aminek eldöntéséhez szükséges a kérdéses szabályok terjedelmének, jellegének (pl. minimumkövetelmények meghatározása), tartalmának és az uniós jog továbbfejlődési perspektíváinak a vizsgálata is.³⁹ Csak egy ilyen átfogó és konkrét elemzés után dönthető el, hogy a közösség rendelkezik-e hatáskörrel valamely nemzetközi megállapodás megkötésére, és hogy ez a hatáskör kizárólagos-e. „Tehát az arról való megbizonyosodás érdekében, hogy a megállapodás nem sérti a közösségi szabályok egységes és koherens alkalmazását és az általuk létesített rendszer megfelelő működését, nemcsak a közösségi szabályok és a tervezett megállapodás rendelkezéseinek hatálya alá tartozó tárgykört kell figyelembe venni – már amennyiben e rendelkezések ismertek –, hanem e szabályok és rendelkezések jellegét és tartalmát is.”⁴⁰ Az EUB tehát hangsúlyozta a szabályozás kontextusának fontosságát a hatáskör és annak jellegének megállapításához, ezzel egyfajta rugalmasságot és mozgásteret biztosítva.

3.5. KODIFIKÁCIÓ A LISSZABONI SZERZŐDÉSSEN

A joggyakorlat kodifikációjára tett kísérletet a Lisszaboni Szerződés, amelynek következtében az EUMSZ 3. cikk (2) bekezdése a következőt tartalmazza: „az Unió szintén kizárólagos hatáskörrel rendelkezik nemzetközi megállapodás megkötésére, ha annak megkötését valamely uniós jogalkotási aktus írja elő, vagy ha az hatásköreinek belső gyakorlásához szükséges, illetve annyiban, amennyiben az a közös szabályokat érintheti, vagy azok alkalmazási körét megváltoztathatja”.

A kodifikációt követően az EUB az EUMSZ 3. cikk (2) bekezdését valóban a korábbi, implicit hatáskörök doktrínáját kifejtő esetjoga tükrében értelmezte. Például a *Bizottság kontra Tanács* ügyben kimondta, hogy a hivatkozott bekezdés utolsó két pontja (a nemzetközi egyezmény a közös szabályokat érintheti, vagy azok alkalmazási körét megváltoztathatja) az AETR-ítéletből következik, és akképpen is kell értelmezni.⁴¹ Ez az EUB szerint akkor áll fenn, ha a nemzetközi kötelezettségvállalások az uniós szabályok alkalmazási köréhez tartoznak, amelynek nem feltétele a tárgykörök közötti teljes egybeesés, elegendő, ha azok jelentős részben már szabályozott uniós tárgykörhöz tartoznak.⁴² A nemzetközi kötelezettségvállalás és az uniós szabályozás közötti ellentmondás nem feltétele a kizárólagos külső kompetencia megállapításának.⁴³

Ezt a megengedő álláspontot az EUB az 1/13. sz. véleményében is megerősítette: sem a teljes tárgyköri átfedés, sem pedig a kötelezettségek közötti konfliktus hiánya nem zárja ki a kizárólagos külső uniós hatáskör megállapítását.⁴⁴

Felmerül tehát a kérdés, hogy melyek azok a területek, ahol még külső osztott hatáskorról beszélhetünk, annak ellenére, hogy az Unió rendelkezik belső hatáskörrel az adott területen. Ilyen területek lehetnek, ahol ugyan az Uniónak van explicit, szerződéseken lefektetett belső hatásköre, ugyanakkor a nemzetközi szintéren való tárgyalás jogát a szerződések fenntartják a tagállamoknak [például az EUMSZ 219. cikk (4) bekezdése a pénzügyi megállapodások területén vagy az EUMSZ 191. cikk (4) bekezdése és az EUMSZ 211. cikke a harmadik államokkal való együttműködés keretében kötendő nemzetközi megállapodások területén].⁴⁵

Osztott külső hatáskorról beszélhetünk akkor is, ha a belső hatáskör osztott, de az EU nem gyakorolta a hatáskörét. Amennyiben az uniós szabályozás csak minimumszabályokat tartalmaz, a tagállamok ezen túlmenően további kötelezettségeket vállalhatnak nemzetközi szerződésekben, anélkül, hogy érintenék az uniós szabályokat.⁴⁶

Továbbá osztott külső hatáskör áll fenn egy olyan nemzetközi egyezmény megkötése kapcsán, amely mind uniós hatáskört, mind pedig tagállami hatáskört lefed.⁴⁷

Végezetül akkor is osztott a külső hatáskör, ha az uniós jogi és tagállami szabályozás együttélése figyelhető meg az adott tárgykörben. Ilyen specifikus helyzet figyelhető meg a szellemi tulajdon védelmének szabályozása kapcsán.⁴⁸

4. ÖSSZEZÉS

Az Unió külső tevékenységére vonatkozó hatáskörök falkadhatnak kifejezett szerződéses rendelkezésekből, mint például a CCP területén, illetve az EUB által kidolgozott bennefoglalt vagy implicit hatáskörök doktrínája kapcsán. Utóbbi esetben a külső hatáskör egy nemzetközi egyezmény megkötésére akkor is fennáll, ha az szükséges ahhoz, hogy a létező belső hatáskört hatékonyan gyakorolni lehessen (1/76. sz. vélemény), továbbá, ha a már gyakorolt belső hatáskör alapján megalkotott belső uniós szabályozást a megkötendő nemzetközi egyezmény módosítaná vagy pedig érintené (ERTA-ítélet). Az EUB joggyakorlatában ez a '90-es években kristályosodott ki, amikor is különböző véleményeiben és ítéleteiben korlátozta a korábban nagyon megengedően értelmezett külső hatásköröket, amelyek tipikusan kizárólagos jellegűek voltak. Felmerült kérdésként, hogy a Lisszaboni Szerződés által megalkotott EUMSZ 3. cikk (2) bekezdés mennyiben tekinthető az EUB esetjoga hű kodifikációjának,

38 Az EUB 1/03. sz. véleménye (*Luganói Egyezmény*), 124. pontja.

39 *Ibid.* 126–127. pontok.

40 *Ibid.* 133. pont.

41 Az EUB 2014. szeptember 4-én a C-114/12. sz. *Bizottság kontra Tanács* ügyben hozott ítéletének 66–67. pontjai.

42 *Ibid.* 68–70. pontok.

43 *Ibid.* 71. pont.

44 Az EUB 2014. okt. 14-én hozott 1/13. sz. véleménye, 86. pont.

45 P. CRAIG & G. DE BURCA, *supra* n. 25, p. 334.

46 Az EUB 1993. márc. 19-én hozott 2/91. sz. (*ILO*) véleményének 4. pontja.

47 Az EUB 2009. nov. 30-án hozott 1/08. sz. véleménye, amely a Lisszaboni Szerződés hatálybalépését megelőzően foglalkozott a GATS (szolgáltatások kereskedelmére vonatkozó egyezmény a WTO rendszerében) kapcsán fennálló hatásköri kérdésekkel.

48 P. CRAIG & G. DE BURCA, *supra* n. 25, p. 334.

azonban az EUB e rendelkezést a Lisszaboni Szerződés eset-jogára visszautalva értelmezi, így a gyakorlatban az implicit hatáskörök doktrínája szerződéses alapjának tekinthető.

Azon tárgykörökben, amelyek kapcsán van uniós belső hatáskör, és ezzel élve uniós szabályok kerültek lefektetésre, már csak szűk körben képzelhető el a külső hatáskör hiánya. Ezt figyelembe véve az implicit hatáskör doktrínája jelentősen kibővítette a külső uniós hatásköröket, ami a gazdasági külkapcsolatok terén – együttesen a CCP körének

bővülésével – megkérdőjelezi olyan korábbi tagállami hatáskörbe tartozó egyezmények egyedi megkötésének lehetőségét, mint a kétoldalú befektetésvédelmi egyezmények. Ennek várható hatása – a hatásköri vitákon kívül –, hogy az Unió egyre több területen fog egységesen, a tagállamokkal közösen vagy helyettük fellépni a nemzetközi gazdasági külkapcsolatokban.