

DISSERTATIONES

AZ UNIÓ ÉS A NEMZETKÖZI SZERVEZETEK JOGA?

Guy Fiti Sinclair elméletének alkalmazása az Európai Unió fejlődésére

BUDAI Péter

PhD-hallgató (ELTE ÁJK)

1. Bevezetés

A tanulmány kiindulópontja, hogy a jelenlegi integrációs elméletek megfelelően magyarázzák az uniós jog működését. Ennek oka, hogy az egyes politikai és gazdasági folyamatokkal szemben az uniós jog egyes tendenciáira kevesebb figyelmet fordítanak.¹ Ez érthető, mivel a jog egy szegmense a folyamatoknak, az elméleteknek pedig nem feltétlenül célja az uniós jog folyamatainak alapos elemzése. Kérdessé teszi ugyanakkor azoknak a valóságot magyarázó képességét, mivel pontosan az uniós jog az, amely jelentős szerepet játszik az Unió fejlődésében, enélkül pedig vélhetően az európai integráció fejlődése sem válik kellőképpen érthetővé.

Szükséges lehet így, hogy az integrációs elméletekhez képest további elméleti keretek kerüljenek alaposabb vizsgálat alá annak érdekében, hogy a folyamatok érthetőbbé váljanak. Szükséges lehet így Guy Fiti Sinclair elméletének alkalmazása. Sinclair „To Reform the The World” című monográfiájában² jelentős figyelmet szentel egyes nemzetközi szervezetek szerződéseinek, amelyek esetén annak jelenségét vizsgálja, hogy amíg a szerződések szövege változatlan marad, addig a rendelkezések jelentéstartalma változik. Ezt egy összetett társadalmi folyamatként meghatározva elemzi. Korábban az elmélet más cikkekben bemutatásra került,³ melyekben azonban az Unióra való alkalmazhatósága csak röviden merült fel. A cikk célja ebből követ-

¹ Morten RASMUSSEN: Towards a Legal History of European Law. *European Papers*, vol. 6., no. 2. (2021) 927–928.

² Guy Fiti SINCLAIR: *To Reform the World – International Organizations and the Making of Modern States*. Oxford, Oxford University Press, 2017.

³ BUDAI Péter: Az útkereszteződés bűvöletében? A nemzetközi szervezetek jogának és szabályozásának új elméleti kerete. *Külügyi Szemle*, 2020/2. 21–40.; BUDAI Péter: A new theoretical framework of the law of intergovernmental organizations and its applicability to the European Union. *Pécs Journal of International and European Law*, 2020/1. 43–57.

kezően, hogy ezt az alkalmazhatóságot alaposabban vizsgálja. A tanulmány célja nem az, hogy minden szakpolitika és eset tekintetében bemutassa az alkalmazhatóságot. Az elmélet „nyilvánvaló” gyengéje, hogy csak addig terjed az alkalmazása, amíg nem változik meg a szerződés szövege, amely az uniós alapító szerződések esetén nem lehetetlen. Ez azonban csak részleges gyengeség: valójában az Unió esetén gyakori jelenség, hogy az alapító szerződés módosult szövege egy már lezajlott változást tükröz, lényegében azt kodifikálja. Emellett ebből az sem következik szükségszerűen, hogy az adott új rendelkezés nem kaphat később további jelentéstartalmat. Egy ilyen megközelítés alkalmazása rámutat arra, hogy több szakpolitika hogyan változhat, és arra az uniós jog milyen hatást gyakorol.

A cikk elsőként röviden bemutatja az integrációs elméletek hiányosságait, valamint Sinclair elméletét, amelyet több szempont elemzése követ: az uniós jog alkotmányos természete, a hatáskörök növekedése, illetve az egyes szereplők viselkedése. A szempontok az elmélet működése alapján jelennek meg, ezek kiválasztása és elemzése ezért is indokolt. A cikk ehhez a releváns szakirodalmat, valamint a megfelelő jogforrásokat, így az Európai Unió Bíróságának esetjogát is felhasználja.

2. Az integrációs elméletek alkalmatlansága

Az integrációs elméletek alapvető célja, hogy magyarázzák az Európai Unió működését. Az átfogó elméletek következőképpen arra törekednek, hogy egy átfogó megközelítést alkalmazva megértsék az Unió jellegzetességeit. Röviden összefoglalva a következő főbb irányzatok léteznek az uniós integráció működésének magyarázatára, amelyek azonban alkalmatlanok részletes uniós jogi fejlődés (és emellett kifejezetten a hatáskörök növekedések jogi aspektusainak) megértéséhez:

1. Az egyik legfontosabb a *föderalizmus*, amelynek lényege, hogy a tagállamok kormányai kritikus helyzetekben úgy döntenek, hogy előmozdítják az európai integrációt a föderalizálás útján. Látható, hogy itt a legfőbb szereplők a tagállamok kormányai, amelyek döntésükkel segítik a föderalizálás útját. Ennek továbbfejlesztett változata az ún. *neoföderalizmus*, amely már nagyobb hangsúlyt helyez az uniós intézményekre, ideértve a Tanács minősített többségi szavazásának előmozdítását, a Parlament jogköreinek növelését, valamint a Bizottságnak a biztonság- és védelempolitikában való részvételét. Ezek az elméletek azonban nem adnak magyarázatot az uniós jog működésére.⁴
2. A *funkcionalizmus* és a *neofunkcionalizmus* esetén a szakpolitikákra helyezik a hangsúlyt. A funkcionalizmus szerint az államok egyre kevésbé képesek megfelelni alapvető társadalmi, gazdasági és politikai feladatoknak, ezért egyre több közös célt és funkciót kell delegálni az integrációba, amely technikai együttműködésekben alapszik.⁵ A neofunkcionalizmus szintén nagy hangsúlyt helyez a funkcionalizmus által hangsúlyozott hosszantartó folyamatra,

⁴ PINTÉR Tibor: Az európai integráció – gazdasági és politikai alapú megközelítések. *Polgári Szemle*, 2017/4–6. 350–352

⁵ PINTÉR i. m. 352–353.

ugyanakkor kiemeli az együttműködés más szakpolitikákra való áttérjedését (*spillover* hatás).⁶ Megjegyzendő azonban, hogy ez az elmélet is inkább a szociális, gazdasági és politikai folyamatokat vizsgálja, az uniós jog működéséről nem ejt szót.

3. A *kormányköziség* a hangsúlyt az előzőekkel szemben a kormányközi együttműködésekre és a csúcsertekezeteken születendő döntésekre helyezi. Ennek egyik altípusa a liberális kormányköziség, amely szerint a tagállamok racionálisan cseleksznek és nézeti preferenciáikat az állami szintű csoportok nyomása alakítja, a tagállamok közötti döntések pedig alkufolyamat eredményei.⁷ Ezek az elméletek is főleg tisztán politikai szempontból igyekeznek megmagyarázni az Unió fejlődését, elhanyagolva a jog kérdését.
4. A *többszintű kormányzás* elmélete szerint a tagállamok fontos szereplők a politikaalkotás folyamatában az integráción belül, ugyanakkor a tagállamok a közös politikák alakításával átadják szuverenitásuk egy részét az uniós intézményeknek. Ennek okai, hogy több forrást tudnak igénybe venni a kérdés megoldásához, valamint megszabadulnak bizonyos felelősségvállalástól.⁸ Ez az elmélet lényegében kiegészíti a kormányköziség elméletét. A jogot (és ezen belül a *soft law* használatát is) ezek az elméletek kiemelten fontosnak tartják, mivel ez is szükséges ahhoz, hogy elérjék a kívánt eredményt, de nem foglalkoznak tovább az uniós jog működésével.⁹ Emellett a racionális döntéseméletet is használja már többek között annak érdekében, hogy alkalmazza azt az Európai Unió Bíróságának szerepére az integráció fejlődésének megértéséhez.¹⁰
5. Az *institucionalizmus* az előzőekkel ellentétben már jelentős hangsúlyt fektet az Unió intézményrendszerére, amely alapján az intézmények nem csak végrehajtói a politikáknak, hanem aktív részesei is, amely segíti az integráció fejlődését. Szerepet játszanak nem csak a szabályok, hanem a kulturális és morális normák és attitűdök átvételében is.¹¹ Ebben a megközelítésben már nagyobb szerepet szánunk annak, hogy megértsék a jogalkotás folyamatát és az uniós jog végrehajtását. Ez alapján az elméletek már a Bíróságnak a tagállami kormányokkal való kapcsolatát is vizsgálják: Garrett szerint a Bíróság a tagállamok egyfajta képviselőjeként értelmezhető, amely kénytelen a legerősebb tagállamok érdekeit követni. A tagállamok – figyelembe véve hosszú távú érdekeiket – pedig akkor is elismerték a Bíróság joghatóságát, amikor az nem az ő akaratuknak megfelelően döntött bizonyos ügyekben.¹² Sweet már

⁶ Arne NIEMANN – Philippe C. SCHMITTER: Neofunctionalism. In: Antje WIENER – Thomas DIEZ: *European Integration Theory*. Oxford, Oxford University Press, 2009. 58–59.

⁷ PINTÉR i. m. 353–354.

⁸ ARATÓ Krisztina: *Szociális párbeszéd az Európai Unióban*. Doktori értekezés. Budapest, Corvinus Egyetem, 2000. 53. <https://tinyurl.com/yp5p85y8>

⁹ B. Guy PETERS – Jon PIERRE: Governance Approaches. In: WIENER–DIEZ i. m. 99–100.

¹⁰ Mark A. POLLACK: The New Institutions and European Integration. In: WIENER–DIEZ i. m. 135.

¹¹ PINTÉR i. m. 354–355.

¹² POLLACK i. m. 135.

azt is hangsúlyozta, hogy a Bíróság más szereplők érdekeit is szükségszerűen érvényesíti akkor, amikor tagállami bíróságok bizonyos ügyeket a Bíróság elé utalnak.¹³ Conant pedig vizsgálódása során nagyobb hangsúlyt helyezett a Bíróságok és a tagállami bíróságok közötti viszonyokra. Megjegyzendő azonban, hogy az elméletek alapján továbbra is kizárólag a politikának alárendelt, mellékes funkciót szánnak az uniós jognak, annak komplex összefüggései rejtve maradnak,¹⁴ mivel továbbra is jelentős hangsúly van a politikai alkufolyamatokon.¹⁵

6. A *konstruktivizmus* már kiemeli az egyes társadalmi és kulturális dimenziók fontosságát is. A konstruktivizmus abban látja az eddigi elméletek legnagyobb hiányosságát, hogy azok nem veszik figyelembe az egyes szereplők döntéseinek társadalmi beágyazottságát. Ezek az elméletek már kiemelten kezelik az uniós bővítések kérdését, valamint azt, hogy az újonnan csatlakozott tagállamok milyen tanulási folyamaton mennek keresztül az uniós csatlakozást követően.¹⁶ A konstruktivizmus ez alapján a jogot azon rend részének tekinti, amelyet a tagállamok magukra nézve elismernek és amely alapján viselkednek az integráción belül, s ez egyben identitásképző is.¹⁷

Jól látható a fentiekből, hogy ezek az elméletek az uniós jog fejlődését kevésbé vizsgálják, szemben az európai integráció politikai fejlődésével. Ez pedig arra mutat rá, hogy szükséges lehet egy olyan elméleti keret vizsgálata, amely segíti az uniós jog fejlődési dinamikájának megértését.

3. Guy Fiti Sinclair elmélete

A nemzetközi közjogon belül elkülöníthető a nemzetek szervezetek joga, mint külön jogág. A nemzetközi szervezetek jogán belül az ún. hagyományos megközelítés szerint a nemzetközi szervezetek három fő jellemzővel bírnak: a nemzetközi közjog alkalmazandó rájuk, alapítói és tagjai államok és rendelkeznek legalább egy szervvel, amely megjeleníti a nemzetközi szervezetek tagjaitól elkülöníthető akaratot is, de ugyanúgy ilyen jellemző az is, hogy működésük alapjául nemzetközi szerződés szolgál. Más megközelítések szerint ugyanakkor a nemzetközi szervezetek esetén további jellemzők is megállapíthatók, úgymint a globális közérdek érdekében történő feladatellátás vagy az állandó infrastruktúra, de akár a nemzetközi jogalanyiság is.¹⁸ Elmondható, hogy a

¹³ Stone SWEET: Constitutional Courts and Parliamentary Democracy. *West European Politics*, Vol. 25., Iss. 1. (2002) 77–100.

¹⁴ POLLACK i. m. 134–135.

¹⁵ Eugenia da CONCEIAO-HELDT: Taking Actors' Preferences and the Institutional Setting Seriously: the EU Common Fisheries Policy. *Journal of Public Policy*, Vol. 26., No. 3. (2006) 287.

¹⁶ PINTÉR i. m. 355–356.

¹⁷ Thomas RISSE: Social Constructivism. In: WIENER–DIEZ i. m. 148–151.

¹⁸ Niels M. BLOKKER: Constituent Instruments. In: Jakob Katz GOGAN – Ian HURD – Ian JOHNSTONE (eds.): *The Oxford Handbook of International Organizations*. Oxford, Oxford University Press, 2016. 943–961.; Henry G. SCHERMERS – Niels M. BLOKKER: *International Institutional Law – Unity Within*

nemzetközi szervezetek száma olyannyira megnőtt, hogy a nemzetközi jogtudomány egy ponton szükségesnek tartotta azok külön jogi vizsgálatát, tekintettel arra is, hogy a vizsgálandó szervezetek közös jellemzőkkel is bírnak. Ennek oka, hogy annak el-
lenére, hogy az egyes nemzetközi szervezetek eltérő célokat szolgálnak, eltérő hatás-
körökkel rendelkeznek, vagy eltérő intézményi és eljárási renddel bírnak, azonban az
alkalmazott megoldások hasonlóak sok esetben. A terület a nemzetközi szervezetekre
vonatkozó szabályokat vizsgálja, ezzel egyfajta közigazgatási megközelítést adva a
nemzetközi közjog számára.¹⁹

Megjegyzendő, hogy a szakirodalom keveset foglalkozik a nemzetközi szervezetek
hatásköreinek alakulásával és változásával, valamint annak hatásaival. Ezek többsége
is kizárólag az egyes hatásköri jelenségeket (például a beleértett hatáskörök esete) el-
különülten, nem annak kontextusában vizsgálja.²⁰ Guy Fiti Sinclair ezzel a hagyomány-
nyal szakított, amikor az egyes nemzetközi szervezetek esetén bizonyos szakpolitiká-
kat vizsgált a hatáskörnövekedés szempontjából.

Sinclair álláspontja szerint, habár az alapító szerződések, amelyek meghatározzák a
szervezet tárgykörét, célját, szerveit és eljárási szabályait, felsorolják ezeket, az ugyan-
akkor sokszor nem feltétlenül tükrözi a teljes valóságot.²¹ Ennek oka, hogy gyakran
az adott nemzetközi szervezet tudomást szerezve, illetve megismerkedve a nemzetkö-
zi társadalomban megjelenő trendekkel és ideológiai elképzelésekkel céljait tekintve
azokkal azonosul (amely általában a szervezet egyes tagjainak vagy vezetőinek nyi-
latkozataiból, írásaiból derül ki), azokra a saját jogában joganyagot „gyárt”, sokszor
először különböző állásfoglalások, programok vagy egyéb soft law formájában. Ezt
a jelenséget Sinclair alkotmányos növekedésnek nevezi. Ennek lényege, hogy a nem-
zetközi szervezeteknek a hatáskörük kiterjesztésére irányuló szándéka nem jelenik
meg létrehozásuk idején, ezért nem léteznek az alapító szerződések szövegében sem
az ilyen kiterjesztésre vonatkozó rendelkezések. Ettől függetlenül a nemzetközi szer-
vezetek bizonyos esetekben újabb hatásköröket követelnek maguknak a bevett gyakor-
latuk, valamint a már létező alapító szerződésük rendelkezéseinek újraértelmezésével.
A folyamat alapján a szerződések szövege nem változik, a mögöttes jelentéstartalmuk
azonban igen.²² Sinclair hangsúlyozza, hogy ez nem minden nemzetközi szervezetnél
van jelen. Vizsgálatában a Nemzetközi Munkaügyi Szervezetet és a munkavállalókra
vonatkozó joganyagot, az Egyesült Nemzetek Szervezeténél a békefenntartást, a Vi-
lágbanknál pedig a fenntartható fejlődés kérdését emelte ki. Monográfiájában nem csu-
pán makroperspektívából szemlélte az adott kérdéseket: elemezve a szervezetek egye-

Diversity. Leiden, Martinus Nijhoff, 2011. §§ 33–45; Julia GOLIA JR. – Anne PETERS: The Concept of International Organization. In: Jan KLABBERS (ed.): *International Organizations Law*. Cambridge, Cambridge University Press, 2022. 27–31.

¹⁹ SCHERMERS–BLOKKER i. m. §§ 1–13.

²⁰ SINCLAIR (2017) i. m. 7.

²¹ Uo. 18.

²² Uo. 3.

jelentős személyeit rámutatott arra is, hogy ezen személyek gondolatai megjelennek a szervezetek későbbi hatásköri változásaiban is.²³

Sinclair a folyamatok elemzéséhez Georg Jellinek alkotmányos transzformációjának elméletére támaszkodik. Jellinek rámutatott, hogy egy állam alkotmánya akkor is változhat, ha az írott szöveg egyébként érintetlen marad.²⁴ Jellinek hangsúlyozza, hogy az emberi természet hajlamos a megszokott és gyakori hiedelmeket és meggyőződéseket ismételgetni. Ennek következtében ezeket a tényleges viszonyokat hajlamosak az emberek nemcsak ténynek, de akár normának is tekinteni. Állítása szerint az írott alkotmányok szövege tartalmazza ezeket a normáknak tekinthető hiedelmeket, amelyek értelmezése ugyanakkor időről-időre változhat, ez előfordulhat például a hatáskörök vagy a hatalommegosztás kérdései esetén.²⁵ A nemzetközi szervezetek esetén is hasonló folyamat játszódik le, mégpedig úgy, hogy az alapító szerződés szövege ennek során nem változik. Hogy ezt könnyebben elfogadják a nemzetközi szervezeten belül, ezt sokszor reformok formájában jelenítik meg.²⁶

Elmondható, hogy a szerző nem csupán az adott nemzetközi szervezet jogát, hanem annak kontextusát is vizsgálta. Ennek oka, hogy a jogot társadalmi konstrukcióként kezeli, amely sokszor egymással ellentétes, de legalábbis nem összeillő elemekből áll. Kiindulópontja az egyes nemzetközi szervezetek alapító szerződésai, ugyanakkor azokat a nem a megszokott szabályalapú (vagyis a nemzetközi szerződések értelmezésére vonatkozó szabályok figyelembevételével) és szervezeti megközelítéssel (amely figyelembe veszi az adott nemzetközi szervezet szervezetiségét) elemzi.²⁷ Ebből következően a jogra nem úgy tekint, mint egy egységes konstrukcióra, sokkal inkább úgy, mint ami a társadalmi interakciókon keresztül folyamatosan fejlődik, annak mindennapi jelenlétével formálja az egyén tudatát és identitását. A szerző kiemeli ezzel a jog ellentmondásos természetét is.²⁸

A szerző további gondolatmenete, hogy a nemzetközi szervezetek hatáskörének növekedése szükséges ahhoz, hogy a modern államok a szélesebb értelemben vett nyugati modellre épüljenek. Ez Sinclair szerint annyit jelent, hogy a nemzetközi szervezetek által kialakított szabályozás a liberalizmus elveinek megvalósítására irányul, és ennek megfelelően törekszik arra, hogy az állam meglévő jogi, politikai és gazdasági struktúráit megváltoztassa, illetve átalakítsa.²⁹ A nemzetközi szervezetek hatásköreinek növekedése ugyanis nemcsak korlátozza az államokat, hanem formálja is azokat. Ez egyfajta legitimációs folyamatot jelent: a modern államokat a nemzetközi szervezetek legitimálják, ugyanakkor az államok a nemzetközi szervezetek tagjaiként a nemzetkö-

²³ Uo.

²⁴ Georg JELLINEK: *Verfassungsänderung und Verfassungswandlung: Eine staatstechnisch-politische Abhandlung*. Berlin, Häring, 1906. 6.

²⁵ SÓLYOM Péter: Az állam általános elmélete és a jog viszonylagos ereje – Észrevételek Georg Jellinek államelméletéhez. *Pro Futuro*, 2012/2. 62.

²⁶ SINCLAIR (2017) i. m. 5.

²⁷ Uo. 276–287.

²⁸ Guy Fiti SINCLAIR: State Formation, Liberal Reform, and the Growth of International Organizations. *European Journal of International Law*, vol. 26., no. 2. (2015) 460.

²⁹ SINCLAIR (2017) i. m. 2., 14.

zi szervezettel ugyanezt teszik. Utalva a korábban ismertetett elméleti alapokra, ez a folyamatszerűség azonban nem minden esetben lineáris. Sokszor egymással ellentétes, egymással nehezen illeszkedő, de egymást kiegészítő elemekből és interakcióból is állhat.³⁰ Megjegyzendő, hogy ez a folyamat csak akkor működik, ha az adott nemzetközi szervezeten belüli nagyhatalmak kifejezetten elfogadják ezeket a reformokat, illetve, ha a kisebb államok nem ellenzik azokat.³¹

Megjegyzendő az is, hogy ebben a folyamatban nem csupán az államok vagy a nemzetközi szervezetek szervei játszanak szerepet. A szakértői megközelítés a szervezeten belül, csakúgy mint kívül, jelen van, amely segít a nemzetközi szervezetek által megszabott normáknak érdemi tartalmat adni. Emellett a nemzetközi bíróságok is jelentős szereppel bírnak a folyamatokban,³² mivel döntéseikkel sokszor jogi legitimitást adnak annak.

4. Az elmélet Európai Unióra való alkalmazhatósága

Mivel Sinclair Jellinek alkotmányos transzformációjára hivatkozik, szükségszerűen felmerül, hogy vajon az Unióval kapcsolatban beszélhetünk-e alkotmányos jellemzőkről. A válasz – ismerve az Unió sajátos fejlődési aspektusait – nyilvánvaló. Ez pedig következik az Unió természetével kapcsolatos tudományos diskurzusból, de ugyanúgy az EUB esetjogából is. Egyértelmű az elmélet alapján, hogy Sinclair egyfajta alkotmányos jellemzőket társít egyes nemzetközi szervezetek alapító szerződéséhez, amelyek hasonlatosak az alkotmányok hatásköri változásaihoz. Hangsúlyozandó, hogy a tanulmány célja nem az, hogy bebizonyítsa, hogy az Uniónak olyan alkotmányos jellemzői vannak, amely alapján azt állítaná, hogy arra egy alkotmánnyal rendelkező közösségként kellene tekinteni. Az sem cél ezzel a fejezettel, hogy teljes egészében körbejárja az erre vonatkozó kérdést annak fogalmi sajátosságaival együtt, a tanulmány terjedelme ezt nem is tenné lehetővé. Azt azonban érdemes vizsgálni, van-e létjogosultsága egy olyan, esetlegesen alkotmányos megközelítésnek, mint amelyet Sinclair is használ a saját elméleti keretrendszerén belül.

4.1. Az alkotmányos felfogás megjelenése az Unió esetén

4.1.1. Az alkotmányos gondolkodás jelenléte az uniós jogi szakirodalomban

A nemzetközi közjogon belül az uniós jogrend bizonytalan megítéléssel bír. A 2000-es években a Nemzetközi Jogi Bizottság az Uniót potenciális „*self-contained regime*”-ként kezelte, ám a visszafogott megfogalmazás ellenére elismerte annak alkotmányos karakterét.³³ Az uniós joggal kapcsolatos gondolkodástól sem áll távol, hogy az Unió

³⁰ Uo. (2017) 15., 30.

³¹ Uo. (2017) 287.

³² Uo. 291-292.

³³ Fragmentation of International Law: Difficulties arising from the Diversification and Expansion of International Law, International Law Commission, A/CN.4/L.682. 2006. 219.

(és az uniós jog) rendelkezik alkotmányos jellemzőkkel. Nem csoda, mivel több szerző már az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó Római Szerződés (a továbbiakban: RSZ) tárgyalásait is egyfajta alkotmányos folyamatként értelmezi.³⁴ Ha ez túlzásnak is tűnik, az biztos, hogy már az RSZ hatálybalépésétől kezdve kérdéses volt, hogy mennyiben többek az abban foglaltak egy egyszerű nemzetközi szerződésnél, azaz mennyiben vannak benne olyan rendelkezések, amelyek közvetlenül a tagállamok állampolgárai számára állapítanak meg jogokat és kötelezettségeket.³⁵ Megjegyzendő, hogy az Európai Unió történeti fejlődésének leírása esetén sem szokatlan jelenség annak alkotmányos szempontból történő magyarázata.³⁶ Ez nem meglepő, mert az Unió történeti fejlődését is sokszor igyekeznek ilyen szemszögből elemezni, arról nem is beszélve, hogy történtek is kísérletek európai szintű alkotmányok létrehozására. Talán legutóbbi példa erre az Alkotmányszerződés, amely a lisszaboni szerződési reform mintegy közvetlen előzményének tekinthető (s amely nem melleleg sok elemet át is emelt abból).³⁷

Egy erre vonatkozó diskurzus már a 80-as évektől kezdve megfigyelhető a szakirodalomban, Eric Stein föderalista megközelítésével hangsúlyozza, hogy az Unió „alkotmányosodásának” központi szereplője az Európai Unió Bírósága (a továbbiakban: EUB), Magyarázata/érvelése szerint az EUB bírói kollégiumba tömörülve jár el, az Európai Bizottság (a továbbiakban: Bizottság), élén annak Jogi Szolgálatával egyfajta *amicus curiae*-ként viselkedik, a tagállamok képviselői a tagállamaik számára védő szerepét töltik be, de ugyanúgy kiemeli az előzetes döntéshozatali eljárás jelentőségét.³⁸ A Van Gend en Loos és a Costa v. ENEL-ügyeket a folyamat egyértelmű sarokpontjaiként azonosítja.³⁹ Stein mellett Weiler is ilyen alkotmányos jellemzőként vélt felfedezni a közösségi jog fejlődése során, ez alapján pedig a 60-as éveket alkotmányos forradalomként határozta meg az EGK fejlődésében. A szerző szerint az európai bírók mintegy „alkotmányosították” az RSZ-t, s ennek alapján egy föderációhoz meglehetősen hasonló alkotmányos jogrend jött létre.⁴⁰ Ez a megközelítés az uniós jogi szakirodalomban ma is érződik. Weiler kiemeli, hogy a Van Gend en Loos és a Costa v. ENEL-ügyekkel az Unió a tagállami alkotmányos rendszereihez hasonló funkciókat alakított ki, amelyek túlmutatnak egy nemzetközi szervezet jellemzőin.⁴¹ Grimm hang-

³⁴ Ld. Anne BOERGER – Bill DAVIES: *Imagining the Course of European law – Parti Ecologiste ‘Les Verts’ v. Parliament as a Constitutional Milestone in EU Law*. In: Fernanda NICOLA – Bill DAVIES: *EU Law Stories – Contextual and Critical Histories of European Jurisprudence*. Cambridge University Press, Cambridge, 2017. 89-95.; Morten RASMUSSEN: *The Origins of a Legal Revolution – The Early History of the European Court of Justice*. *Journal of European Integration History*, vol. 14., no. 2. (2008) 77-98.

³⁵ Morten RASMUSSEN: *Revolutionizing European Law: A history of the Van Gend en Loos judgment*. *International Journal of Constitutional Law*, vol. 12., no. 1. (2014) 144.

³⁶ BOERGER–DAVIES i. m. 101.

³⁷ Ld. Sebastian KURPAS: *The Treaty of Lisbon – How much ‘Constitution’ is left? CEPS Policy Brief*, 2007. december, <http://aei.pitt.edu/7539/1/147.pdf>

³⁸ Eric STEIN: *Lawyers, Judges, and the Making of a Transnational Constitution*. *The American Journal of International Law*, vol. 75., no. 1. (1981) 1–2.

³⁹ Uo. 3–16.

⁴⁰ Joseph WEILER: *The Transformation of Europe*. *The Yale Law Journal*, vol. 100., no. 8. (1991) 2412–2431.

⁴¹ Uo. 2427.

súlyozza, hogy dacára az Alkotmányszerződés kudarcának, a szerzők (és hasonlóan az EUB is, lásd később) nem vonakodnak egyértelműsíteni, hogy az alapító szerződések az Unió alkotmányának tekintendők.⁴²

A szakirodalomban ma sem ritka a föderális megközelítés hangsúlyozása azzal, hogy az Unió tulajdonképpen magát fogja véglegesen föderalizálni, de legalábbis a szerzők kiemelik, hogy az alapító szerződéseknek van egyfajta alkotmányos természetük. Ennek a folyamatnak egyik jellemzője, hogy az Unió intézményi és jogi struktúráját jellemzően az Amerikai Egyesült Államok föderális berendezkedésével hasonlítják össze, időről-időre párhuzamot vonva a két entitás között.⁴³ Vannak olyan megközelítések is, amelyek egyfajta „funkcionális” megközelítést kívánnak láttatni.⁴⁴ Isiksel szerint az EU alkotmányossága a gazdasági unió létrehozásának és fenntartásának funkcionális szükségszerűségeiből ered, amely így magában foglalja az egységes piacot, a monetáris politikát, a pénzügyi koordinációt, valamint a fogyasztóvédelmet és a környezetvédelmi követelményeket is. Isiksel szerint az Unió alkotmányossága nem jelent mindenre kiterjedő hatalmat (ellentétben azzal, ahogy egy állam esetén). A hatalom funkcionálisan körülhatárolt. Az Unió alkotmányos természetének határai így inkább teleologikusan és nem szektoriálisan vannak meghatározva, következésképpen ennek iránya a változó igényeken múlik, amelyből a célok is következnek.⁴⁵ Tuori ezzel szemben már több alkotmánytípust különít el. Hangsúlyozza, hogy amellett, hogy létezik egy jogi és egy politikai alkotmány, szakpolitikai szinteken is léteznek funkcionális alkotmányok, amelyek megjelenései az Unió esetében lesznek igazán szembetűnőek.⁴⁶

Érdemes ugyanakkor tisztában lenni az ezt megkérdőjelező szakirodalommal is. Walker kiemeli többek között Lindseth gondolatait, aki hangsúlyozza az ún. „mintegy alkotmányosság” veszélyét, ami miatt hamis kép alakulhat ki az Unió alkotmányosságával kapcsolatban. Az Unió arra törekszik, hogy egyfajta „alkotmányos pillanatot” teremtsen (vagyis lehetőséget akar teremteni arra, hogy úgy módosuljon az alapító szerződés [jelentés]tartalma, hogy közben a szöveg változatlan marad), és ehhez igyekszik olyan érzést kelteni, hogy az Unió – egy államhoz hasonlóan – alkotmányos jellemzőkkel bír, amelyhez közvetlen demokratikus legitimáció, politikai egység és a szuverenitás is társul. Ez ugyanakkor „nem jár valódi alkotmányos legitimációval”.⁴⁷

⁴² Dieter GRIMM: *Constitutionalism: Past, Present, and Future*, Oxford, Oxford University Press, 2016. 370.

⁴³ Ld. többek között Robert SCHÜTZE: On „Federal” Ground: The European Union as an (inter)national phenomenon. *Common Market Law Review*, vol. 46., no. 4. (2009) 1069–1105.; Robert SCHÜTZE: Cooperative federalism constitutionalized the emergence of complementary competences in the EC legal order. *European Law Review*, vol. 31., no. 2. (2006) 167–184.

⁴⁴ WALKER i. m. 102–103.

⁴⁵ Türküler ISIKSEL: On Europe’s functional constitutionalism – Towards a constitutional theory of specialized international regimes. *Constellations*, vol. 19., no. 1. (2012) 109–112.; Türküler ISIKSEL: *Europe’s Functional Constitution – A Theory of Constitutionalism Beyond the State*. Oxford, Oxford University Press, 2016. 78–82.

⁴⁶ Neil WALKER: Legal and Constitutional Theory of the European Union. In: Paul CRAIG – Gráinne DE BÚRCA: *The Evolution of EU Law*. Oxford, Oxford University Press, 2021. 104–106.

⁴⁷ WALKER i. m. 100.; Peter L. LINDSETH: The Perils of ‘As If’ European Constitutionalism, *European Law Journal*, vol 22., no. 5. (2016) 709–711.

Más kritikák szerint „túlalkotmányosság” van jelen az Unió esetén. Ennek egyik jellemzője, hogy olyan mennyiségű szakágazati szabályt emeltek az alapító szerződések szintjére, amely egyetlen tagállam alkotmányára sem jellemző.⁴⁸

4.1.2. Az Európai Unió Bíróságának esetjoga

Az alapító szerződések alkotmányos természetére példa⁴⁹ talán a legjelentősebb esetként a Les Verts-ügy, amelyben egy francia környezetvédő párt kifogásolta, hogy az Európai Parlament (a továbbiakban: EP) pénzügyi támogatást nyújtott a képviselőcsoportoknak még a közvetlen választásokat megelőzően. A párt megsemmisítési eljárást kezdeményezett az EUB előtt az EP által meghozott két határozat ellen, amelyek az európai parlamenti választásokon résztvevő politikai csoportok költségeinek fedezésére szánt kiadási előirányzat felhasználásával voltak kapcsolatosak.⁵⁰ Habár az RSZ nem tartalmazta a megtámadható aktusok körében az EP határozatait, az EUB teleologikus jogértelmezést alkalmazva úgy döntött, hogy ezen határozatok ellen is lehet megsemmisítési keresetet indítani.⁵¹ Megjegyzendő, hogy az innovatív értelmezés mellett az EUB hangsúlyozta, hogy az EGK „jogközösség, amennyiben sem a tagállamok, sem pedig az intézmények nem mentesek annak vizsgálata alól, hogy jogi aktusaik megfelelnek-e az alkotmányos alapchartának, azaz a Szerződésnek”.⁵² Az ügy természetesen komoly vitát eredményezett, amely diskurzus amellett tette le a voksát, hogy az EUB-nak egyértelmű célja volt, hogy ilyen módon határozza meg az RSZ természetét.⁵³

Ennek a jellemzőnek a hangsúlyozása nemcsak egyszeri az EUB részéről, azt több kulcsfontosságú döntésben hangsúlyozta, valamint igyekezett azt egyértelműsíteni. Ez az alkotmányos jellemző annak ellenére van jelen, hogy egyébként annak formája nemzetközi szerződés. Ezzel összefüggésben az EUB hangsúlyozta, hogy a nemzetközi megállapodásból eredő kötelezettségek nem sérthetik a Közösség alkotmányos elveit. Ez alapján az EUB összefüggésbe hozta azt a jogrend azon természetével, amely alapján az uniós jog nemcsak a tagállamok számára, de azok állampolgárai számára is jogokat és kötelezettségeket határoznak meg. Ezzel összefüggésben hangsúlyozta az uniós jog közvetlen hatályát és annak elsőbbségét is.⁵⁴ Később, a 2/13. sz. véleményében hangsúlyozza, hogy az Uniónak vannak alkotmányos szerkezetre utaló jellemzői, amelyek az EUSZ 4. cikk (1) bekezdésében és az EUSZ 5. cikk (1) és (2) bekezdésében szereplő hatáskör-átruházás elvében, valamint az EUSZ 13–19. cikkeiben meghatáro-

⁴⁸ WALKER: i. m. 100–101.

⁴⁹ Koen LENAERTS: The Basic Constitutional Charter of a Community Based on the Rule of Law. In: Miguel POIARES MADURO – Loïc AZOULAI (eds.): *The Past and Future of EU Law: The Classics of EU Law Revisited on the 50th Anniversary of the Rome Treaty*. Oxford, Hart, 2010. 295.

⁵⁰ C-294/83. sz. ügy Parti écologiste „Les Verts” v. Európai Parlament [ECLI:EU:C:1986:166].

⁵¹ BOERGER–DAVIES i. m. 87.

⁵² C-294/83. sz. ügy, 23. pont.

⁵³ BOERGER–DAVIES i. m. 102.

⁵⁴ 1/91. sz. vélemény az Európai Gazdasági Térség létrehozásáról egyrészről a Közösség, másrészről az Európai Szabadkereskedelmi Társulás tagjai közötti megállapodás-tervezetről [ECLI:EU:C:1991:490] 21. pont.

zott intézményi keretben.⁵⁵ Hasonlóképpen tért ki arra a Les Verts-ügy jogközösségét említve, hogy a közösségi szervek valamennyi harmadik személyekre joghatással bíró aktusával szemben léteznie kell bírósági felülvizsgálatnak, ennek hiánya ugyanis elfogadhatatlan lenne egy ilyen jogközösségben.⁵⁶

4.2. A lopakodó hatáskör kérdése

Az a kérdés is felvetődik, milyen hatásköri dinamikával rendelkezik az Unió, amely lehetővé tenné a Sinclair elméletére épülő vizsgálatot. Erre vonatkozóan elsődleges kérdés, hogy megjelenik-e az Unió esetében a hatáskörnövekedés. A válasz – az előző kérdés esetéhez hasonlóan – ugyancsak egyértelmű.

4.2.1. A közvetett jogalkotás jelentősége

Az Európai Unió fejlődésében jelen van a lopakodó hatáskör jelensége, annak *fejlődését* ráadásul teljes egészében végigkíséri.⁵⁷ A lopakodó hatáskör (avagy hatáskörkiterjesztés, hatáskörtágítás, angol terminusa *competence creep*) nem rendelkezik általánosan elfogadott meghatározással. Elmondható ugyanakkor, hogy a szakirodalom megkülönböztet szűk és tág értelemben vett lopakodó hatáskört. A szűk értelemben vett lopakodó hatáskör esetén az Unió olyan területen él a jogalkotás lehetőségével, amelyre vonatkozóan nem rendelkezik kifejezett hatáskörrel, vagyis ún. közvetett jogalkotást alkalmaz.⁵⁸ Ez az uniós jogban jelenleg az EUMSZ 114. cikkét, vagyis az ún. belső piaci jogalapot, valamint az EUMSZ 352. cikkét, az ún. rugalmassági klauzulát jelentheti.⁵⁹

Az előbbinek célja a belső piac létrehozása, illetve működésének biztosítása érdekében a tagállami szabályok harmonizálása, következésképpen a jogalap alapvetően egy funkcionális megközelítést alkalmaz. Ez jelentősen megnövelte az Unió mozgásterét a jogalkotás területén. Az is igaz ugyanakkor, hogy az nem alkalmazható abban az esetben, ha az adott intézkedés csak járulékos hatást fejtene ki a belső piacra, így nem is biztosít az Unió számára általános hatáskört a belső piac szabályozására. Megjegyzendő, hogy az EUMSZ 114. cikke így is jelentős mozgásteret jelentett az Unió számára hosszú ideig hatáskörök bővítésére.⁶⁰ Egyik legjelentősebb példa erre a kör-

⁵⁵ 2/13. sz. vélemény az Európai Uniónak az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményhez történő csatlakozásáról [ECLI:EU:C:2014:2454] 158., 163., 165. pontok.

⁵⁶ C-160/03. sz. ügy M. Póiares Maduro főtanácsnok indítványa: Spanyol Királyság v. Eurojust [ECLI:EU:C:2004:817] 21. pont.

⁵⁷ Marcus KLAMERT: The Principle of Loyalty in EU Law. Oxford, Oxford University Press, 2014. 143.

⁵⁸ Sacha GARBEN: Competence Creep Revisited. *Journal of Common Market Studies*, vol. 57., no. 2. (2017) 207–209.

⁵⁹ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ), HL C 326, 26.10.2012, 47–390, 114. és 352. cikkek.

⁶⁰ Robert SCHÜTZE: *European Constitutional Law*. Cambridge University Press, Cambridge, 2012. 152–161.

nyezetvédelmi jog fejlődése az uniós jogon belül.⁶¹ A későbbiekben ugyanakkor az alapító szerződések jelentős korlátok közé szorították a rendelkezés alkalmazhatóságát. A rendelkezés nem szolgálhat jogalapként az adózásra, a személyek szabad mozgására, a munkavállalók jogaira és érdekeire vonatkozó rendelkezések esetén, de ugyanúgy kizárja alkalmazhatóságát a mezőgazdaság, a társasági jog, a letelepedés szabadsága, a szolgáltatások nyújtása, a közlekedéspolitika és az energiapolitika esetén. Az EUMSZ 352. cikke ezzel szemben lehetővé teszi, hogyha a Szerződésekben meghatározott cél eléréséhez nem biztosított a hatáskör, akkor a rendelkezés alapján mégis lehetséges legyen a jogalkotás. Megjegyzendő, hogy ezen rendelkezés alkalmazhatóságát a lisszaboni reformok korlátozták.⁶² Az alkalmazásához a Tanács egyhangúsága szükséges, a tagállamokat előzetesen figyelmeztetni kell ilyen esetekben, az ezen a cikken alapuló intézkedések nem eredményezhetik a tagállamok törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseinek harmonizációját olyan területeken, amelyeken ez kizárt, valamint a közös kül- és biztonságpolitika területén sem alkalmazható ez az eszköz.⁶³ Ennek ellenére továbbra is jelentős eszköz maradt az esetleges hatáskörbővítésekhez.

4.2.2. A lopakodó hatáskör komplexitása

Látni kell az Unió fejlődésének történetéből, hogy a lopakodó hatáskör jelensége ennél szélesebb körű, amelynek az uniós jog újabb, megszorítóbb jellegű rendelkezései sem tudtak igazán gátat szabni.⁶⁴ Habár Sinclair elmélete kitér arra, hogy a vizsgált nemzetközi szervezetek működése nem irányult eredetileg hatáskörnövekedésre, a közvetett jogalkotásra vonatkozó rendelkezések csak az egyik típusát jelentik a hatáskörnövekedés lehetőségének. Garben a fogalom meghatározásakor összetett megközelítést alkalmaz.⁶⁵ Ennek vonatkozásában a közvetett jogalkotás mellett további típusokat különböztetett meg:

1. Ennek lehetőségét hordozzák magukban az EUB döntései, amikor az EUB egy tagállami szabályozást az uniós joggal össze nem egyeztethetőnek minősít egyébként a tagállamok hatáskörébe tartozó területeken. A Bíróság viszonylag korán deklarálta azt, hogy a tagállami jogok és gyakorlatok nem képeznek kivételt az uniós jog vizsgálata alól csak azért, mert azok tagállami hatáskörbe esnek. Erre Garben a C-7/68. sz. Bizottság v. Olaszország ügyet hozza fel példaként, amelyben az EUB nem engedte meg a közös piaci szabályok

⁶¹ Eckard REHNBINDER – Richard B. STEWART: *Environmental Protection Policy*. Berlin, De Gruyter, 1985. 21.

⁶² GARBEN i. m. 209.

⁶³ EUMSZ 352. cikk.

⁶⁴ Davies GARETH: The Competence to Create an Internal Market: Conceptual Poverty and Unbalanced Interests. In: Sacha GARBEN – Inge GOAVERE (eds.): *The Division of Competences between the EU and the Member States Reflections on the Past*. Oregon, Hart Publishing, 2017. 74–89.

⁶⁵ GARBEN i. m. 208.

érvényesülése esetén az általános jellegű kulturális kivételt,⁶⁶ amely megköze-
lítést az EUB később több esetben is alkalmazott.⁶⁷

2. A nemzetközi szerződések esetén az eddigiek alapján két fő típust ismert el. Az első szerint a közös kereskedelempolitika területéhez kapcsolódó megállapodások egyes rendelkezései olyan szakpolitikákra is hatással lehetnek, amelyek esetén egyébként a harmonizáció kizárt. Erre az EUB 2/15. sz. véleményét hozza fel példának, amely esetén az EUB rögzítette, hogy a tagállamoknak a beruházásvédelem esetén olyan módon kell gyakorolnia a hatásköreit, hogy az ne sértse az Unió kötelezettségei végrehajtását.⁶⁸ Az ilyen megállapodások emellett a szabad mozgásra és a beruházásokra vonatkozó kötelezettségeik alapján a tagállamok hatásköreit közvetve szintén korlátozhatják, amelyek szintén ilyen hatáskörgyarapodáshoz vezethetnek az Unió számára.⁶⁹
3. Az ún. soft law is ilyen esetnek tekinthető. Ebben az esetben az alapító szerződések tényleges jogalapot biztosítanak az Unió számára bizonyos ösztönző intézkedések meghozatalára, amelyek ugyanakkor nem bírnak első látásra tényleges jogerővel.⁷⁰ Erre példa az ún. nyitott koordinációs módszer. Ennek segítségével a tagállamok egyes szakpolitikái bizonyos célkitűzések mentén alakíthatók, miután azokat egy másik tagállam értékelt. Ez főként a foglalkoztatás, a szociális védelem, az oktatás, valamint az ifjúság és szakképzés területén valósult meg.⁷¹
4. A gazdasági kormányzás területén a tagállamok óvatosak arra vonatkozóan, hogy mennyiben engednek át további hatásköröket az Unió számára. Érdekes megjegyezni ugyanakkor, hogy a 2008-ban kezdődött gazdasági válságot követően az Unió által fogantatott intézkedések több ilyen hatáskört érintettek. Garben erre az európai szemeszter alapján adott országspecifikus ajánlásait hozza példaként.⁷² Ez természetesen csak tovább fokozódott azóta: túllépve a gazdasági jellegű ajánlásokon, az európai szemeszter az elmúlt időszakban több tagállam országspecifikus ajánlása tartalmazott javaslatokat a korrupcióellenesség és az igazságszolgáltatás témájában.⁷³
5. Az utolsó típusa a hatáskörkiterjesztésnek Garben szerint az ún. párhuzamos integráció. Ez valójában annyit jelent, hogy egyébként a nemzetközi közjog alá tartozó kormányközi folyamatok azok, amelyek valamilyen módon kiegészítik, segítik vagy megkönnyítik bizonyos uniós politikák végrehajtását,

⁶⁶ C-7/68. sz. ügy Bizottság v. Olaszország [ECLI:EU:C:1968:51] 430.

⁶⁷ GARBEN i. m. 208–210.

⁶⁸ 2/15. sz. vélemény Az Európai Unió és a Szingapúri Köztársaság közötti szabadkereskedelmi megállapodásáról, [ECLI:EU:C:2017:376].

⁶⁹ GARBEN i. m. 210–211.

⁷⁰ Uo. 211–212.

⁷¹ Ld. Glosszárium az összefoglalókhoz – Nyitott koordinációs módszer: <https://shorturl.at/gEMNS>

⁷² GARBEN i. m. 211–212.

⁷³ Ld. bővebben: European Semester: Country Specific Recommendations / Commission Recommendations, 2020. <https://shorturl.at/auHLT>; European Semester: Country Specific Recommendations / Commission Recommendations, 2022. <https://shorturl.at/bkyQR>

vagy egyébként igénybe veszik az uniós intézményeket. Erre példaként hozza fel többek között az ESM-szerződést és a költségvetési paktumot. Ilyen esetekben az uniós intézmények nem rendelkeznek a szükséges hatáskörökkel, ugyanakkor az ilyen tagállamok közötti (nemzetközi) megállapodások az uniós intézményi logikán kívüli eszközökkel mégis hatáskört biztosítanak ezeknek az uniós intézményeknek.⁷⁴

Garben elmélete alapján látható, hogy az Unió hatáskörnövekedése milyen sokrétű még annak ellenére is, hogy az Alkotmányszerződést megelőzően kifejezett kívánság volt a reformok esetén, hogy az alapító szerződések egyértelmű hatáskörkatalógust is tartalmazzanak.⁷⁵ Ezek alapján jól látható, hogy a lisszaboni reformokkal elfogadott hatáskörfelsorolások és a hatáskörmegosztás elvének többszörös rögzítése sem volt elegendő a jelenség megszüntetésére.⁷⁶ Habár elmondható, hogy vélhetően ez a lista nem taxatív, az azonban egyértelmű, hogy az Uniónak mostanra milyen sok eszköze van arra, hogy növelje a hatáskörét egyes területeken.

4.3. Az Unión belüli folyamat és annak szereplői

A nemzetközi szervezetek esetén az egyes trendeket érzékelik a nemzetközi szervezet szereplői. Azt beépítik a saját joganyagukba, amely folyamatban megjelenik a szakértői tudás is. Ebben természetesen az egyes szerveken kívül az akadémiai szféra is részt vállal. A folyamatot végül sokszor a nemzetközi bíróságok legitimálják. Megjegyzendő, hogy az Unió részéről is megfigyelhető ez a minta.

4.3.1. Az uniós intézmények helyzete

1. Az Unió fejlődése abban biztosan hasonlít a Sinclair által vizsgált nemzetközi szervezetekéhez, hogy nem lehet annak körülményeitől függetlenül értelmezni, ahhoz figyelembe kell venni egyéb tényezőket is, így a nemzetközi rendszert (és ha pontosak akarunk lenni, jelen körben az ún. nemzetközi társadalmat is). Erre egyrészt példa lehet a szerződési reformok elfogadása, másrészt pedig a szakpolitikához kapcsolódó nemzetközi trendek megjelenése. Ez utóbira példa lehet a környezetvédelmi szempontok megjelenése az uniós jogban. A környezetvédelmi szempontok a 60-as évek második felében váltak jelentőssé a nemzetközi politikában,⁷⁷ amelyet akkor a tagállamok, és később az EGK is érzékelt. Az EGK részéről elfogadtak környezetvédelmi témájú ak-

⁷⁴ GARBEN i. m. 8–9.

⁷⁵ Laeken Declaration on the future of the European Union (2001. december 15.) Bulletin of the European Union. 2001, No 12. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities. „Presidency Conclusions of the Laeken European Council (14 and 15 December 2001)”, 19–23.

⁷⁶ Sacha GARBEN – Inge GOAVERE: The Division of Competences between the EU and the Member States: Reflections on the Past, the Present and the Future. In: GARBEN –GOAVERE i. m. 6–8.

⁷⁷ Jens Ivo ENGELS: Modern Environmentalism. In: Frank UEKÖTTER (szerk.): *The Turning Points of Environmental History*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 2010. 119–131.

cióprogramokat és irányelveket is.⁷⁸ Megjegyzendő, hogy ebben az időszakban az EGK nem rendelkezett joggalappal ehhez.⁷⁹ Másik példa lehet napjainkban a jogállamiság fejlődése. Az egészen biztos, hogy a 2000-es évek második felében legkésőbb a jogállamiság jelentősége megjelent egyes nemzetközi szervezetek munkájában, amelynek jelentőségét az Unió is érzékelte már korábban (habár akkor még arra vonatkozóan bizonytalan tartalmú alapelveként került meghatározásra, majd ezt követően az Európai Unió értékeként határozták azt meg).⁸⁰ Ez később, ahogy a jogállamisággal kapcsolatos aggályok a 2010-es évek elején megjelentek, úgy jelentek meg először politikai említés szintjén,⁸¹ majd szakpolitikai szinten is az erre vonatkozó jogi instrumentumok.⁸²

2. Ebben a folyamatban az uniós intézmények jelentős szerepet játszanak, különösen a Bizottság, az EP és az EUB. Az Európai Bizottság talán az egyik legjelentősebb ezek közül, annak széleskörű feladat- és hatásköre miatt. Nem véletlen, hogy a Bizottság szerepének vizsgálatakor aktivista szerepet tulajdonítanak az intézménynek. Ezzel összefüggésben elmondható, hogy a Bizottság már egészen korán egy, az integrációt mélyítő álláspontot képviselt. Ebben jelentős szerepe volt a Bizottság Jogi Szolgálatának is, amelynek vezetője, Michel Gaudet aktivista megközelítést képviselt már a divízió létrejöttétől kezdve. Nem csoda, hogy a legjelentősebb ügyek esetén jelentős szerepet játszott, így a Van Gend en Loos, a Costa v. ENEL, de az Internationale Handelsgesellschaft ügyek esetén is.⁸³ Michel Gaudet-t követően is jelen maradt a Jogi Szolgálat oldaláról ez a megközelítés, amely megjelent többek között az ERTA-ügy során adott érvelésben is.⁸⁴ Ez az aktivista megközelítés ugyanakkor nemcsak

⁷⁸ Ld. többek között Communication of the Commission about the Community's Policy on the environment, SEC(71) 216 final, 1971. július 22. 2.; Communication from the Commission to the Council on a European Communities' programme concerning the environment, SEC(72) 666, 1972. március 22.; 84/631/EGK tanácsi irányelv a veszélyes hulladékok országhatárokat átlépő szállításának az Európai Közösségen belüli felügyeletéről és ellenőrzéséről szóló HL L 326, 13.12.1984, 31-41.; 70/157/EGK irányelv a gépjárművek megengedett zajszintjére és kipufogórendszeire vonatkozó tagállami jogszabályok közelítéséről HL L 42, 23.2.1970, 16-20.

⁷⁹ Ludwig KRÄMER: The Single European Act and Environmental Protection: Reflections on Several New Provisions in Community Law, *Common Market Law Review*, vol. 24., no. 4. (1987) 660.

⁸⁰ Andreas KUMIN: Global Activities and Current Initiatives in the Union to Strengthen the Rule of Law – A State of Play. In: Werner SCHROEDER (szerk.): *Strengthening the Rule of Law in Europe: From a Common Concept to Mechanisms of Implementation*. Hart Publishing, Oxford, 2016. 208-211.; David KOSAŘ - Lucas LIXINSKI: Domestic Judicial Design by International Human Rights Courts, *American Journal of International Law*, vol. 109., no. 4. (2015) 713-715.

⁸¹ Ld. 2012-től kezdve: José Manuel Durão Barroso President of the European Commission State of the Union 2012 Address, 2012.09.12, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_12_596

⁸² Ld. Sonja PRIEBUS: The Commission's Approach to Rule of Law Backsliding: Managing Instead of Enforcing Democratic Values? *Journal of Common Market Studies*, vol. 60., no. 6. (2022) 1689-1692.

⁸³ Morten RASMUSSEN – Bill DAVIES: Towards a New History of European Law. *Contemporary European History*, vol. 21., no. 3. (2012) 377.

⁸⁴ Anne McNAUGHTON: Acts of Creation – The ERTA Decision as a Foundation Stone of the EU Legal System. In: Fernanda NICOLA – Bill DAVIES: *EU Law Stories – Contextual and Critical Histories of European Jurisprudence*. Cambridge, Cambridge University Press, 2017. 136-137.

a Jogi Szolgálatra volt jellemző. Hasonló megközelítés figyelhető meg a közlekedéspolitika, de akár a már említett környezetvédelmi politika esetén. Ez utóbbi esetén is nemcsak az intézményi álláspont, de a személyes álláspontok is arra mutattak rá, hogy a környezetvédelem esetén szükséges egy aktivista megközelítés.⁸⁵ Ez azonban nemcsak a személyes álláspontok és a politikai nyilatkozatok, vagy a Bíróság előtti jogi érvelés esetén figyelhető meg. Mivel a Bizottságnak jelentős szerepe van a jogalkotásban, ez az álláspont ott is tükröződött, elég, ha egy pillantást vetünk a Bizottság rendeletalkotásaira, az irányelvekre, de akár más eszközökre is. Megemlíthető, hogy a Bizottság helyzete azért is sajátos, mert amellett, hogy továbbra is jelen van az aktivista megközelítés, egyfajta menedzseri szerep is megjelent (a válságok kezelése esetén legalábbis) a Bizottság részéről az elmúlt években.⁸⁶

- 3 Az Európai Parlament szerepe is szembevetendő ezen folyamatok során. Az Európai Parlament az integráció fejlődése során egyre komolyabb szerephez jutott. Vitafunkciója és később a jogalkotásban levő szerepe pedig egyre jelentősebb pozícióhoz juttatta a szakpolitikák alakítása során. Az előbbi esetén megfigyelhető tendencia, hogy a viták során a képviselők igyekeztek egyes problémákra felhívni a figyelmet, amelynek során időről-időre előjön az arra vonatkozó törekvés, hogy az Unió az adott területen kapjon jelentősebb szerepet. Ezzel összefüggésben fontos megemlíteni az EP jelentéstételi szerepét is, amely szintén jelentős eszköznek bizonyult a folyamat során.⁸⁷
- 4 Az EUB ugyanúgy komoly szereppel bír ebben a folyamatban, amelynek pontos tartalmát a szakirodalom is igyekezett meghatározni. Abban a legfőbbben egyetértenek, hogy az uniós jog fejlődésében az EUB központi szereppel bír. Ahogy Weiler rögzíti, az EUB-re jellemző egyfajta normatív szupranacionalizmus, amelynek keretében az EUB döntéseiben rögzítette többek között a közvetlen hatály és az uniós jog elsőbbségének doktrínáit.⁸⁸ A döntések esetén azonban nem csupán ismertette az egyes elveket és meghatározta azok alapjait, hanem sokkal inkább kifejezetten jogfejlesztő módon viszonyult azokhoz, úgy, hogy hangsúlyozta az uniós jognak a nemzetközi jogtól és a tagállami jogoktól független létét, kialakítva ezzel az uniós jog

⁸⁵ Ld. Christian VAN DER VELDE: Environmental and Consumer Protection. In: Éric BUSSIÈRE et. al. (eds.): *The European Commission 1973–86 – History and memories of an institution*. Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2014. 385–392.

⁸⁶ Ld. Michael W. BAUER – Stefan BECKER: The Unexpected Winner of the Crisis: the European Commission's strengthened role in Economic Governance. *Journal of European Integration*. vol. 26., no. 3. (2014) 213–229.

⁸⁷ Jan-Henrik MEYER: Green Activism. The European Parliament's Environmental Committee promoting a European Environmental Policy in the 1970s. *Jahrbuch der Europäischen Integration Institut für Europäische Politik*, vol. 17., no. 1. (2010) 73–77.

⁸⁸ WEILER i. m. 2412–2431.

autonómiáját is.⁸⁹ Jogfejlesztő tevékenysége az uniós jog számára természetesen más területeken is jelentőssé vált a 70-es évekre, így a közös piac esetében többek között a Dassonville-ügy,⁹⁰ és az azt értelmező további esetjog, de ugyanúgy a beleértett külső hatáskör is ide sorolható, elsőként említve az ERTA-ügyet,⁹¹ valamint az azt követő további hatáskörtípusokat az uniós kapcsolati jog területén. Ami biztos, hogy az EUB jogértelmezési monopóliummal rendelkezik, vagyis ez az intézmény az, amely irányadó értelmezést ad az uniós jog rendelkezései esetén.⁹² Ha ebből indulunk ki, természetesen ezek az értelmezések jelentős befolyással bírnak a hatáskörök kérdésére is az Unió esetén. Következésképpen annak szerepe is jelentős, hogy az EUB adott esetben dönt az egyes versengő jogértelmezések között, amelyek esetén bizonyos jogértelmezéseket legitimál. Ezzel összefüggésben az esetjoga során az egyes értelmezési módok, így a teleologikus jogértelmezés is kulcsszereppel bír.⁹³

Végül, érdemes felsorolni a Tanácsot és az Európai Tanácsot is, mivel ezek azok a fórumok, amelyek felhívják a figyelmet sokszor a tagállamokat érintő problémákra, valamint amelyeken keresztül a tagállamok elfogadják az egyes reformfolyamatokat, vagy adott esetben megakasztják azokat.

4.3.2. Az akadémiai szféra kérdése

Arra vonatkozóan is egyre több kutatás van, hogy az akadémiai szféra mekkora szerepet is játszott, illetve játszik az uniós jog fejlődésében, amely állítás egybecseng Sinclair megközelítésével, hogy a nemzetközi szervezeten belüli egyes személyi elgondolások befolyással vannak a szervezet fejlődésére. Megjegyzendő, hogy az akadémiai szféra esetén kifejezetten a közösségi, majd az uniós joggal foglalkozó szakemberekről beszélhetünk, akik tudományos tevékenységükkel segítik annak fejlődését.⁹⁴ Másrészt ki kell térni arra is, hogy vannak szakpolitikák, ahol nem csupán az uniós jog ismerete számít, hanem az adott szakterületen való szakértelem is.⁹⁵ Amennyiben az elsőre helyezzük a hangsúlyt (nem elfelejtve a második aspektust), már az EGK születésekor megfigyelhető egy a közösségi joggal foglalkozó tudományos közösség megjelenése,

⁸⁹ C-26/62. sz. ügy NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos v Netherlands Inland Revenue Administration [ECLI:EU:C:1963:1]; C-6/64. sz. ügy Flaminio Costa v E.N.E.L. [ECLI:EU:C:1964:66].

⁹⁰ C-8/74. sz. ügy Procureur du Roi v Benoît and Gustave Dassonville [ECLI:EU:C:1974:82].

⁹¹ C-22/70. sz. ügy Bizottság v. Tanács [ECLI:EU:C:1971:32].

⁹² Az Európai Unióról szóló Szerződés 19. cikk (1) bekezdés és (3) bekezdés a) pontja; EUMSZ 267. cikk; Davor PETRIĆ: Reasoning, Interpretation, Authority, Pluralism, and the Weiss/PSPP Saga. *European Papers*, vol. 6., no. 2. (2021) 1124.

⁹³ Paul CRAIG: Pringle and the nature of legal reasoning. *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, vol. 21., no. 1. (2014) 213.

⁹⁴ STEIN i. m. 3.

⁹⁵ Aleksandra ČAVOŠKI: Science and law in Environmental Law and Policy: The Case of the European Commission. *Transnational Environmental Law*, vol. 9., no. 2. (2020) 279.

amelyek hol jobban, hol kevésbé, de érzékelik a közösségi, illetve uniós jogot érintő kihívásokat. Ennek első jelei már jelen voltak a közvetlen hatály és az uniós jog elsőbbségével kapcsolatos vitákban, ahol már egészen korán megjelent a közösségi jog független jogrendként való létezésével kapcsolatos vita, de ugyanúgy az is, hogy ezekben a folyamatokban mekkora szerepet kell, hogy játsszon az EUB.⁹⁶ A szféra képviselői konferenciákon és tudományos publikációkban ismertették álláspontjaikat az egyes uniós jogi problémákat illetően már akkoriban is.⁹⁷

Az is igaz, hogy az akadémiai szféra nem az intézményektől függetlenül létezik. Egyrésztől megfigyelhető egyfajta átjárhatóság. Mind a Bizottság, mind az EUB részéről (de ugyanúgy az egyes minisztériumok szintjén) is az egyes tisztviselők, bírók vagy más ott dolgozó jogászok aktív szerepet vállalnak az akadémiai szférán belül az uniós joggal kapcsolatos gondolkodás fejlesztésében tudományos publikációk és konferenciák szintjén.⁹⁸ Emellett az is igaz, hogy az intézmények és az akadémiai szféra között együttműködés is tapasztalható. A Bizottság már a korai időszakban aktív szerepet játszott abban, hogy a közösségi joggal foglalkozó tudományos igényességű folyóiratot hozzon létre, amely később a *Common Market Law Review* lett.⁹⁹ Emellett a Bizottság együttműködött a *Fédération Internationale pour le Droit Européen*-nel (FIDE) a különböző, a közösségi jog természetével foglalkozó konferenciák szervezésének kapcsán is.¹⁰⁰

5. Következtetések

A tanulmányban kifejtett vizsgálatok alapján így az alábbi következtetések tehetők:

Először: az Európai Unió Bíróságának esetjoga alapján egyfajta alkotmányos gondolkodás legkésőbb a 80-as években megjelent a testület részéről. Ez a gondolkodás az Unióval kapcsolatos, annak alkotmányos természetével foglalkozó írásokban is tetten érhető, amely gondolatok mind a mai napig jelen vannak az Unióval kapcsolatos gondolkodásban. Sinclair elmélete is az Unió egyes szerveinek ezen „alkotmányos gondolkodása”, illetve működése miatt alkalmazható az Unióra vonatkoztatva.

⁹⁶ Pld. DAVIES – Morten RASMUSSEN: From International Law to a European Rechtsgemeinschaft: Towards a New History of European Law, 1950–1979. In: Johnny LAURSEN (ed.): *The Institutions and Dynamics of the European Community, 1973–83*. Baden-Baden, Nomos, 2014. 107–110.

⁹⁷ Karen J. ALTER: Jurist Advocacy Movements in Europe: The Role of Euro-Law Associations in European Integration (1953–1975). In Karen J. ALTER: *The European Court's Political Power – Selected Essays*. Oxford, Oxford University Press, 2009. 74.

⁹⁸ Päivi LEINO-SANDBERG: Enchantment and critical distance in EU legal scholarship: what role for institutional lawyers? *European Law Open*, vol. 1., no. 2. (2022) 241–249.

⁹⁹ Rebekka BYBERG: The History of Common Market Law Review 1963–1993 – Carving out an Academic Space for Europe. *European Law Journal*, vol. 23., no. 1–2. (2017) 47.

¹⁰⁰ Morten RASMUSSEN: From Costa v ENEL to the Treaties of Rome: A Brief History of a Legal Revolution. In: Miguel Polares MADURO – Loïc AZOULAI (eds.): *The Past and Future of EU Law – The Classics of EU Law Revisited on the 50th Anniversary of the Rome Treaty*. Oxford, Hart, 2010. 79.

Másodszor: a hatáskörök kiterjesztésének számos eszköze van az uniós jogon belül. Ez nemcsak a közvetett jogalkotás esetét jelenti, de más eszközöket is, amelynek felsorolására Garben kísérletet tesz. Habár a felsorolás sokrétű, vélhetően további elemek is jelen lehetnek az uniós jog fejlődésének folyamata során. Ennek ténye megágyaz annak, hogy egy, a hatásköri rendelkezések jelentéstartalmának változását vizsgáló elméleti megközelítés alkalmazható legyen az uniós jog fejlődésének vizsgálatakor.

Harmadszor: az intézmények aktívan közreműködnek az uniós jog fejlesztése esetén. Ezek közül a legjelentősebb a Bizottság, amelynek szupranacionális természete nagyban elősegíti, hogy egy kifejezetten aktivista megközelítést képviselhessen, majdhogynem a kezdetektől. Emellett az Európai Unió Bírósága is jelentős szerepet játszik az uniós jog értelmezésekor. Mindemellett az Európai Parlament növekvő szerepe, illetve a tagállamok engedélye is szükséges a folyamathoz. További érdekesség, hogy a közösségi/uniós jogászok köre szintén szerepet játszik az uniós jog fejlődésében (és az ennek eredményét jelentő hatáskörváltozásokban) már a kezdetektől. Hasonlóan Sinclair elméletében elmondottakhoz, ezek a szereplők közreműködnek ezekben a folyamatokban.