

Tartalomjegyzék

<i>Rövidítések jegyzéke</i>	4
<i>I. Előszó</i>	9
<i>II. Az intézményi aktusok helye az Európai Unió jogforrási rendszerében</i>	11
<i>III. Intézményi aktusok</i>	15
1. Az intézményi aktusok tipológiája.....	15
2. A Közösségi pillér intézményi aktusai a Lisszaboni Szerződés előtt.....	18
2.1. Nevesített tipikus aktusok.....	18
2.2. Nevesített atipikus aktusok.....	20
3. A Közös kül- és biztonságpolitika (II. pillér) intézményi aktusai a Lisszaboni Szerződés előtt.....	20
3.1. A KKBP intézményi jogi aktusairól általában.....	20
3.2. Elvek és iránymutatások (Principles and general guidelines).....	22
3.3. Közös stratégia (Common strategy).....	23
3.4. Együttes fellépés (Joint action).....	24
3.5. Közös álláspont (Common position).....	26
3.6. Határozat (Decision).....	29
3.7. Ajánlás, vélemény.....	31
3.8. Jogalkotási-döntéshozatali eljárás.....	31
3.9. Megállapodások.....	32
3.10. Az Alkotmányos Szerződés módosítási kísérlete.....	34
4. A Büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés (III. pillér) intézményi jogi aktusai a Lisszaboni Szerződés előtt.....	35
4.1. A Büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés jogáról és intézményi aktusairól általában.....	35
4.2. Nevesített aktusok.....	36
4.2.1. Közös álláspont (Common position).....	37
4.2.2. Kerethatározat (Framework decision).....	38
4.2.3. Határozat (Decision).....	45
4.2.4. Egyezmény (Convention).....	46
4.2.5. Együttes fellépés (Joint action).....	48
4.3. Nem nevesített aktusok.....	48
4.4. Az intézményi jogi aktusok jogalkotási eljárása.....	48
5. Nevesített tipikus intézményi jogi aktusok az Alkotmányos Szerződés szerint.....	49
6. Nevesített tipikus aktusok a Lisszaboni Szerződés után.....	50
6.1. Jogalkotási aktusok.....	55
6.2. Nem jogalkotási aktusok.....	56
6.2.1. Felhatalmazáson alapuló jogi aktusok.....	56
6.2.2. Végrehajtási aktusok.....	62
6.2.3. Felhatalmazáson alapuló aktusok – végrehajtási aktusok elhatárolása.....	66
6.2.4. Egyéb, közvetlenül a Szerződések felhatalmazása alapján elfogadott nem jogalkotási aktusok.....	69
6.3. Kritikai megjegyzések.....	69
6.4. A nevesített tipikus aktusok formái.....	71
6.4.1. A nevesített tipikus aktusok alkalmazásával kapcsolatos doktrínák.....	72

6.4.2. A rendelet (regulation, regolamento, Verordnung)	83
6.4.3. A határozat (decision, decisione).....	88
6.4.4. Az irányelv (directive, direttiva, Richtlinie).....	92
6.5. Az ajánlás (recommendation, raccomandazione) és a vélemény (opinion, parere).....	110
6.6. A jogalkotás eljárási és technikai aspektusai	113
6.6.1. Döntéshozatali eljárások	113
6.6.2. Típus és forma megválasztása	118
6.6.3. Formai és tartalmi követelmények	121
6.6.4. Jelölés	121
6.6.5. Indokolás	122
6.6.6. Aláírás.....	126
6.6.7. Közzététel, hatálybalépés.....	127
6.6.8. Nyelvi rezsim	130
6.6.9. Végrehajtás	130
6.6.10. Dokumentumokhoz való hozzáférés	131
7. Nevesített atipikus aktusok	132
8. Nem nevesített aktusok	134
9. „Soft law”	136
10. A Büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés intézményi jogi aktusai a Lisszaboni Szerződés után	137
10.1. A Lisszaboni Szerződés főbb módosításai a Büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködésben.....	137
10.1.1. Strukturális hely	137
10.1.2. Döntéshozatal – jogalkotás	137
10.1.3. Egyszerűsített szerződésmódosítás, nemzetközi egyezmények	139
10.1.4. Bírószági kontroll.....	140
10.2. Intézményi jogi aktusok a Lisszaboni Szerződés után a Büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködésben.....	140
10.2.1. Nevesített tipikus aktusok	141
10.2.2. Nevesített atipikus aktusok	146
10.3. Összegzés	146
11. A KKBP jogi aktusai a Lisszaboni Szerződés után	148
11.1. Az intézményi jogi aktusok típusa, formái.....	148
11.1.1. Az intézményi jogi aktusok egyik típusa: a jogilag kötelező aktusok, azaz a nem jogalkotási aktusok.....	148
11.1.2. A nem jogalkotási aktusok formái	149
11.1.3. Az intézményi jogi aktusok másik típusa: a jogilag nem kötelező aktusok.....	150
11.1.4. Látszólagos jogi aktus.....	150
11.2. Általános iránymutatás (general guideline)	150
11.3. Határozat (Decision)	151
11.3.1. Az Európai Tanács határozatai.....	152
11.3.2. A Tanács határozatai	153
11.3.3. A Politikai és Biztonsági Bizottság határozatai.....	161
11.4. Ajánlás	161
11.5. Vélemény	162
11.6. Megállapodás	162
11.7. Bírói kontroll	163
11.8. Döntéshozatali eljárás	163

11.8.1. Intézményi aktus kezdeményezése	163
11.8.2. A döntéshozatali eljárás általános szabálya: EU-Szerződés 31. (ex 23.) cikk	163
11.8.3. Speciális döntéshozatali eljárások	165
IV. Jogforrási hierarchia.....	167
1. A hierarchia koncepciója és az európai integráció	168
2. Hierarchia a szabályozási kompetenciák között.....	168
3. Hierarchia az Európai Unió pillérei között.....	170
4. Hierarchia az intézmények hatásköre között.....	172
5. Hierarchia a döntéshozatali eljárások között.....	173
6. Hierarchia az Unió intézményi jogi aktusai között	174
6.1. Az intézményi jogi aktusok hierarchiája a Lisszaboni Szerződés előtt	174
6.2. Érvek a jogforrási hierarchia bevezetése mellett.....	178
6.3. Ellenérvek a jogforrási hierarchiával szemben	179
6.4. Intézményi javaslatok a jogforrási hierarchia bevezetésére	180
6.5. Az intézményi aktusok hierarchiája a Lisszaboni Szerződés óta	189
V. Összegzés.....	193
Irodalomjegyzék.....	199
Hivatkozott jogszabályok jegyzéke.....	205
Hivatkozott jogesetek jegyzéke.....	215

Ábrák jegyzéke

1. számú ábra: Nevesített tipikus aktusok típus-centrikus osztályozása	52
2. számú ábra: Nevesített tipikus aktusok forma-centrikus osztályozása	54
3. számú ábra: Döntéshozatali eljárások	115

Táblázatok jegyzéke

1. sz. táblázat: A felhatalmazáson alapuló aktusok és a végrehajtási aktusok elhatárolása	194
2. sz. táblázat: Rendelet, határozat, irányelv összevetése	195

Rövidítések jegyzéke

AG	főtanácsnok (Advocate General, Avocat Général)
Amszterdami Szerződés	Amszterdami Szerződés az Európai Unióról szóló szerződés, az Európai Közösségeket létrehozó szerződések és egyes kapcsoló okmányok módosításáról (Amszterdam 1997/1999)
Bíróság vagy Európai Bíróság	az Európai Unió Bíróságán belül a legmagasabb szintű ítélkező szervezet
EBHT	Európai Bírósági Határozatok Tára
EGK	Európai Gazdasági Közösség
EGK-Szerződés	Az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó Szerződés (Róma 1957., 1993. november 1-től EK-Szerződés, 2009. december 1-től EUM-Szerződés)
Római Szerződés	
EK	Európai Közösség
EKB	Európai Központi Bank
EK-Szerződés	Az Európai Közösséget létrehozó Szerződés (1993. november 1-ig EGK-Szerződés, 2009. december 1-től EUM-Szerződés)
Római Szerződés	
ENSZ	Egyesült Nemzetek Szervezete
ESZAK	Európai Szén- és Acélközösség
ESZAK-Szerződés	Párizsi Szerződés az Európai Szén- és Acélközösség létrehozásáról (Párizs 1951)
EU	Európai Unió
EUM-Szerződés	Szerződés az Európai Unió működéséről (1993. november 1-ig EGK-Szerződés, 2009. december 1-ig EK-Szerződés)
EURATOM	Európai Atomenergia Közösség
EURATOM Szerződés	Szerződés az Európai Atomenergia Közösség létrehozásáról (Róma 1957)
Europol	Európai Rendőrségi Hivatal
EU-Szerződés	Európai Unióról szóló Szerződés
GATT	Általános Vám- és Kereskedelmi Egyezmény
HL	az Európai Unió Hivatalos Lapja
KBER	Központi Bankok Európai Rendszere
KKBP	Közös kül- és biztonságpolitika
Lisszaboni Szerződés	Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról, amelyet Lisszabonban 2007. december 13-án írtak alá.
Maastrichti Szerződés	Szerződés az Európai Unióról (Maastricht 1992)
Nizzai Szerződés	Nizzai Szerződés az Európai Unióról szóló szerződés, az Európai Közösségeket létrehozó szerződések és egyes kapcsoló okmányok módosításáról (Nizza 2001)
Per A	főtanácsnok (bíróági határozathoz) fűzött indítványa
v	„versus” (jogesetek jelölésénél a felek nevét elválasztó rövidítés)
WTO	Kereskedelmi Világszervezet

I. Előszó

A jogforrási rendszer, az intézményi jogi aktusok világa az egyik legkomplexebb, legzavarosabb területe az Európai Unió közjogának. Gombos Katalin a dantei Pokol kapujának feliratát („Ki itt belépsz, hagyj fel minden reménnyel”¹) ajánlja az uniós jogforrási rend témájával ismerkedők figyelmébe.² Michael Dougan egyenesen mazohistának titulálja azokat, akik rendet kívánnak vágni az Európai Bíróságnak az irányelvek jogi hatásaival foglalkozó zavaros, széttöredezett esetjogában.³ Ennek ellenére vagy éppen ezért, jelen könyv az *Európai Unió intézményi jogi aktusainak rendszerezett, tematikus, összehasonlító bemutatására* tesz kísérletet. Az *intézményi jogi aktus* terminus a szerző sajátos, a művön végigvonuló fogalomhasználata.

A Lisszaboni Szerződés⁴ több évtizedes folyamatot zárt le az Európai Unió jogforrási rendszerének megújítását illetően. Az alapító szerződések hatályba lépését követően⁵ az Európai Unió (korábban EGK, ESZAK, EURATOM, majd Európai Közösség) jogforrási rendszere – legalábbis a pozitív jog szintjén – hosszú évtizedeken keresztül lényegét tekintve nem változott. Bár a reform erőteljesebb gondolata az 1980-as évek közepén felmerült, érdemibb változást az Európai Unióról szóló Maastrichti Szerződés⁶ hozott a II. és III. pilléres specifikus jogi aktusok bevezetésével. A rendszeren nem változtatott az Amszterdami,⁷ majd a Nizzai Szerződés⁸ sem. Rendszerszintű változást az Alkotmányos Szerződés⁹ irányzott elő, az azonban az ismert okok miatt nem lépett hatályba. Ennek főbb elemeit bizonyos módosításokkal átvette és átmentette a Lisszabonban 2007. december 13-án aláírt és 2009. december 1-én hatályba lépett Lisszaboni Szerződés.

A Lisszaboni Szerződés módosította az Európai Unióról szóló Szerződést (továbbiakban EU-Szerződés) és az Európai Közösséget létrehozó Szerződést. „Az Európai Közösséget létrehozó Szerződés” (továbbiakban EK-Szerződés) új elnevezése „Az Európai Unió működéséről szóló Szerződés”¹⁰ (továbbiakban EUM-Szerződés), míg a „Közösség, Közösségek, Európai Közösség” elnevezések „Unió, Európai Unió” elnevezésre változtak.¹¹

¹ Dante Alighieri: Isteni színjáték, Európa Könyvkiadó, 1982, 16.

² Gombos 2011: 55.

³ Dougan 2007: 963.

⁴ Lisszaboni Szerződés az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról, amelyet Lisszabonban 2007. december 13-án írtak alá, HL C 306., 2009.12.17.

⁵ Európai Szén- és Acélközösséget alapító Szerződés 1952.07.25., Európai Gazdasági Közösséget alapító Szerződés és Európai Atomenergia Közösséget alapító Szerződés 1958.01.01.

⁶ Szerződés az Európai Unióról HL C 191., 1992.7.29., 1.

⁷ Amszterdami Szerződés az Európai Unióról szóló szerződés, az Európai Közösségeket létrehozó szerződés és egyes kapcsolódó okmányok módosításáról, HL C 340., 1997.11.10., 1.

⁸ Nizzai Szerződés az Európai Unióról szóló szerződés, az Európai Közösségeket létrehozó szerződés és egyes kapcsolódó okmányok módosításáról, HL C 80., 2001.3.10., 1.

⁹ Szerződés európai alkotmány létrehozásáról, HL C 310., 2004.12.16.; Gordos Árpád – Ódor Bálint: Az Európai Alkotmányos Szerződés születése, Tanulmányok – dokumentumok. HVG-ORAC, Budapest 2004, 367-422.

¹⁰ HL C 83., 2010.3.30., 47. Megjegyzést érdemel, hogy a Lisszaboni Szerződés 2. cikk 1. pontjának hivatalos magyar nyelvű változatában: „A szerződés címsora a következőképpen módosul: Szerződés az Európai Unió működéséről”. HL C 306., 2007.12.17., 42.

¹¹ Lisszaboni Szerződés 2. cikk 1. és 2. pont.

Az írás alapvető célkitűzése annak vizsgálata, *hogyan lehet viszonylag egységes szempontrendszer szerint az Európai Unió intézményi jogi aktusait rendszerezni, kategorizálni; hogyan lehet az intézményi aktusok típusait elhatárolni; hogyan lehet a nevesített tipikus aktusok formáit megkülönböztetni*. E kérdésekkel valamennyi pillér ismertetése során találkozhatunk.

A hazai jogtudomány eddig kevés figyelmet fordított az uniós jogforrási hierarchia kérdésére. Ezért a mű azt is elemzi, *vajon felállítható-e hierarchia az Unió jogforrásai, különösen az intézményi jogi aktusok között*.

A Szerző arra is keresi a választ, hogy *a Lisszaboni Szerződéssel sikerült-e elérni a célul kitűzött érthetőséget, átláthatóságot, egyszerűsítést a jogforrások és jogi aktusok terén*.

A könyv keretes szerkezetbe foglalva bemutatja az Európai Unió intézményi aktusainak rendszerét. Az Előszót és az Összegzést leszámítva három részre tagolódik.

Az első rész az intézményi jogi aktusoknak az uniós jogforrási rendszerben elfoglalt helyével foglalkozik.

A középső rész az intézményi aktusokat elemzi. Bemutatja pillérenként az intézményi jogi aktusok „Lisszabon előtti” rendjét, az Alkotmányos Szerződés reform elképzeléseit és a Lisszaboni Szerződés hatálybalépését követően érvényesülő rendszert. Mivel a Lisszaboni Szerződés jelentős változást hozott az intézményi aktusok terén, a könyv részletesen kitér a büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés, valamint a közös kül- és biztonságpolitika „Lisszabon utáni” intézményi aktusaira. E rész tehát két idősíkra osztható, az időbeli választóvonal 2009. december 1.

A harmadik rész a jogforrási hierarchia koncepciójának a közösségi és uniós jogban való megjelenésével, fejlődésével, a formális bevezetésére irányuló javaslatokkal, az Európai Unió jogforrásainak, elsősorban intézményi aktusainak jogforrási hierarchiájával foglalkozik.

A Szerző a témát jogtörténeti igénnyel törekszik bemutatni, a három Közösség alapításától napjainkig, ugyanakkor a téma tárgyalása inkább tematikus, mint kronologikus.

A könyv tudományos igénnyel készült, a Szerző doktori értekezésének anyagára épül. Az egyetemi oktatás és a joggyakorlat kívánalmaira tekintettel kézikönyvekre jellemző anyagrészeket is tartalmaz.

A Szerző hálával tartozik Várnay Ernő professzor úrnak a mű születése során tett számos építő jellegű kritikáért. A forrásanyag összegyűjtésében, a kézirat formázásában Tóth Benedek doktorandusz hallgató működött közre. A kézirat leírásának dandárját a Juhász, Császár, Csvila Ügyvédi Iroda titkárnői kollektívája végezte. Önzetlen munkájukat a Szerző ezúton is köszöni.

Szeged, 2012. október 25.

a Szerző

II. Az intézményi aktusok helye az Európai Unió jogforrási rendszerében

Az Európai Unió, mint sajátos nemzetközi szervezet, *sui generis*, szupranacionális jogrendszerrel és *sui generis* jogforrási rendszerrel rendelkezik. Az uniós jog forrásai és jogi aktusai az elemzés különböző szempontjai alapján sokféleképpen tárgyalhatóak és rendszerezhetőek.

1. Az EU jogforrási rendszere tagolható aszerint, hogy az *Unió melyik pillérében* folytatott együttműködésre vonatkoznak: a közösségi jog forrásai; a Közös kül- és biztonságpolitika jogának forrásai; a Büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés jogának forrásai.¹²

A Lisszaboni Szerződés előtt a közösségi jognak az I. pillérben kialakult egy zártabb, strukturáltabb, szupranacionális formája, mely valódi jogrendszerként működött. A II. és III. pillér a klasszikus nemzetközi jogra jellemző államközi/kormányközi együttműködés formáját öltötte, a szabályozás inkább a tagállamok megállapodásainak egy sajátos csoportját jelentette, amelyekben a tagállamok egyhangúlag döntöttek. A szabályok többsége nem volt közvetlenül alkalmazható a tagállamok nemzeti jogában. A Lisszaboni Szerződés megszüntette a korábbi pilléres rendszert,¹³ az Unió egészére kiterjesztette a korábbi közösségi jogi szabályozási modellt. Az uniós jogon belül speciális szabályozási területként megmaradt a közös kül- és biztonságpolitika. A 2009. december 1. előtt elfogadott jogi aktusok azonban továbbra is hatályban maradnak, és megtartják korábbi elnevezéseiket.¹⁴

2. Egy másik csoportosítás megkülönböztető ismérve az, hogy az egyes aktusok milyen fokú normapotenciával rendelkeznek; mi érvényesülésük és jogi kikényszeríthetőségük tényleges határa. Egyrészt vannak azok a jogi aktusok, amelyek teljes értékű normák, jogilag kötelező erővel rendelkező jogszabályok, *lex perfecta*-k, az Unió jogalkotásra hivatott szervei alkották általános tényállásokhoz, általános hatályú rendelkezést tartalmaznak, közvetlen érvényesülésre tarthatnak igényt, bíróság előtt kikényszeríthetőek, avagy ha nem is teljes értékű normák, de az alapító szerződések szerint szabályozott jogi aktusok (*Formalak*).

Másrészt léteznek az „egyéb jogcselekmények” (*sonstige Rechtshandlungen*), melyek szorosan véve nem normatív tartalmúak, de szintén forrásai, részei az EU jogi instrumentáriumának.¹⁵

3. A jog rétegződésének elmélete¹⁶ alapján az *uniós jog három rétege* különböztethető meg.¹⁷

a) Az Európai Unió alapjait a tagállamok által alkotott nemzetközi szerződések (alapító szerződések, azokat módosító és kiegészítő szerződések) képezik. Ezekben a tagállamok közvetlen jogalkotóként megalkották a nemzetközi szervezet legalapvetőbb szervezeti, eljárási, hatásköri és érdemi együttműködési szabályait. Ezek a szabályok adják az Unió működésének alapját és kereteit, egyben a legmagasabb szintű szabályokat alkotják (*eredeti vagy elsődleges szabályok*). A szerződésekben mutatkoznak meg vagy vezethetőek le azok az általános jogelvek, amelyek áthatják az uniós jogalkotást és jogalkalmazást.

b) Az uniós jog második rétegét az uniós intézmények által alkotott szabályok (intézményi jogi aktusok) alkotják. Ezen a területen közvetlenül nem a tagállamok, hanem az alapító

¹² Várnay – Papp 2001: 145.

¹³ Létezik olyan álláspont is, hogy a Lisszaboni Szerződés után az Unió kettős pillérszerkezettel rendelkezik: egyéb uniós politikák pillére mellett a közös kül- és biztonságpolitika is megőrizte elkülönült pillér jellegét. Kajtár 2010: 11-13.

¹⁴ Blutman 2010: 33-34., az EU- és EUM-Szerződéshez csatolt 36. számú Lisszaboni Jegyzőkönyv 9. cikk.

¹⁵ Mádl 1974: 93.

¹⁶ Pokol 2001.

¹⁷ Blutman 2010: 43-44.

szerződésekkel létrehozott intézmények a jogalkotók. Az alapító szerződésekben foglalt felhatalmazás alapján az intézmények által alkotott szabályok több formában jelennek meg (*származtatott vagy másodlagos uniós jogszabályok*). Ide sorolhatóak a Közösségek, később az Unió által más államokkal vagy nemzetközi szervezetekkel kötött nemzetközi egyezmények is.

c) Az uniós jog harmadik rétegét az Európai Unió Bírósága által kialakított és sokszor jogszabályokká szilárduló állandó gyakorlat (*esetjog*) képezi. Az uniós bíróságok sok esetben tartalmilag jogalkotást is végeznek.¹⁸

4. A jogirodalomban legáltalánosabban elterjedt az *alanyi jogforrások alapján*, tehát a norma és a jogi aktus alkotója alapján történő csoportosítás. Általában a jogforrásokat három csoportba szokás osztani, mely csoportok belső összetétele, azaz egyes jogforrás típusok besorolása szerzőnként eltérhet.

a) Az *elsődleges (primer, konszenzusos) jogforrások* alkotói a tagállamok. Ide sorolhatóak: az alapító szerződések, a hozzájuk fűzött jegyzőkönyvek, nyilatkozatok; az alapító szerződések módosításai, a hozzájuk fűzött jegyzőkönyvek, nyilatkozatok; a csatlakozási szerződések; a tagállamok által egymás között kötött nemzetközi szerződések; a többségi álláspont szerint az általános jogelvek;¹⁹ bizonyos nézetek szerint az Európai Bíróság gyakorlatában kialakított doktrínák.²⁰ Az alapító szerződéseket és azok módosításait szokás az Unió „alkotmány-jogának” nevezni.²¹

b) A *másodlagos (szekunder, kodifikációs, származékos) jogforrások* körébe egyrészt az Unió intézményei által az alapító szerződésekben biztosított jogalkotási hatáskör keretében alkotott jogszabályok, jogi aktusok tartoznak. A másodlagos jogforrások másik nagy körét adják a Közösség/Unió által kötött nemzetközi szerződések, melyeknek az Unió részese, valamint a vegyes nemzetközi szerződések, ahol szerződő félként nemcsak a Közösség/Unió, hanem a tagállamok is szerepelnek. E szerződések, mint az uniós jogrend részei, kötelezőek az intézményekre, így az EUM-Szerződés 216. cikk (2) bekezdéséből következően elsőbbséget élveznek az intézmények jogi aktusaival szemben.²²

c) A harmadik csoportba sorolhatóak az egyéb jogforrások, melyek közös gyűjtőnév alatt „kiegészítő”, „speciális” vagy „nem nevesített” jogforrásoknak nevezhetőek. Ezen források általában nincsenek nevesítve az alapító szerződésekben, de a gyakorlat és a jogirodalom is úgy kezeli őket, mint az uniós jog forrásait. Ezek mintegy szokásjogi úton váltak az EU jogi forrásaivá, nagy részüket az Európai Bíróság ítélkezési, jogértelmezési gyakorlata alakította ki. Ebbe a harmadik csoportba tartoznak: atipikus aktusok; a tagállamok képviselőinek határozatai, akik az elfogadás során nem mint a Tanács tagjai járnak el; Európai Tanács határozmányai (resolution); következtetései (conclusions); közlemények (communications); felhívások (notices); memorandumok; iránymutatások; intézményközi megállapodások; nyilatkozatok; akció programok (action programmes); intézmények útmutatásai; ajánlásai; Tanács állásfoglalása vagy ülésének jegyzőkönyve; az Európai Unió Bíróságának esetjoga; a szokásjog.

Egyes szerzők ebbe a harmadik csoportba sorolják a Közösségek/Unió által harmadik államokkal vagy nemzetközi szervezetekkel kötött nemzetközi szerződéseket és az úgynevezett vegyes nemzetközi szerződéseket is.²³

¹⁸ Blutman 2010: 43-44., Gombos 2009: 41., Kecskés 2003: 265-267.

¹⁹ Blutman 2010: 44., Gombos 2009: 37.

²⁰ Szalayné 2003: 207.

²¹ Gombos 2009: 37., Várnay – Papp 2001: 147.

²² Blutman 2010: 211.

²³ Gombos 2009: 41.

5. Gyakran tárgyalják az uniós jog forrásait *négy tételben*. Jeney Petra szerint a jogforrások az alábbi négy csoportba sorolhatók: a tagállamok aktusai; Uniós aktusai; uniós jog általános elvei; Uniós nem tagállamokkal kötött nemzetközi egyezményei.²⁴

Mások az uniós jogforrásokat a következők szerint kategorizálják, mely tekinthető az Uniós hivatalos álláspontjának is: alapító szerződések, mint az Uniós elsődleges joga; intézmények jogai aktusai, mint az Uniós másodlagos joga; általános jogelvek; nemzetközi szerződések.²⁵

6. A jogirodalom és a gyakorlat alapján az Európai Unió jogforrásainak és jogi aktusainak *5 fő kategóriája* különböztethető meg. Az egyes kategóriák maguk is több csoportra oszthatók, belsőleg is strukturálódnak. Ezen rendszerezést több szempont is indokolja.

Napjainkra az Uniós jogforrási rendszere annyira bonyolulttá és összetetté vált, hogy túlélte a hagyományos elsődleges jogforrások – másodlagos jogforrások szerinti kereteket.

Az egyes kategóriák belső differenciálódása is nehezíti a hagyományos fogalmak szerinti besorolást. Nem egyértelmű, hogy az általános jogelvek, illetve az Európai Unió Bíróságának ítéletei az elsődleges vagy másodlagos jogforrások közé helyezhetőek. Az uniós jog részét képező nemzetközi szerződéseknek is több változata alakult ki napjainkra, ezek egy része az elsődleges jogforrások, másik része a származékos jogforrások közé tartozik. Ráadásul jogforrási szempontból maguk az alapító szerződések is nemzetközi szerződések. Ma már az uniós jogban is beszélhetünk többszintes jogforrási hierarchiáról.

Ez a rendszerezés egy kivétellel (intézményi aktusok) párhuzamba állítható a Nemzetközi Bíróság Statútumának 38. cikkében szereplő felsorolással,²⁶ mely összevetés utal az Európai Unió és az uniós jog nemzetközi jogi eredetére.

Az 5 fő kategória: a) nemzetközi szerződések;²⁷ b) Európai Unió Bíróságának ítéletei;²⁸ c) általános jogelvek;²⁹ d) intézményi aktusok; e) nemzetközi szokásjog.³⁰

7. Az Uniós jogforrásainak tárgyalásánál indokolt az *uniós (korábban közösségi) vívmányok* (francia kifejezéssel „*acquis*”) fogalmának tisztázása. A közösségi, majd az uniós jog évtizedes fejlődéseként a gyakorlatban elért integrációs eredmények tekinthetők uniós vívmányoknak. Az uniós vívmányok nem csupán az uniós jogszabályokat és az uniós jogrendszert jelentik. Az uniós jogszabályokat, tételes jogi rendelkezéseket körbeveszi az elveknek, nem kötelező ajánlásoknak, nyilatkozatoknak, állásfoglalásoknak, uniós bírósági vagy egyéb jogalkalmazói döntéseknek, technikai szabályoknak és intézményközi megállapodásoknak olyan burka, mely nem tartozik a hagyományos pozitív joghoz, de amely a jogszabályok gyakorlati alkalmazásának feltételeit nagyban befolyásolja. Lehet valamilyen joghatásuk, de e joghatás tartalma vagy jellege erősen kérdéses. A tételes jogi rendelkezések mellett ezek is részét alkotják az uniós vívmányoknak. Az uniós vívmány kifejezés tételes jogi fogalomként is megjelenik az EU-Szerződés 20. cikk (4) bekezdésében.³¹

²⁴ Jeney 2007: 810.

²⁵ Mathijsen 2010: 52-53., Borchardt 2010: 80-87., Roberta Pannizza: Sources and Scope of European Union Law, www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/en//FTU_1.2.1.pfd (utolsó letöltés 2010.12.21.).

²⁶ Nagy 1990: 38.

²⁷ A nemzetközi szerződésekről részletesen lásd Blutman 2010: 38-43., 210-222.; Várnay – Papp 2010: 175-194., 223-236.

²⁸ Az Európai Unió Bíróságának ítéleteiről részletesen lásd Brown – Kennedy 2000; Amull 2006: 622-628., Blutman 2010: 253-265., Kecskés 2003: 265-267.

²⁹ Az általános jogelvekről részletesen lásd Takis Tridimas 1999., Várnay – Papp 2010: 236-257.

³⁰ A nemzetközi szokásjogról részletesen lásd Blutman 2010: 212-214.

³¹ Blutman 2010: 52.

III. Intézményi aktusok

1. Az intézményi aktusok tipológiája

Az *intézményi aktusok fogalma* az Unió intézményei, szervei, hivatalai által az alapító szerződések felhatalmazása alapján, hatáskörükben eljárva, szabályozott eljárásban meghozott döntések formáit foglalja magában.

Az *intézményi jogi aktusok fogalma* ennél szűkebb, a jogi hatást kiváltó intézményi aktusokat jelenti. Nemcsak a jogilag kötelező intézményi aktusok tartoznak ide, hanem a jogilag nem kötelező, de joghatás kiváltására irányuló aktusok is.³²

Az Európai Unió hatáskörrel rendelkező intézményei, szervei, hivatalai az alapító szerződések felhatalmazása alapján és biztosította hatáskörben jogszabályokat alkothatnak és más jogi aktusokat fogadhatnak el (*származtatott, másodlagos, kodifikációs jogforrások, jogi aktusok*). Ezek az alapító szerződésekben megfogalmazott célok elérését, keretek kitöltését, az Európai Unió működtetését szolgálják. Ezen intézményi jogi aktusok jogalapja mindig az alapító szerződésekben található, a jogforrási hierarchiában alacsonyabb szinten helyezkednek el, mint az alapító szerződések, azok rendelkezéseivel nem állhatnak ellentétben.

Az alapító szerződések, keretszerződések lévén, a fő célok, alapelvek, általános irányvonalak meghatározására korlátozódnak, amíg fejlesztésük, valósághoz való közelítésük az uniós intézményekre van bízva, melyek nemcsak szorosan adminisztratív feladatok ellátására hivatottak, hanem fontos normatív szerepet is betöltenek.

Az intézmények nem rendelkeznek egy általános normaalkotó felhatalmazással, csupán specifikus hatáskörrel, nem adhatnak ki normatív aktusokat az alapító szerződések tartalmával összefüggő olyan tárgyakkban, melyekre nem kaptak felhatalmazást ugyanezen szerződésekben.³³

A Lisszaboni Szerződést megelőzően az EK-Szerződés 249. cikke jogi aktusok címszó alatt az Európai Közösség intézményei által kibocsátott intézményi aktusokról beszélt. Hasonlóan, az EK-Szerződés 230. és 234. cikkei az Európai Bíróság felülvizsgálati hatáskörét az intézmények aktusaira tették lehetővé. A Lisszaboni Szerződést követően az EUM-Szerződés 6. Rész („Intézményi és pénzügyi rendelkezések”) I. Cím („Intézményi rendelkezések”) 2. fejezete (288 – 299. cikkek) „Unió jogi aktusai” alatt szintén az intézmények által kibocsátott aktusokat tárgyalja. Az EK-Szerződés 230. cikkét felváltó EUM-Szerződés 263. cikk semmisségi per keretében, az EK-Szerződés 234. cikkét felváltó EUM-Szerződés 267. cikk előzetes döntéshozatali eljárás keretében az Európai Bíróság által felülvizsgálható jogi aktusok körébe vonja az Unió szervei, hivatalai által elfogadott jogi aktusokat is. Az Unió jogi aktusainak körébe tehát az intézmények aktusai mellett beletartoznak az Unió szervei, hivatalai által elfogadott jogi aktusok is, így az intézményi aktusok fogalma nemcsak a gyakorlati, hanem a formális normatív alapon is tágan értelmezendő.

Az intézményi aktusok az uniós jogforrási rend egyik legbonyolultabb területe. Az intézményi aktusok többféleképpen, gyakran hasonló szempontok szerint rendszerezhetőek, mint az uniós jogforrások általában.

Az intézményi aktusok csoportosíthatóak a jogi kötelező jelleg alapján, így beszélhetünk *jogilag kötelező* és *jogilag nem kötelező* aktusokról.³⁴

³² EUM-Szerződés 263. cikk (5), 267. cikk, 288. cikk.

³³ Ballarino 1990: 84., Kapteyn – van Themaat 1990: 189.

³⁴ Gombos 2011: 46.

a) A *jogilag kötelező aktusok* Lisszabon előtt tipikusan a közösségi pillérben a rendelet, az irányelv, a határozat, a *sui generis* határozat; a II. pillérben (Közös kül- és biztonságpolitika) az általános iránymutatás, a közös stratégia, az együttes fellépés, a közös álláspont, a határozat; a III. pillérben (Büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés) a közös álláspont, az Amszterdami Szerződésig az együttes fellépés, majd kerethatározat, a határozat. A Lisszaboni Szerződést követően a jogilag kötelező aktusok tipikusan a rendelet, az irányelv, a határozat, valamint a Közös kül- és biztonságpolitika terén a határozat mellett az általános iránymutatás.

A jogilag kötelező aktusok tovább csoportosíthatóak belső jogi értelemben vett *jogszabályokra* és *egyedi igazgatási aktusokra*.

A *jogszabályok* a normatív, általános hatályú jogi aktusok, míg az *egyedi, igazgatási jogi aktusok* egyedi, konkrét ügyben hozott, jellegében jogalkalmazást jelentő, igazgatási döntések.³⁵

Az uniós jog a kötelező jogi aktusok e két alapvető típusát következetesen nem különíti el, legtöbbször nem kezeli eltérően, alapvetően egységes keretben szabályozza, az eltérő tartalmú döntéseket és azok megjelenésének jogi formáit is. Gyakran keveredik a nemzeti jogban megszokott, hagyományos értelemben vett jogalkotás és az igazgatási döntéshozatal. Ugyanazon intézmény ugyanolyan formában hozhat egyedi, igazgatási és általános, normatív döntéseket is. A Lisszaboni Szerződés valamelyest tisztázni kívánta ezt a helyzetet, és megkülönböztet „*jogalkotási*” és „*nem jogalkotási aktusokat*.” Azonban a nem jogalkotási aktusok is lehetnek általános hatályúak, normatív jellegűek, tehát jogszabályok. A jogalkotási és igazgatási döntések formái összemosódásának eredménye, hogy kialakultak az uniós jogalkalmazásban olyan általános elnevezések, melyek mind a jogalkotási, mind az igazgatási döntéseket, szabályokat, előírásokat átfogják. Ilyenek az „*intézkedés*”, „*rendelkezés*” vagy a nemzeti jogban ismert „*aktus, jogi aktus*” kifejezés, melyek takarhatnak jogszabályokat ugyanúgy, mint egyedi, igazgatási döntéseket.³⁶

b) A *jogilag nem kötelező aktusok* tipikusan az ajánlás és a vélemény, valamint általában a nem nevesített aktusok.

Mint láttuk, az intézményi aktusok között találhatunk: jogszabálynak minősülő jogi aktusokat; jogilag kötelező, egyedi igazgatási aktusokat; jogilag nem kötelező aktusokat.

Az elhatárolást nehezíti, hogy a különböző jogi hatással rendelkező aktusok adott esetben formailag azonos elnevezéssel jelennek meg. Példaként említhetők a Bizottságnak a korábbi közösségi pillérben hozott *közleményei*: vannak minden jogi jelleget nélkülöző közlemények (végrehajtás helyzetéről beszámoló, vitaindító, javaslattevő közlemények, cselekvési programok); vannak, amelyek jogalkotási aktusnak minősíthetők vagy legalábbis eredetüket tekintve szorosan kapcsolódnak jogszabályokhoz; és vannak olyanok, amelyek jogi jellege nem magától értetődő (értelmező, iránymutató közlemények).³⁷

Az alapító szerződésekben megjelenő *formális tipizálás* szerint az intézményi aktusoknak három fő csoportja különböztethető meg: nevesített tipikus aktusok; nevesített atipikus aktusok; nem nevesített aktusok.³⁸

Lisszabon előtt ezen hármas felosztás elsősorban a közösségi pillérre volt jellemző, míg a másik két pillér intézményi aktusai inkább *nevesített* és *nem nevesített* aktusokra voltak feloszthatóak. A Lisszaboni Szerződést követően a hármas felosztásnak általában van relevanciája az uniós intézményi aktusokat illetően, kivételt a Közös kül- és biztonságpolitika speciális területe képez.

³⁵ Ficzer 2001: 299., Blutman 2010: 222.

³⁶ Blutman 2010: 223.

³⁷ A Bizottság közleményeiről lásd részletesebben Várnay – Tóth 2009: 417-472.

³⁸ Ballarino 2010: 113., Gombos 2011: 49-50., Blutman 2010: 225-226.

Az Alkotmányos Szerződés kidolgozásának feladatával megbízott Európai Konvent kezei között felállításra került IX. sz. „Egyszerűsítés” (Simplification) munkacsoport megállapításai szerint a Lisszaboni Szerződés előtt az Európai Unió három pillérében 15 fajta jogi aktus kerülhetett megalkotásra.³⁹ *Nevesített tipikus aktusok* azok, amelyeket Lisszabon előtt az I. pillérrel illetően az EK-Szerződés 110. cikke, 249. (ex 189.) cikke (rendelet, határozat, irányelv, ajánlás, vélemény), a II. pillérrel illetően az EU-Szerződés ex 12-15. cikkei (általános iránymutatás, közös stratégia, együttes fellépés, közös álláspont, határozat), a III. pillérrel illetően pedig az EU-Szerződés korábbi VI. címének 34. cikke (közös álláspont, az Amszterdami Szerződésig együttes fellépés, majd kerethatározat, határozat, egyezmény) határozta meg. A Lisszaboni Szerződést követően a nevesített tipikus aktusok meghatározását általános szinten az EUM-Szerződés 132. és 288. cikkei, míg a Közös kül- és biztonságpolitika terén, speciális szinten az EU-Szerződés 25. cikke adja.

A *nevesített atipikus aktusok* az alapító szerződések előzőekben felsorolt cikkeiben nem említett, de az alapító szerződésekben másutt nevesítve mégis felbukkanó, normatív erővel rendelkező aktusok.

A *nem nevesített aktusok* körébe az intézményi gyakorlat által kialakított olyan aktusok sorolhatóak, melyek nem kerülnek formálisan nevesítésre az alapító szerződésekben, így nem illeszthetőek sem a tipikus, sem az atipikus aktusok rendjébe.

Általános megállapítás, hogy a nevesített tipikus jogi aktusok alkalmazására akkor kerül sor, ha a jogi aktus címzettje a tagállam, illetve a természetes és jogi személyek.

Az atipikus vagy nem nevesített jogi aktusok a Közösség/Unió intézményei közötti belső kommunikáció területén és harmadik államok irányában használatosak.⁴⁰

Létezik olyan – álláspontom szerint elnagyolt – rendszerezés is, mely a Lisszabon utáni intézményi jogi aktusokat négy csoportba sorolja:⁴¹ jogalkotási aktusok; felhatalmazáson alapuló aktusok; végrehajtási aktusok; egyéb, speciális kötelező jogi aktusok.

Az intézményi aktusok tagolhatóak aszerint, hogy az *Unió melyik pillérében* folytatott együttműködésre vonatkoznak. Ezen tagolásnak különösen a Lisszaboni Szerződés előtt volt jelentősége, mivel a három pillérben eltérőek voltak különösen a nevesített tipikus, kötelező jogi aktusok formái. Ennek alapján léteztek a közösségi jog intézményi aktusai; a Közös kül- és biztonságpolitika intézményi aktusai; a Büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés intézményi aktusai.

Ezen osztályozás a Lisszaboni Szerződést követően sem veszítette el teljesen relevanciáját, bár csökkent a jelentősége. A Lisszaboni Szerződés az intézményi jogi aktusok egységes rendszerét intézményesítette az egész Unióban, megszüntetve a korábbi II. és III. pillér különös jogi eszközeit. Kivételt a Közös kül- és biztonságpolitika képez, ahol Lisszabon után is az intézményi jogi aktusok speciális rendje érvényesül.

Mivel a Lisszaboni Szerződés jelentős változást hozott a közösségi jog, a Közös kül- és biztonságpolitika és a Büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés aktusai terén, érdemes a három terület Lisszabon előtti és Lisszabon utáni intézményi aktusait egyaránt bemutatni, alapvetően az alapító szerződésekben megjelenő, előzőekben említett, formális tipizálás szerint.

³⁹ Rétházi 2005: 15-16.

⁴⁰ Garamvölgyi 2011: 3076.

⁴¹ Hofmann 2009: 486., Fazekas 2011: 83.

2. A Közösségi pillér intézményi aktusai a Lisszaboni Szerződés előtt

2.1. Nevesített tipikus aktusok

A nevesített tipikus aktusokat elsősorban azok *formája* alapján lehetett osztályozni. E formák eltérően alakultak attól függően, hogy a jogforrást egyrészt az EGK/EK vagy az EURATOM, másrészt az ESZAK körében hozták.

A nevesített intézményi aktusok jogi alapját, illetve a Közösségek intézményeinek jogszabályalkotó hatalmát az EGK-Szerződés 189. cikke, valamint az EURATOM Szerződés 161. cikke fektette le:

„Feladatai ellátása érdekében a Tanács, illetve a Bizottság e Szerződés rendelkezéseinek megfelelően rendeleteket alkot és irányelveket bocsát ki, határozatokat hoz, ajánlásokat tesz vagy véleményt ad.

A *rendelet* általános hatállyal bír. Teljes egészében kötelező és közvetlenül alkalmazandó valamennyi tagállamban.

Az *irányelv* az elérendő célokat illetően minden címzett tagállamra kötelező, azonban a forma és az eszközök megválasztását a nemzeti hatóságokra hagyja.

A *határozat* teljes egészében kötelező azokra nézve, akiket címzettként megjelöl.

Az *ajánlások* és a *vélemények* nem kötelezőek.”⁴²

Részlegesen eltérő volt az ESZAK-Szerződés 14. cikke, mely kötelező aktusként a *határozatokat* és *ajánlásokat*, míg nem kötelező aktusként az *állásfoglalásokat* jelölte meg. A különbség azonban csupán terminológiai, valójában az ESZAK a 14. cikk alapján kibocsátott *általános határozatokat* (general decision), melyek tulajdonképpen rendeletnek feleltek meg, illetve *egyedi határozatokat* (individual decision, decisione particolare), amelyek pedig határozatok, továbbá *ajánlásokat* (recommendation), melyek viszont az irányelvekkel mutattak hasonlóságot.⁴³ Az ESZAK-Szerződés 14. cikkének (2) bekezdése előírta, hogy a határozat minden részét tekintve kötelező, de nem határozott meg egy, a rendeletnek megfelelő kategóriát, továbbá a 15. cikkében egyedi határozatról, míg a 33. cikkében általános határozatról beszélt. Az Európai Bíróság pontosította ennek a meghatározásnak az értelmét, leszögezve, hogy az általános érvényességű határozatok egy normatív elvet rögzítenek, felállítják absztrakt módon alkalmazásuk feltételeit és megadják a jogkövetkezményeket. Az általános határozatok közhatóság által elfogadott, erga omnes jogalkotási hatású, kvázi-törvényhozási eszközök.⁴⁴ Így azt lehet mondani, hogy az ESZAK általános határozatai a rendelettel azonos tulajdonságokkal bírtak, azaz általános érvényességűek és közvetlenül alkalmazandóak voltak minden tagállamban.⁴⁵

A Maastrichti Szerződés G. cikkének 60. pontja az EGK-Szerződés 189. cikkének első mondatát akként módosította, hogy nevesített aktusok megalkotására az Európai Parlament és a Tanács közösen eljárva, valamint a Tanács, illetve a Bizottság vált jogosulttá.⁴⁶

Az Amszterdami Szerződés az EK-Szerződés 189. cikkének szövegén nem, csak számozásán változtatott, 249. cikke számozta át.⁴⁷

⁴² <http://eur-lex.europa.eu/hu/treaties/dat/11957E/word/11957E.doc>; <http://eur-lex.europa.eu/hu/treaties/dat/11957K/word/11957K.doc> (utolsó letöltés 2011. június 21.).

⁴³ Conforti 1992: 161., Kapteyn – van Themaat 1990: 189.

⁴⁴ 8/55 Fédération Charbonnier de Belgique v High Authority of the European Coal and Steel Community [1954-1956] EBHT 245.

⁴⁵ Ballarino 1990: 89.

⁴⁶ A Maastrichti Szerződés G. cikkének 1. pontja értelmében az EGK-Szerződés teljes szövegében az „Európai Gazdasági Közösség” kifejezést az „Európai Közösség” kifejezés váltotta fel. <http://eur-lex.europa.eu/hu/treaties/dat/11992M/word/11992M.doc> (utolsó letöltés 2011. június 21.).

A Cseh Köztársaság, az Észt Köztársaság, a Ciprusi Köztársaság, a Lett Köztársaság, a Litván Köztársaság, a Magyar Köztársaság, a Máltai Köztársaság, a Lengyel Köztársaság, a Szlovén Köztársaság és a Szlovák Köztársaság csatlakozásának feltételeiről, valamint az Európai Unió alapját képező szerződések kiigazításáról szóló 2003. évi Csatlakozási Okmány 53. cikke az EK-Szerződés 249. cikkéhez és az EURATOM-Szerződés 161. cikkéhez az intézmények jogi aktusainak alkalmazhatóságára vonatkozóan a következő kiegészítést fűzte: „A csatlakozás időpontjától az új tagállamokat az EK-Szerződés 249. cikke és az EURATOM-Szerződés 161. cikke szerinti irányelvek és határozatok címzettjeinek kell tekinteni, feltéve hogy ezeknek az irányelveknek és határozatoknak az összes jelenlegi tagállam a címzettje volt. Az EK-Szerződés 254. cikkének (1) és (2) bekezdése szerint hatályba lépő irányelveket és határozatokat kivéve, az új tagállamokat úgy kell tekinteni, mint amelyek a csatlakozáskor értesítést kaptak ezekről az irányvelekről és határozatokról.”⁴⁸

Az Alkotmányos Szerződés kidolgozásának feladatával megbízott Európai Konvent keretein belül felállításra került IX. sz. „Egyszerűsítés” (Simplification) munkacsoport megállapításai szerint a Lisszaboni Szerződés előtt az Európai Unió három pillérében 15, a Közösségi pillérben 5 nevesített tipikus jogi aktus kerülhetett megalkotásra, melyet hatodikként kiegészített a *sui generis* határozat.⁴⁹

Az EK-Szerződés 249. cikke az alábbi jogi aktusokat nevesítette:

– *rendelet*, amely általános hatályú, teljes egészében kötelező és közvetlenül alkalmazandó valamennyi tagállam területén;

– *irányelv*, amely az elérendő célokat illetően minden címzett tagállamra nézve kötelező, azonban a forma és az eszköz megválasztása a tagállamok hatáskörébe tartozott;

– *határozat*, amely teljes egészében kötelező azokra nézve, akiket címzettként megjelölt;

– *ajánlás és vélemény*, amelyek nem kötelezőek.

A közösségi jogalkotási gyakorlat hatodikként kialakította az úgynevezett „*sui generis határozatot*”. Mivel az eredeti Római Szerződés túl szűken határozta meg a határozat fogalmát („A határozat teljes egészében kötelező azokra nézve, akiket címzettként megjelöl.”), ebbe a definícióba nem fértek bele a címzett nélküli, illetve általános címzettnek szóló határozatok. A címzeteknek szóló és a *sui generis* határozatok közötti különbség a német terminológiában jelenik meg igazán, amely a címzett nélküli határozatokat „*Beschluss*”-nak, míg az EK-Szerződés volt 249. cikke szerinti, címzeteknek szóló határozatokat „*Entscheidung*”-nak nevezi.⁵⁰ Ilyen *sui generis* határozattal fogadta el az Európai Parlament Elnöke a költségvetést, ilyen határozattal hatalmazta fel a Tanács a Bizottságot nemzetközi szerződések tárgyalására, ilyen jogi aktszal erősítette meg a nemzetközi szerződéseket, illetve ilyen *sui generis* határozattal fogadták el az intézmények a saját belső eljárási szabályzataikat is.⁵¹

Az EK-Szerződés 110. cikke az Európai Központi Bankot is feljogosította rendelet, határozat, ajánlás és vélemény kibocsátására. Ezen aktusok legális definíciója és jogi jellege megegyezett a 249. cikke szerinti, hasonló elnevezésű jogi aktusokéval. Az Európai Központi Bank sajátos, igazgatási jellegű aktusok – utasítás (instruction), iránymutatás (guidelines, orientations) – kiadására is lehetőséget kapott a tagállami központi bankokkal való kapcsolattartásban. Vannak olyan nézetek, melyek szerint ezek is alá vannak vetve az Európai Bíróság kontrolljának.⁵²

⁴⁷ <http://eur-lex.europa.eu/hu/treaties/dat/11997D/word/11997D.doc> (utolsó letöltés 2011. 06. 21.).

⁴⁸ <http://eur-lex.europa.eu/hu/treaties/dat/12003T/htm/L2003236HU.003301.htm> (utolsó letöltés 2011. 06. 21.).

⁴⁹ Rétházi 2005: 15-16.

⁵⁰ A holland nyelvben a „*Beschikking*” kifejezést használták a címzett határozatra és a „*Besluit*” kifejezést a címzett nélküli határozatra. A határozat két fajtáját megkülönböztette a szlovén nyelv is.

⁵¹ Rétházi 2005: 19.

⁵² Luis 1998: 33-76., Várnay – Papp 2001: 165.

A nevesített tipikus aktusok csoportosíthatók annak megfelelően is, hogy az alapító szerződések két módozatot irányoztak elő, melyek révén a Közösség intézményei cselekedhettek a normatív hatáskörük ellátása során. Egyrészt *indirekt módon*, amely irányelvek, határozatok, ajánlások kibocsátásával történt, amelyekkel a tagállamok jogilag kötelezve vannak vagy minden jogi kötelezettség nélkül csupán értesítve vannak, hogy saját jogrendszerükben meghatározott szabályokat fogadjanak el. Másrészt *direkt módon*, amely rendeletek kibocsátásából állt, melyek az egész Közösség területén közvetlenül és egységesen alkalmazandó általános érvényességű normatív szabályozást vezettek be. Ez nem zárta ki azt, hogy sok rendelet végrehajtási szabályokat kívánjon meg a tagállamok részéről.⁵³

A nevesített tipikus aktusok formáinak részletes bemutatására a Lisszabon utáni nevesített tipikus intézményi aktusok tárgyalása során, III/6. alatt kerül sor.

2.2. Nevesített atipikus aktusok

A Lisszaboni Szerződés előtt a másodlagos jogot és az intézményi aktusokat a nevesített atipikus aktusok gazdagsága jellemezte. A teljesség igénye nélkül ide volt sorolható: a Bizottság által a gazdaságpolitikák összehangolására a Tanácsnak adott ajánlás; az Európai Tanács által elfogadott következtetés a tagállamok és a Közösség gazdaságpolitikájára vonatkozóan; a nemzetközi szerződések megkötésére vonatkozólag a Tanács által a Bizottságnak adott utasítás a tárgyalási pozíciókhoz; a Bizottság által a Tanácsnak adott ajánlás nemzetközi szerződések megkötésére; az intézmények eljárási szabályzatai; a Tanács állásfoglalásai (resolution).⁵⁴

Az Alkotmányos Szerződés 1-33. cikk (2) bekezdése egy rendelkezés erejéig tért ki a kérdésre: „A törvényalkotási aktusok tervezetének mérlegelésekor az Európai Parlament és a Tanács tartózkodik az adott területen alkalmazandó törvényalkotási eljárásban előírtaktól eltérő jogi aktusok elfogadásától. „Az Alkotmányos Szerződés IV-438. cikke előírta, hogy a hatálybalépésekor létező közösségi és uniós vívmányok egyéb elemei, illetve az egyéb soft-law jellegű szabályok mindaddig hatályban maradnak, amíg azok hatályon kívül helyezésre vagy módosításra nem kerülnek.”⁵⁵

3. A Közös kül- és biztonságpolitika (II. pillér) intézményi aktusai a Lisszaboni Szerződés előtt⁵⁶

3.1. A KKBP intézményi jogi aktusairól általában

A Lisszabon előtti II. pillérben az intézményi jogi aktusok *nevesített* és *nem nevesített* jogi aktusok szerinti osztályozása a leginkább elfogadható.

a) *Nevesített aktusok*: elvek és általános iránymutatások, közös stratégia, együttes fellépés, közös álláspont; határozat, ajánlás, vélemény.

⁵³ Ballarino 1990: 84.

⁵⁴ Gombos 2009: 39.

⁵⁵ Rétházi 2005: 26.

⁵⁶ A KKBP Lisszabon előtti jogi aktusait bemutató, elemző hazai szakirodalom meglehetősen szűk. Jelen műben a KKBP Lisszabon előtti intézményi aktusai alapvetően Az Európai Unió alapító szerződéseinek magyarázata 2. Szerződés az Európai Unióról (szerk.: Osztoivits András), Complex Kiadó, Budapest 2008, alapján kerülnek bemutatásra.

A Közös kül- és biztonságpolitika intézményi jogi aktusait a II. pillért létrehozó Maastrichti Szerződés J.2., J.3. és J.8. cikkei alapozták meg eredendően. A J.3. cikk 1. pontja és a J.8. cikk (1) bekezdése alapján az Európai Tanács *elveket és általános iránymutatásokat* fogadhatott el. A Tanács a J.2. cikk alapján *közös álláspontot*, a J.3. cikk alapján *együttes fellépést* és a J.3. cikk 2-3. pontjai és a J.8. cikk (2) bekezdése alapján *határozatokat* alkothatott. A Maastrichti Szerződésnek az intézményi aktusokra vonatkozó rendelkezéseit – egyebek mellett – az átláthatóság növelése érdekében az Amszterdami Szerződés módosította és átszámozta.

Az Amszterdami Szerződést követően az EU-Szerződés ex 12. cikke sorolta fel a Közös kül- és biztonságpolitika célkitűzéseinek elérése érdekében az intézmények rendelkezésére állt eszközöket: *elvek és általános iránymutatások, közös stratégia, együttes fellépés, közös álláspont*.

Az ex 13. cikk határozta meg az egyes eszközök meghozatalára jogosult intézményeket, az aktusok listáját bővítette a *határozattal*, és egyfajta hierarchiát is meghatározott az eszközök között.

Az Európai Tanács hatáskörébe tartozott: a Közös kül- és biztonságpolitika elveinek és általános iránymutatásainak meghatározása; az Unió által végrehajtandó közös stratégiák meghatározása azokon a területeken, ahol a tagállamoknak fontos közös érdekeik vannak.

A Tanács hatásköre kiterjedt: az Európai Tanács által meghatározott általános iránymutatások alapján a Közös kül- és biztonságpolitika meghatározásához és végrehajtásához szükséges határozatok meghozatalára; *ajánlások* tételére az Európai Tanácsnak a közös stratégiákra; a közös stratégiák végrehajtására együttes fellépések és közös álláspontok elfogadásával.⁵⁷

Az EU-Szerződés ex 12. és 13. cikkei által nevesített eszközök közül az együttes fellépés, a közös álláspont és a határozat tekinthető klasszikus értelemben vett, kötelező jogi aktusnak. Az általános iránymutatás és a közös stratégia inkább politikai természetűek, jogi jellege az azokat végrehajtó együttes fellépésnek és közös álláspontnak volt. Az ajánlás és a vélemény nem kötelező aktusok, döntés-előkészítő, kezdeményező szerepet tölthetnek be.

Az EU-Szerződés ex 14. cikke az együttes fellépés, míg ex 15. cikke a közös álláspont jogi természetét, tárgyát, tartalmát és kötőerejét részletezte, bár nem kimerítő pontossággal.

Csontos Enikő szerint az EU-Szerződés ex 12-15. cikkei egyfajta hierarchikus rendet határoztak meg a II. pillér aktusai között, mely az általános iránymutatástól haladt a közös stratégián és együttes fellépésen át a közös álláspontig. Az együttes fellépések és közös álláspontok a közös stratégiák végrehajtására szolgáltak, míg az általános iránymutatások végrehajtása érdekében a Tanács határozatokat alkothatott.⁵⁸ Kajtár Gábor ezzel szemben egyrészt a közös stratégiák, általános iránymutatások, és másrészt az együttes fellépés, közös álláspont között azonosít alá- és fölérendeltségi viszonyt.⁵⁹ Jeney Petra általánosan elveti a hierarchiát a jogi aktusok között. Az együttes fellépések nem feltétlenül a közös stratégiák végrehajtására irányultak, olyan területen is született együttes fellépés, amelyet nem fed közös stratégia. Arra is van példa, hogy egy közös stratégiát az Európai Tanács nem egy újabb közös stratégia elfogadásával, hanem határozattal módosított: a 2004/763/KKBP határozat⁶⁰ módosította a Mediterrán térségről szóló stratégiát⁶¹. Természetesen a végrehajtási jelleggel elfogadott aktusoknak meg kellett felelniük az azok alapjául szolgáló jogforrásoknak.⁶² Véleményem szerint sem lehet egy merev hierarchikus rendet felállítani a II. pillér intézményi aktusai között. Leginkább egyrészt a közös stratégiák, általános iránymutatások, és

⁵⁷ EU-Szerződés 13. cikk.

⁵⁸ Csontos 2008: 1850.

⁵⁹ Kajtár, in Kende – Szűcs 2009: 706.

⁶⁰ HL 2005 L 256/63.

⁶¹ Common Strategy on the Mediterranean Region 2000/458/CFSP of 19 June 2000 (HL L 185., 2000.7.22., 5.)

⁶² Jeney 2007: 839.

másrésről az együttes fellépések, közös álláspontok között azonosítható alá- és fölérendeltségi viszony azzal, hogy vannak példák főszabályt erősítő kivételekre.

Az együttes fellépés és a közös álláspont viszonyát illetően a közös álláspont formálisan az együttes fellépés után szerepelt az ex 12. cikk felsorolásában, gyakorlati jelentőségét és célját tekintve azonban a közös álláspont az együttes fellépés elé helyezhető. A közös álláspontok ugyanis bizonyos problémák vagy földrajzilag meghatározható kérdések felé irányuló általánosabb, az egész Unió által képviselt megközelítéseket határoztak meg. Az Unió számára az Európai Tanács által kijelölt iránymutatások és közös stratégiák tematikus vagy geográfiai lebontásaként, illetve kivetítőiként töltötték be szerepüket. Adott kérdéskörökre, illetve térségekre meghatározott közös álláspontok képezhették az alapját azon műveleti döntéseknek, amelyek az együttes fellépés formájában már konkrét intézkedések és akciók alakját öltötték a KKBP megvalósítása során.⁶³

Az EU-Szerződés ex 25. cikke felhatalmazta a Politikai és Biztonsági Bizottságot⁶⁴ a Tanács által delegált hatáskörben válságkezelési műveletek céljára és időtartamára a műveletek politikai ellenőrzésére és stratégiai irányítására vonatkozó *határozatok* meghozatalára. A határozatok meghozatala mellett a Politikai és Biztonsági Bizottság a Tanács kérelmére vagy saját kezdeményezésére *véleményeket* terjeszthetett a Tanács elé.

Az EU-Szerződés ex 12. és 13. cikkében felsorolt intézményi aktusokat egészítette ki az ex 24. cikk, mely formális *megállapodások* megkötéséről rendelkezett harmadik államokkal vagy nemzetközi szervezetekkel a KKBP végrehajtása érdekében. A Tanács felhatalmazhatta az elnökséget arra, hogy – adott esetben a Bizottság segítségével – kezdjen tárgyalásokat a megállapodások megkötése céljából. Ezen megállapodásokat az elnökség *ajánlása* alapján a Tanács kötötte meg.

b) Nem nevesített aktusok. A nevesített aktusok mellett a II. pillérben is megjelentek *nem nevesített, jogilag nem kötelező, politikai természetű eszközökként* összegezhető különböző *nyilatkozatok, állásfoglalások, közlemények, démarche-ok*, amikor nemzetközi események vagy körülmények nem kívánták meg nevesített aktus alkalmazását. Jelentős a száma az olyan *dokumentumoknak, iránymutatásoknak*, amelyek kötőerővel nem rendelkeztek, de amelyek a tagállamok közötti megállapodást tükröztek, számukra iránymutatásul szolgáltak egy-egy kérdésben, és amelyeket a Politikai és Biztonsági Bizottság vagy a Tanács hagyott jóvá.⁶⁵ Ide sorolhatóak továbbá eljárási, pénzügyi, a különleges megbízottak státusára vonatkozó dokumentumok, szabályok.⁶⁶

3.2. Elvek és iránymutatások (*Principles and general guidelines*)

A Közös kül- és biztonságpolitika alapjai, iránya, keretei alapelvek, iránymutatások vagy közös stratégiák formájában jelenhettek meg. Az Európai Tanács által elfogadható alapelvekre és iránymutatásokra vonatkozóan az EU-Szerződés semmiféle meghatározást nem tartalmazott. Sem azok tartalmi ismérveit, sem a KKBP célkitűzésekhez vagy közös stratégiákhoz való viszonyát nem jelölte meg. Mivel az iránymutatások és a közös stratégiák elfogadása az Európai Tanács hatáskörébe tartozott, meghozataluk konszenzus révén történhetett. Az

⁶³ Csontos 2008: 1856-1857.

⁶⁴ A Politikai és Biztonsági Bizottság feladata az EU-Szerződés ex 25. cikke szerint a Közös kül- és biztonságpolitika alá tartozó területeken a nemzetközi helyzet alakulásának figyelemmel kísérése, a politikák meghatározásához való hozzájárulás, az elfogadott politikák végrehajtásának figyelemmel kísérése, a válságkezelési műveletek politikai ellenőrzése és stratégiai irányítása.

⁶⁵ Csontos 2008: 1851.

⁶⁶ Kajtár, in Kende – Szűcs 2009: 708.

EU-Szerződés nem rendelkezett az elveket és iránymutatásokat kezdeményező, előterjesztő személyéről sem. Mivel bármely tagállam vagy a Bizottság a Tanács elé terjeszthetett közös kül- és biztonságpolitikát érintő kérdéseket, ezért általános iránymutatásokra és közös stratégiákra is tehettek javaslatot a Tanács számára.⁶⁷ Az Európai Tanács elé azonban mindketőt a Tanács terjesztette be.⁶⁸ Az általános iránymutatások a KKBP alapvető és általános fejlődési és alkalmazási irányát határozták meg, amelyek magukba foglalhattak védelmi vonatkozású kérdéseket is. A hosszabb távra szóló és a tagállamok közös külpolitikai vagy biztonsági érdekeit, illetve a közös védelmi politikát alapvetően befolyásoló stratégiai döntések születtek ilyen formában. Ezek elfogadásakor az Európai Tanácsot nem kötötte semmilyen formai vagy „műfaji” követelmény. Iránymutatásként került elfogadásra 2003 decemberében az Európai Biztonsági Stratégia, amely az EU első átfogó, hivatalos és nyilvános elvi dokumentuma a KKBP alapvető kihívásairól, valamint az ezekből következő teendők meghatározó irányáról és prioritásáról. Az általános iránymutatások és elvek elsősorban az Európai Tanács ülésein elfogadott következtetések és az elnökségi következtetésekhez csatolt különféle dokumentumok formájában jelentek meg.⁶⁹ Az általános iránymutatásoknak, elveknek az Európai Tanács következtetéseivel való formai azonosítása annyiban vitatható, hogy a „következtetések” az Európai Tanács eljárási szabályzatában is kifejezetten szereplő, formális, nyilvános dokumentumban testet öltő, akarat-elhatározásokat rögzítő aktus, tehát sokkal inkább nevesített atipikus aktusnak minősíthető.⁷⁰

3.3. Közös stratégia (*Common strategy*)

A közös stratégiák elfogadása is az Európai Tanács hatáskörébe tartozott. Elfogadásukra olyan tárgykörökben került sor, amelyekben a tagállamoknak „fontos közös érdekei” voltak. A közös stratégiák célja, hogy általános politikai keretet adjanak egyes területeken az Unió számára, amely alapján koherensebb és egységesebb fellépésre lehetett képes. Olyan kérdések, amelyek regionálisak vagy nem elég jelentősek valamennyi tagállam számára, nem képezték közös stratégia tárgyát.

A tagállamok fontos közös érdekeit a következő szempontok alapján lehetett meghatározni: az adott régió vagy ország földrajzi közelsége az adott régió vagy ország gazdasági és politikai stabilitásához fűződő érdek és az Unió biztonságát fenyegető veszély fennállása, nagysága.⁷¹

A közös stratégiák elfogadása volt a legnehezebb, hiszen a jellegükénél, összetettségükénél fogva a legerősebb tagállami kompromisszumkényszert jelentették, melynek elérésére tett erőfeszítések a kormányközi együttműködés területén sok buktatóval szembesültek. A tagállamok a külpolitikai kérdésekben ragaszkodtak az önállóság lehetőségéhez, melyet a saját, időnként gyökeresen eltérő céljaik érdekében gyakoroltak.⁷²

A megalkotott közös stratégiák két változata különböztethető meg: földrajzi alapú, országokra összpontosított stratégiák és tematikus stratégiák.

A *földrajzi alapú közös stratégiák* az Unió és a célországok viszonyában közösen követendő szempontokat, törekvéseket és elérni kívánt eredményeket tartalmazták. Egyes kiemelten fontos partnerekkel, illetve különösen fontos szomszédos államokkal kapcsolatosan szület-

⁶⁷ EU-Szerződés ex 22. cikk.

⁶⁸ EU-Szerződés ex 13. cikk (2) bekezdés.

⁶⁹ Csontos 2008: 1851-1852.

⁷⁰ Az Európai Tanács eljárási szabályzata 3. és 8. cikk, HL L 135., 2009.12.2., 52-55.

⁷¹ Kajtár, in Kende – Szűcs 2009: 706.

⁷² Jeney 2007: 834.

tek ilyen stratégiák. Azonban ezen ország-központú uniós stratégiák sem jeleztek egy következetes és rendszerezett megközelítést az EU stratégiai partnerei felé. A közösségi stratégiák e változatára példaként említhető a stratégia Oroszországról⁷³, Ukrajnáról⁷⁴, a Mediterrán térségről⁷⁵.

A közös stratégiák másik változata az egyes kiemelten fontos kérdések átfogó és közös értelmezését, valamint kezelését megkönnyítő *tematikus stratégiák*. Ezekre példaként említhető a tömegpusztító fegyverek elterjedésének megelőzését és feltárását erősítő európai hozzájárulás stratégiája;⁷⁶ a kézi- és könnyű fegyverek destabilizáló hatású felhalmozódása és illegális kereskedelme elleni küzdeletről szóló stratégia⁷⁷ az EU terrorizmus elleni stratégiája.⁷⁸ Ezek a stratégiák az időtartam kivételével többnyire megfeleltek az ex 13. cikk (2) bekezdés második albekezdésében foglalt tartalmi elemeknek (célok és rendelkezésre bocsátandó eszközök) és az Európai Tanács fogadta el őket, a Tanács ajánlása alapján. Ugyanakkor a Hivatalos Lapban nem jelentek meg.⁷⁹ Megfontolást érdemel, hogy ez utóbbi folytán csorbult az uniós polgárok információhoz, dokumentumokhoz való hozzáféréseinek joga. Ezt orvosolta a Lisszaboni szerződés azzal, hogy a „közös stratégiát” „határozat” váltotta fel.

A közös stratégiák elfogadását a Tanács ajánlotta az Európai Tanács számára.⁸⁰

3.4. Együttes fellépés (*Joint action*)

Az együttes fellépés a közös stratégiák végrehajtásának egyik eszköze.⁸¹ Elfogadása a Tanács hatáskörébe tartozott. Az együttes fellépések olyan meghatározott helyzetekre vonatkoztak, ahol az Unió műveleti fellépését a Tanács szükségesnek ítélte. Az együttes fellépésben meg kellett határozni annak céljait, hatókörét, az Unió rendelkezésére bocsátandó eszközöket és szükség esetén időtartamát valamint végrehajtásának feltételeit.⁸²

Az együttes fellépések jellegüknél fogva szűkebb hatókörűek voltak a közös stratégiáknál. Mivel sokkal inkább műveleti jellegűek voltak, sokszor mentesültek a politikai megfontolásoktól. Ennek következtében jóval több együttes fellépés született, mint közös stratégia, ráadásul számos olyan területen, ahol politikai okokból kizárt lett volna közös stratégia elfogadása.⁸³

Az együttes fellépések képezték a Közös kül- és biztonságpolitika gyakorlati végrehajtásának és operatív megvalósításának elsődleges eszközét. E fellépések feladatok és tevékenységek széles körét fedik le a nemzetközi megfigyelők küldésétől, válságkezelő műveleteken, demokratizálódási és államépítési folyamatok támogatásán, kézi- és könnyű fegyverek, valamint tömegpusztító fegyverek elterjedése elleni küzdelemben, EU különleges képviselők kinevezésén át uniós szervek (ügynökségek, központok) felállításáig. Az együttes fellépés és a közös álláspont elhatárolása szempontjából döntő az, hogy együttes fellépés elfogadására ke-

⁷³ Common Strategy on Russia, 1999/414/CFSP of 4 June 1999 (HL L 157., 1999.6.24., 1.)

⁷⁴ Common Strategy on Ukraine, 1999/877/CFSP of 11 December 1999 (HL L 331., 1999.12.23., 1.)

⁷⁵ Common Strategy on the Mediterranean Region 2000/458/CFSP of 19 June 2000 (HL L 185., 2000.7.22., 5.)
Csontos 2008: 1852.

⁷⁶ EU Strategy against the proliferation of Weapons of Mass Destruction (WMD Stratégia), Doc 15656/03, elfogadta a 2003.12.12-13-i brüsszeli Európai Tanács.

⁷⁷ EU Strategy to combat illegitim accumulation and trafficking of small arms and light weapons and their ammunition, Doc 13066/05, elfogadta a 2005.12.15-16-i brüsszeli Európai Tanács.

⁷⁸ EU Counter-Terrorism Strategy, Doc 14469/4/05 REV 4, elfogadta a 2005.12.15-16-i brüsszeli Európai Tanács

⁷⁹ Csontos 2008: 1853.

⁸⁰ EU-Szerződés ex 13. cikk (3) bekezdés második albekezdés.

⁸¹ EU-Szerződés ex 13. cikk (3) bekezdés.

⁸² EU-Szerződés ex 14. cikk (1) bekezdés.

⁸³ Jeney 2007: 835.

rült sor, ha az Unió közös forrásainak igénybevételére volt szükség valamely cél érdekében, így különösen műveleti fellépés érdekében. Az együttes fellépések képezték az Unió katonai és polgári válságkezelési műveleteinek jogi keretét.⁸⁴

Az együttes fellépések az alábbi tárgyról rendelkeztek: a demokratikus elvek és intézmények megerősítése; az emberi és kisebbségi jogok tiszteletben tartása; a regionális politikai stabilitás elősegítése és az olyan politikai és/vagy gazdasági keretek kialakításához való hozzájárulás, amely ösztönzi a regionális együttműködést, vagy a régiókon belüli integrációt; hozzájárulás a konfliktusok megerősítéséhez vagy rendezéséhez; hozzájárulás a sürgős beavatkozást igénylő helyzetek hatékonyabb nemzetközi koordinációjához; a terrorizmus, az illegális kábítószer-kereskedelem, a fegyverek elterjedése elleni küzdelem; a jó kormányzás hatalomra jutásának elősegítése, támogatása.⁸⁵

Az együttes fellépések jogi kötőerejéről az EU-Szerződés ex 14. cikk (3) bekezdése rendelkezett. Ennek értelmében az együttes fellépések kötik a tagállamokat álláspontjaik elfogadásakor és tevékenységük folytatása során. A tagállamok együttes fellépéseket a Tanács keretében egyhangú vagy akár minősített többségi szavazással is elfogadhattak, az utóbbira közös stratégiák alapján kerülhetett sor, azok gyakorlati megvalósítása során.⁸⁶

Az EU-Szerződés ex 14. cikk (3) bekezdése a tagállami álláspontokra és akciókra, illetve intézkedésekre utalt, de nem említett esetleges nemzeti jogalkotási aktusokat. A célok megvalósítása időnként a tagállamok részéről nemzeti jogszabályok elfogadását is megkívánhatta, ezért az együttes fellépéseknek lehetett közvetett jogalkotási hatása is. A Tanács által elfogadott együttes fellépések azonban nem keletkeztethettek közvetlen jogokat és kötelezettségeket a tagállamok állampolgárai számára, mivel az együttes fellépések normatív alapon a tagállamokat kötötték. Ebből következően az együttes fellépések közvetlen hatállyal nem rendelkeztek. Az együttes fellépések jogi kötőerejének és tagállamokra gyakorolt jogi következményeinek meghatározása nem a közösségi jog és a tagállamok nemzeti joga közötti viszonyra alapozható, hanem egy nemzetközi közjogi szerződés rendelkezései szerint elfogadott határozatból eredő kötelezettségre.⁸⁷ Az együttes fellépések nemzetközi jogi téren kötelezték a tagállamokat, de nem jártak belső jogi hatással.⁸⁸

Az együttes fellépések keretében meghatározott célok és lépések szükségessé tehettek azok átültetését nemzeti szintű intézkedések formájában, ezért a tagállamoknak az együttes fellépés keretében tervezett nemzeti álláspontról vagy nemzeti fellépésről időben tájékoztatást kellett adniuk az Unió számára, hogy szükség esetén arról a Tanácsban előzetesen tanácskozni lehessen. Ezen előzetes tájékoztatási kötelezettség nem vonatkozott azokra az intézkedésekre, amelyek csupán a Tanács határozatait ültették át nemzeti szinten.⁸⁹

Az együttes fellépés érvényessége annak meghatározott időtartamáig vagy az adott hatáskörben elfogadott újabb határozatig tart. Az együttes fellépés felülvizsgálható volt, amennyiben a körülmények változása lényeges kihatással volt az együttes fellépést érintő valamely kérdésre. Ilyenkor a Tanács felülvizsgálhatta az együttes fellépés elveit és célkitűzéseit, és meghozhatta a szükséges határozatokat. A határozat kiterjeszthette a már elfogadott együttes fellépés időtartamát is.⁹⁰

⁸⁴ Csontos 2008: 1854.

⁸⁵ Report to the European Council in Lisbon on the likely development of the Common Foreign and Security Policy (CFSP) with a view to identifying areas open to joint action vis-à-vis particular countries or groups of countries. European Council in Lisbon, 26-27 June 1992, Conclusions of the Presidency, http://www.europarl.eu.int/summits/lisbon/default_en.htm (Utolsó letöltés 2011.03.09.).

⁸⁶ EU-Szerződés ex 23. cikk.

⁸⁷ Csontos 2008: 1855.

⁸⁸ Jeney 2007: 835.

⁸⁹ EU-Szerződés ex 14. cikk (5) bekezdés.

⁹⁰ EU-Szerződés ex 14. cikk (2) bekezdés.

Az együttes fellépések jelentős része válságkezelési művelet létrehozásáról szól, amelyek többnyire magas biztonsági kockázatú és folyamatosan változó helyzetű válságövezetekre vonatkoztak. Így előfordulhatott, hogy az együttes fellépés meghozatalának alapjául szolgáló körülmények lényegesen megváltoztak. Ha a helyzet megváltoztatása következtében kényszerítő szükséghelyzet alakult ki, és nem volt idő vagy lehetőség a Tanács határozatának meghozatalára, az EU-Szerződés ex 14. cikk (6) bekezdése felhatalmazta a tagállamokat, hogy szem előtt tartva az együttes fellépés általános célkitűzéseit, megtegyék a szükséges haszthatatlan intézkedéseket. Ezekről az intézkedésekről a tagállamnak haladéktalanul tájékoztatni kellett a Tanácsot. Az ilyen jellegű intézkedések el is térhettek az együttes fellépés tagállamok számára egyébként kötelező rendelkezéseitől, de nem veszélyeztethették vagy sérthették a többi tagállam érdekeit, valamint az együttes fellépés egészének végrehajtását.⁹¹

Ha egy tagállam valamely együttes fellépés végrehajtása során jelentős nehézségekkel szembesült, a nehézségek megvitatása és a megfelelő megoldás megtalálása érdekében a Tanácshoz fordulhatott. A megoldások azonban nem állhattak ellentétben az együttes fellépés célkitűzésével, és nem ronthatták annak eredményességét. Ha a megoldás nem volt beilleszthető az eredeti együttes fellépés célkitűzéseinek keretei közé, akkor a Tanács a helyzetet új együttes fellépés vagy határozat elfogadásával oldhatta fel.⁹²

Az EU-Szerződés nem rendelkezett az együttes fellépések kötelező erejének az uniós intézményekre való kiterjesztéséről, így az együttes fellépéseknek a Bizottságot érintő jogi hatásairól sem. A Tanács felkérhette a Bizottságot, hogy segítse elő valamely együttes fellépés végrehajtását oly módon, hogy terjesszen elő megfelelő javaslatokat az együttes fellépésben meghatározott célok hatékonyabb elérése érdekében.⁹³ Ezen szabály lehetővé tette, hogy az együttes fellépések végrehajtásában megjelenjenek közösségi elemek a Bizottság hatáskörébe tartozó valamely intézkedés révén (például nemzetközi szankciók elrendelése és alkalmazása során vagy kézi- és könnyű fegyverek, illetve tömegpusztító fegyverek elleni küzdelmet célzó konkrét projektek végrehajtása során). A gyakorlatban az Unió II. pilléres és I. pilléres fellépése szorosan kiegészítette egymást, és egymásra épült.⁹⁴

Együttes fellépésre példaként említhető a Tanács 2008/851/KKBP együttes fellépése (2008. november 10.) a Szomália partjainál folytatott kalóztámadásoktól és fegyveres rablásoktól való elrettentéshez, azok megelőzéséhez és visszaszorításához való hozzájárulás céljából folytatott európai uniós katonai műveletről⁹⁵, vagy a Tanács 2008/749/KKBP együttes fellépése (2008. szeptember 19.) az ENSZ Biztonsági Tanácsa 1816 (2008) sz. határozatának támogatását célzó európai uniós katonai koordinációs fellépésről (EU NAVCO).⁹⁶

3.5. Közös álláspont (Common position)

A közös álláspont jogi természetéről, tárgyáról és kötőerejéről az EU-Szerződés ex 15. cikke rendelkezett:

„A Tanács közös álláspontokat fogad el. A közös álláspontok meghatározzák, hogy az Unió hogyan viszonyul egy adott földrajzi vagy tematikus természetű kérdéshez. A tagállamok biztosítják, hogy nemzeti politikáik megfeleljenek a közös álláspontoknak.”

⁹¹ EU-Szerződés ex 14. cikk (6) bekezdés.

⁹² EU-Szerződés ex 14. cikk (7) bekezdés.

⁹³ EU-Szerződés ex 14. cikk (4) bekezdés.

⁹⁴ Csontos 2008: 1855-1856.

⁹⁵ HL L 301., 2008.11.12., 33-37.

⁹⁶ HL L 252., 2008.9.20., 39-42.

A közös álláspontok jogi természete és jogi hatásai a tagállamokra nézve elnagyoltan és általánosan kerültek megfogalmazásra. Lényegében a tagállamok közös politikai véleményének és értékelésének uniós külpolitikai eszköz formájában történő rögzítését jelentették. A tagállamokkal szembeni elvárás - biztosítják a nemzeti politikák megfeleltetését – nem haladta meg a nemzetközi együttműködési nyilatkozatok deklaratív nyelvezetét, amelyre pontosabb követelmények nem alapozhatóak. Ugyanakkor a gyakorlatban a közös álláspontokban megfogalmazott korlátozó intézkedések valódi jogalkotási kötelezettséget is róhattak a tagállamokra, illetve a Közösségre, és tényleges jogi kötőerőt e jogalkotási aktusokon keresztül nyertek.⁹⁷

A közös álláspontoknak nincsen közvetlen hatálya, elvileg nem állapíthatnak meg jogokat és kötelezettségeket magánfelek számára.⁹⁸ Ezért a közös álláspontok jogi természetüket illetően inkább a nemzetközi jog forrásaihoz hasonlíthatóak, mivel elsősorban az államok jogait és kötelezettségeit hivatottak szabályozni. Az egyes természetes személyekkel és szervezetekkel szemben vagyoni jellegű korlátozó intézkedéseket elrendelő közös álláspontok esetében azonban, amelyek az érintett jogalanyok jogait és kötelezettségeit közvetlenül is érintik, elvileg felmerülhet a közvetlen hatály kérdése. Mivel az Európai Bíróságnak nem volt hatásköre a II. pillérben, ezért a közös álláspontok hatálya kérdésében nem alakíthatott ki joggyakorlatot.⁹⁹

A Tanács a közös álláspontokat elfogadhatta egyhangú szavazással vagy minősített többséggel, ha az elfogadásra közös stratégia alapján került sor.¹⁰⁰

Ezen intézményi aktusra példa a Tanács 2009/139/KKBP közös álláspontja (2009. február 16.) a Moldovai Köztársaság Dnyeszteren túli régiójának vezetésével szembeni korlátozó intézkedések megújításáról¹⁰¹, vagy a Tanács 2009/787/KKBP közös álláspontja (2009. október 27.) egyes palesztin személyeknek az Európai Unió tagállamaiba történő ideiglenes befogadásáról.¹⁰²

Amennyiben a közös álláspontokat összevetjük az együttes fellépésekkel, a következő megállapításokat tudjuk tenni:

- közös vonás, hogy mindkettő a közös stratégiák végrehajtását szolgálja,
- hierarchikus viszonyukat illetően az EU-Szerződés ex 12. cikkének felsorolása formálisan az együttes fellépést a közös álláspont elé helyezi, ugyanakkor a közös álláspontok képezhetik az alapját azon műveleti döntéseknek, amelyek együttes fellépések formájában jellemezték meg,
- az együttes fellépések esetében az EU-Szerződés ex 14. cikk kifejezetten rendelkezik arról, hogy az együttes fellépések kötik a tagállamokat, ehhez képest a közös álláspontokra vonatkozóan az ex 15. cikk megfogalmazása jóval puhább (a tagállamok biztosítják, hogy a nemzeti politikáik megfeleljenek a közös álláspontoknak),
- az együttes fellépések nem rendelkeznek közvetlen hatállyal, közvetlenül nem keletkeztetnek jogokat és kötelezettségeket magánfelek számára, míg az egyes természetes személyekkel és szervezetekkel szemben vagyoni jellegű korlátozó intézkedéseket elrendelő közös álláspontok esetében elvileg felmerülhet a közvetlen hatály lehetősége,
- a szabályozott tárgyak terjedelme és sokszínűsége mindkét jogi aktus esetében széles és gyakran egybevágó, ugyanakkor a közös álláspontok nem rendelkeznek olyan operatív in-

⁹⁷Csontos 2008: 1857.

⁹⁸ EU-Szerződés ex 15. cikk.

⁹⁹ Csontos 2008: 1857.

¹⁰⁰ EU-Szerződés ex 23. cikk.

¹⁰¹ HL L 46., 2009.2.17., 76-78.

¹⁰² HL L 281., 2009.10.28., 6-6.

tézkedésekről, mint például műveleti teendők, vagy szervek felállítása, szemben az együttes fellépésekkel,

– a közös álláspontok azonban tartalmazhatnak olyan rendelkezéseket, amelyek a tagállamok számára írják elő követendő politikát, illetve bizonyos intézkedések meghozatalát (szankciók vagy korlátozások közös bevezetése).

Az Európai Unió a Közös kül- és biztonságpolitika keretében mind önállóan, mind az ENSZ Biztonsági Tanácsa által az ENSZ Alapokmánya VII. Fejezete alapján elfogadott kötelező határozatok közös uniós végrehajtása érdekében közös állásponttal döntött korlátozó intézkedések (szankciók) bevezetéséről. A korlátozó intézkedések irányulhattak:

– egy adott harmadik ország ellen (például haditechnikai eszközök, technológiák exportjának, tranzitjának, importjának a tilalma; kereskedelmi korlátozások, mint kettős felhasználású termékek exportjának, tranzitjának, importjának a tilalma, stb.),

– meghatározott személyek ellen (célzott szankciók).

A célzott szankciók is két csoportra oszthatók: terroristák elleni szankciók; nemzetközi biztonságot és békét veszélyeztető tevékenységet folytató, emberi jogokat sértő harmadik országok politikájáért felelőssé tehető személyek és azok irányítása alá tartozó entitások elleni szankciók.

A célzott szankciók vagyoni korlátozó intézkedéseket (pénzeszközök és egyéb gazdasági erőforrások befagyasztása, valamint a hozzáférhetővé tételük tilalma), valamint beutazási és tartózkodási tilalmakat jelentettek. A célzott szankciók természetes és jogi személyek jogait és kötelezettségeit közvetlenül érintették. Ugyanakkor szankciókat elrendelő közös álláspontok tekintetében semmilyen bírói kontroll nem érvényesült, mivel az Európai Bíróság a II. pillérben nem rendelkezett hatáskörrel. A megfelelő eljárási garanciák nélkül történő korlátozás az alapjogok szempontjából aggályokat vethetett fel.¹⁰³

A különböző pillérek jogi aktusainak együttműködése figyelhető meg a I. pilléres rendelet és a II. pilléres közös álláspont esetében. A különböző pillérek célkitűzéseinek hatékony megvalósulása érdekében, azonos szabályozási tárgyakra találkozhattunk KKBP közös álláspont és közösségi rendelet párhuzamos, egymást kiegészítő megalkotásával.

A későbbiek során hasonló jelenség bemutatásra kerül az I. pilléres irányelv és a III. pilléres kerethatározat vonatkozásában is.

A gyakorlatban a korlátozó intézkedések, szankciók bevezetéséről a Tanács valamennyi esetben közös álláspont formájában határozott. A közös álláspont elfogadását követően a közösségi hatáskörbe tartozó intézkedések végrehajtása érdekében az EK-Szerződés 60. és 301., valamint esetenként a 308. cikke alapján a Tanács rendeleteket alkotott. Az EK-Szerződés 60. cikke a tőkműveletek korlátozását, a 301. cikk a gazdasági kapcsolatok megszakítását vagy korlátozását tette lehetővé, amennyiben a II. pilléres közös álláspont vagy együttes fellépés így rendelkezett. Ezt a gyakorlatot az Elsőfokú Bíróság a Yusuf-ügyben és Kadi-ügyben¹⁰⁴ hozott ítéleteiben jóváhagyta, hivatkozva arra is, hogy a rendeletek ugyan nem a Közösség, hanem az Unió célkitűzéseinek megvalósítására irányulnak, de az Unió célkitűzése is szolgálhat megfelelő alapul az EK-Szerződés 308. cikke alkalmazásához, mivel az EU-Szerződés ex 3. cikke, másrészt pedig az EK-Szerződés 60. és 301. cikkei megteremtik a szükséges kapcsolatot az alapító szerződések között.¹⁰⁵

¹⁰³ Csontos 2008: 1858.

¹⁰⁴ T-306/01 Ahmed Ali Yusuf és Al Barakaat International Foundation v Tanács és Bizottság [2005] EBHT II-3533; T-315/01 Yassin Abdullah Kadi v Tanács és Bizottság [2005] EBHT II-3649, fellebbezés folytán C-402/05 P. és C-415/05 P. egyesített ügyek Yassin Abdullah Kadi és Al Barakaat International Foundation v Tanács és Bizottság [2008] EBHT II-6351.

¹⁰⁵ Csontos 2008: 1858.

Az Európai Bíróság természetes és jogi személyek jogait és kötelezettségeit közvetlenül érintő, szankciókat elrendelő közös álláspontok feletti kontrollja közvetetten, a közös álláspontokat végrehajtó I. pilléres tanácsi rendeleteken keresztül érvényesült. A Yusuf és Kadi ítéletekben, valamint a későbbi Ayadi-ügyben¹⁰⁶ és a Hassan-ügyben¹⁰⁷ a közösségi bíróságok a Biztonsági Tanács határozata alapján elfogadott tanácsi rendeletek felülvizsgálhatóságának és jogszerűségének kérdésében foglaltak állást. Az Elsőfokú Bíróság értelmezése szerint a közösségi rendeletek, mivel a Biztonsági Tanács kötelező határozatának végrehajtására születtek, a közösségi jog által védett alapjogoknak való megfelelés szempontjából nem, viszont a nemzetközi jog *ius cogens* szabályainak részét képező alapvető jogoknak való megfelelés szempontjából felülvizsgálhatóak. Az Európai Bíróság viszont a Kadi-ügy fellebbviteli eljárásában¹⁰⁸ ellentétes következtetésre jutott. Az alapvető jogok a közösségi jog általános elveinek szerves részét képezik. Az EK-Szerződés alkotmányos elve, hogy valamennyi közösségi jogi aktusnak tiszteletben kell tartania az alapvető jogokat, melyet a Bíróságnak kell felülvizsgálnia a közösségi jogorvoslati rendszer keretében.

Az OMPI-ügy¹⁰⁹ tárgya már autonóm uniós szankció volt. Ezen ítélet megállapította bizonyos emberi jogok és garanciák érvényesülésének hiányát a Tanács eljárásában (védelemhez való jog, hatékony jogorvoslatihoz való jog és a meghallgatáshoz való jog sérülése), ami a Tanácsot a rendeletek alapját képező közös álláspontok meghozatala tekintetében is új eljárási mechanizmus kidolgozására kényszerítette.¹¹⁰

3.6. Határozat (Decision)

Az EU-Szerződés V. címének különböző rendelkezései több helyen is említést tettek határozat elfogadásáról. Az ex 13. cikk (3) bekezdése értelmében a Tanács meghozta az Európai Tanács által meghatározott általános iránymutatások végrehajtásához szükséges *határozatokat*.

A ex 14. cikk (2) bekezdése értelmében, amennyiben a körülmények változása lényeges kihatással volt együttes fellépést érintő valamely kérdésre, a Tanács felülvizsgálhatta az együttes fellépés elveit és célkitűzéseit, és meghozhatta a szükséges *határozatokat*. Például ilyen a Tanács 2008/134/KKBP határozata (2008. február 18.) az Európai Unió palesztin területeken folytatott rendőri missziójáról szóló 2005/797/KKBP együttes fellépés végrehajtásáról.¹¹¹

A Tanács elnöksége felelt a V. cím alapján hozott határozatok végrehajtásáért.¹¹² Az ex 18. cikk (5) bekezdése alapján a Tanács határozat formájában nevezte ki az Unió különleges képviselőjét.¹¹³

Az ex 25. cikk felhatalmazta a Politikai és Biztonsági Bizottságot a Tanács által delegált hatáskörben válságkezelési műveletek céljára és időtartamára a műveletek politikai ellenőrzésére és stratégiai irányítására vonatkozó *határozatok* meghozatalára.

¹⁰⁶ T-253/02 Chafiq Ayadi v Tanács [2006] EBHT II-2139.

¹⁰⁷ T-49/04 Faraj Hassan v Tanács és Bizottság [2006] EBHT II-52.

¹⁰⁸ C-402/05 P. és C-415/05 P. egyesített ügyek Yassin Abdullah Kadi és Al Barakaat International Foundation v Tanács és Bizottság [2008] EBHT II-6351.

¹⁰⁹ T-228/02 Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran (OMPI) v Tanács [2006] EBHT II-4665.

¹¹⁰ Csontos 2008: 1858.

¹¹¹ HL L 43., 2008.2.19., 38-38.

¹¹² EU-Szerződés ex 18. cikk.

¹¹³ A Tanács 2007/427/KKBP határozata (2007. június 18.) az Európai Unió bosznia-hercegovinai különleges képviselőjének kinevezéséről (HL L 159., 2007.6.20., 63-64.).

Ezek az utalások hordozhatnak általános jelentést, amely a döntéshozatali folyamatok eredményére utal és nem a jogi aktusok egy külön fajtájának nevesítésére. A Tanács gyakorlatában azonban sorozatban találunk példákat arra is, hogy a különböző II. pilléres tárgykörökben elfogadott döntések határozatok formáját öltötték. Ezek lehetnek kiegészítő jellegűek, amikor közös álláspontok vagy együttes fellépések végrehajtását, illetve módosítását (megújítását vagy kiterjesztését) szolgálták.¹¹⁴ A II. pilléres határozatok jogi természetüket és céljaikat tekintve eltértek a I. pilléres közösségi határozatoktól. A kiegészítő és lényegében a II. pilléres eszközök végrehajtására szolgáló határozatok mellett a Tanács elfogadhatott *sui generis* jellegű KKBP határozatokat is. Ezek közvetlenül az EU-Szerződés rendelkezésein alapultak, illetve azokat hajtották végre. Ennek példája az Unió Közös Védelmi és Biztonságpolitikájában központi szerepet játszó Politikai és Biztonsági Bizottság,¹¹⁵ illetve az azt kiegészítő katonai intézmények – EU Katonai Bizottság¹¹⁶ és EU Katonai Törzs¹¹⁷ – létrehozására vonatkozó, a Tanács által elfogadott határozatok. Mivel az EU-Szerződés nem tartalmazott a határozatok jogi hatására és következményeire vonatkozó értelmezést vagy utalást, ezért azt a határozatok alapjául szolgáló II. pilléres eszközök, illetve alapító szerződési cikkek jellege határozta meg.¹¹⁸

A Tanács által elfogadott *sui generis* KKBP határozatok a külpolitikai és biztonsági kérdésekben kialakított közös politikai jellegű elhatározásokat és szándékokat rögzítettek. Ezek végrehajtása és gyakorlati megvalósítása során a Tanács együttes fellépéseket is elfogadhatott, de időnként más eszközöket is igénybe vehetett adott kérdéskör természetének megfelelően, akár a V. cím keretein túl is, például a VI. cím által elfogadott intézkedések formájában.¹¹⁹

Sajátos változata a KKBP-t is érintő határozatoknak a *tagállamok kormányainak a Tanács keretében ülésező képviselői által elfogadott határozata*. Példaként hozható a tagállamok kormányainak a Tanács keretében ülésező képviselői által elfogadott határozata (1996. június 25.) egy ideiglenes útiokmány létrehozásáról,¹²⁰ vagy a 2004/582/EK határozat (2004. április 29.) az ATHENA részére nyújtott kiváltságokról és mentességekről.¹²¹ Ezek nem a Tanács, az Európai Parlament, a Bizottság által kerültek kiadásra, nem voltak támadhatóak az Európai Bíróság előtt, de kötelezőek az Unióban. Esetenként lehet eldönteni, hogy ezek csak a tagállamokra kötelezőek vagy az Unió intézményeire vagy akár természetes és jogi személyekre is. Elfogadásukhoz nem volt szükség a Bizottság javaslatára vagy a Parlament véleményére.¹²²

¹¹⁴ A Tanács határozata (2001. április 9.) az Európai Uniónak az Átfogó Atomcsend-szerződés (CTBT) mielőbbi hatálybalépésének támogatásához történő hozzájárulásáról szóló 1999/533/KKBP közös álláspont végrehajtásáról (HL L 99., 2001.4.10., 3-3.).

¹¹⁵ A Tanács határozata (2001. január 22.) a Politikai és Biztonsági Bizottság létrehozásáról (HL L 27., 2001.1.30., 1-3.).

¹¹⁶ A Tanács határozata (2001. január 22.) az Európai Unió Katonai Bizottságának felállításáról (HL L 27., 2001.1.30., 4-6.).

¹¹⁷ A Tanács határozata (2001. január 22.) az Európai Unió Katonai Törzsének létrehozásáról (HL L 27., 2001.1.30., 7-11.).

¹¹⁸ Csontos 2008: 1850.

¹¹⁹ Csontos 2008: 1853.

¹²⁰ HL L 168., 1996.7.6., 4-11.

¹²¹ HL L 168., 1996.7.6., 4-11.

¹²² Mathijsen 2010: 40.

3.7. Ajánlás, vélemény

Az EU-Szerződés több helyen is tartalmazott utalást *ajánlásra*. Az ex 13. cikk (3) bekezdés második albekezdés alapján a Tanács *ajánlást* tehetett az Európai Tanácsnak közös stratégiák elfogadására. Az ex 21. cikk az Európai Parlamentnek a Közös kül- és biztonságpolitika terén betöltött szerepéről rendelkezett. Ez alapvetően a Tanács elnökségével történő konzultációt, az elnökség és a Bizottság részéről történő tájékoztatást jelentett. Továbbá az ex 21. cikk második albekezdése alapján az Európai Parlament kérdésekkel fordulhatott a Tanácshoz, illetve számára *ajánlásokat* tehetett. Az Európai Parlament évente megvitatta a Közös kül- és biztonságpolitika végrehajtása terén elért előrehaladást.

A fenti esetekben az ajánlás az Európai Tanács vagy a Tanács valamely intézményi jogi aktusának kezdeményezésére vonatkozó, előkészítő jellegű javaslatot jelentett.

Jobbára olyan ajánlásokra találunk példákat, melyek kibocsátásának alapja az EK-Szerződés, de tárgyukat tekintve érintik a közös kül- és biztonságpolitikát:

– a Tanács ajánlása (2007. június 12.) a terrorista emberrablásokra vonatkozó információ megosztásáról,¹²³

– a Tanács ajánlása (2007. december 6.) a rendőri és biztonsági hatóságok számára készült, a főbb nemzetközi vonatkozású eseményeken folytatandó együttműködéssel kapcsolatos kézikönyvről,¹²⁴

– 94/313/EC: Council Recommendation of 30 May 1994 concerning a discontinuation of certain economic and financial relations with Haiti.¹²⁵

Az EU-Szerződés ex 25. cikk (1) bekezdése feljogosította a Politikai és Biztonsági Bizottságot, hogy a Közös kül- és biztonságpolitika alá tartozó területeken oly módon járuljon hozzá a politikák meghatározásához, hogy a Tanács kérelmére vagy saját kezdeményezésére *véleményeket* terjesszen a Tanács elé. A vélemény is döntés-előkészítő szerepet töltött be.

3.8. Jogalkotási-döntéshozatali eljárás

Az *Európai Tanács* az általános iránymutatásokat és közös stratégiákat *konszenzusos* döntéshozatal útján fogadhatta el, bár erről az EU-Szerződés kifejezetten nem rendelkezett. Mint ahogyan arról sem, hogy ezek elfogadását ki kezdeményezhette. Bármely tagállam vagy a Bizottság a Tanács elé terjeszthetett II. pillért érintő kérdéseket, az Európai Tanács elé azonban az általános iránymutatásokra és közös stratégiákra vonatkozó javaslatokat a Tanács terjesztette be.¹²⁶

A *Tanács* hatáskörébe tartozó II. pilléres jogi aktusok megalkotására vonatkozó döntéshozatali eljárást az EU-Szerződés ex 23. cikke szabályozta.

Főszabály szerint a Tanács *egyhangúlag* eljárva hozott döntést. Ez az egyhangúság azonban „rugalmas egyhangúságot” jelentett, tehát a személyesen jelenlévő vagy képviselt tagok tartózkodása nem akadályozta a jogi aktus elfogadását. A szavazástól való tartózkodás esetén lehetőség volt úgynevezett „konstruktív tartózkodásra”, a tartózkodásához bármely tagállam egy formális nyilatkozatot fűzhetett. Ebben az esetben nem volt köteles a jogi aktust alkalmazni, de elfogadta, hogy az köti az Uniót. A kölcsönös szolidaritás szellemében az érintett tagállam köteles volt tartózkodni minden olyan tevékenységtől, amely ellentétes lehetett az Uniónak a kérdéses jogi aktuson alapuló fellépésével vagy azt hátráltathatta, a többi tagállam

¹²³ HL L 214., 2007.8.17., 9-12.

¹²⁴ HL C 314., 2007.12.22., 4-21.

¹²⁵ HL L 139., 1994.6.2., 7-7.

¹²⁶ EU-Szerződés ex 22. cikk.

pedig ezt köteles volt tiszteletben tartani. Ha a tartózkodásukhoz formális nyilatkozatot fűző tagállamok száma elérte az EK-Szerződés 205. cikk (2) bekezdése szerint súlyozott szavazatok több mint egyharmadát, a jogi aktust nem lehetett elfogadni. Tehát ha a konstruktív tartózkodó tagállamok száma elérte az úgynevezett „minősített kisebbséget”, ez akadályát jelentette a döntés meghozatalának, a jogi aktus megalkotásának.¹²⁷

Meghatározott esetekben a Tanács *minősített többségi szavazással* fogadta el a jogi aktust.¹²⁸

– amikor közös stratégia alapján együttes fellépéseket, közös álláspontokat fogadott el vagy bármilyen más határozatot hozott,

– amikor együttes fellépés vagy közös álláspont megvalósítására vonatkozó bármilyen határozatot fogadott el,

– amikor a 18. cikk (5) bekezdésének megfelelően meghatározott földrajzi vagy tematikus politikai kérdésekben felhatalmazással rendelkező EU különleges képviselőt nevezett ki.

A minősített többséggel történő szavazásról rendelkező ex 23. cikk (2) bekezdésből következően az egyhangú döntéshozatal a katonai vagy védelmi vonatkozású jogi határozatokra, illetve az egyéb határozatokra vonatkozott.

Ez a minősített többség úgynevezett „többszörösen minősített többséget” jelentett. A Tanács tagjainak szavazatait az EK-Szerződés 205. cikk (2) bekezdésének megfelelően kellett súlyozni, a jogi aktus elfogadásához legalább a tagok kétharmada által leadott, legalább 232 igen szavazatra volt szükség. A tagállamok annak megvizsgálását is kérhették, hogy a minősített többséget adó tagállamok képviselik-e az Unió népességének legalább 60%-át. Amennyiben ez a feltétel nem teljesült, az adott jogi aktus elfogadására nem került sor.

Az ex 23. cikk (2) bekezdésének második albekezdése a minősített többséggel történő döntéshozatal során beépített a „luxemburgi kompromisszumhoz”¹²⁹ hasonló eljárási vétót. Ha valamely tagállam kijelentette, hogy fontos és általa megnevezett nemzeti politikai okokból ellenezni kívánja a minősített többséggel meghozandó jogi aktus elfogadását, a szavazásra nem kerülhetett sor. Ilyenkor a Tanács minősített többséggel eljárva kérhette, hogy az ügyet egyhangú határozathozatalra terjesszék az Európai Tanács elé. Végezetül eljárási kérdésekben a Tanács *egyszerű szótöbbséggel* határozott.¹³⁰

3.9. Megállapodások

Az EU-Szerződés ex 24. cikke felhatalmazást adott az Unió számára a Közös kül- és biztonságpolitika végrehajtása érdekében egy vagy több állammal vagy nemzetközi szervezettel „*megállapodások*” megkötésére. A cikk rögzítette az ezen megállapodások megkötésére vonatkozó eljárást is. A Tanács felhatalmazhatta az elnökséget arra, hogy – adott esetben a Bizottság segítségével – kezdjen tárgyalásokat a megállapodások megkötése céljából. E megállapodásokat az elnökség ajánlása alapján a Tanács kötötte meg.¹³¹ A Tanács a megállapodás megkötéséről egyhangúlag határozott, ha a megállapodás olyan kérdésre vonatkozott, amelynél a belső jogi aktusok elfogadásához is egyhangúságra volt szükség.¹³² Ha azonban a

¹²⁷ EU-Szerződés ex 23. cikk (1) bekezdés.

¹²⁸ EU-Szerződés ex 23. cikk (2) bekezdés.

¹²⁹ 1965-ben a mezőgazdasági politika pénzügyi feltételeire vonatkozó vitában Franciaország egyedül maradt a többi tagállammal és a Bizottsággal szemben. A Tanács ülésein 9 hónapig nem vett részt, az „üres szék” politikáját folytatta. A válságot az 1966-ban kötött „Luxemburgi kompromisszum” oldotta fel: valamely tagállam számára vitálisan fontos kérdésben nem alkalmazzák az előírt minősített többségi szavazást, hanem helyette egyhangúságot igényelnek elérni.

¹³⁰ EU-Szerződés ex 23. cikk (3) bekezdés.

¹³¹ EU-Szerződés ex 24. cikk (1) bekezdés.

¹³² EU-Szerződés ex 24. cikk (2) bekezdés.

megállapodás együttes fellépés vagy közös álláspont végrehajtását szolgálta, a Tanács az ex 23. cikk (2) bekezdése szerinti eljárásban minősített többséggel hozott döntést.¹³³

Az ilyen megállapodások megkötése során a tagállamok feltétellel élhettek, és a megállapodás nem kötelezte azt a tagállamot, amelynek képviselője a Tanácsban kijelentette, hogy a megállapodásnak meg kell felelnie saját alkotmányos eljárási követelményeinek. Ugyanakkor a többi tagállam megegyezhetett abban, hogy a megállapodást ideiglenesen, a feltételtől függetlenül alkalmazni kell.¹³⁴ A megállapodás ilyenkor kötelezte valamennyi, feltétellel nem élő tagállamot, valamint az ex 24. cikk (6) bekezdése alapján az Unió intézményeit.

Mivel az EU-Szerződés kifejezetten nem teremtett nemzetközi jogalanyiságot az Európai Unió számára, kérdésként merült fel e megállapodásoknak a jogi státusza. Az egyik – szerintem helyes – értelmezés szerint a Tanács a tagállamok képviseletében kötötte a megállapodást, egyedül eljárva valamennyi tagállam nevében. A másik értelmezés szerint maga az Unió volt a szerződő fél, ami implicit módon az Unió nemzetközi jogalanyiségának elismerését jelentette. Ez utóbbi értelmezés mellett szólt, hogy az ex 24. cikk (6) bekezdése szerint a megállapodások az Unió intézményeit kötötték. Ugyanakkor az ex 24. cikk (5) bekezdés első fordulata lehetővé tette a tagállamok számára, hogy a megállapodás megkötését azzal a feltétellel szavazzák meg, hogy a nemzetközi szerződések megkötésére irányadó saját nemzeti alkotmányos eljárásukat lefolytatják. Ilyenkor az adott tagállamot a belső ratifikáció lezárulásáig a megállapodás nem kötötte. Ez arra utal, hogy a megállapodások alanyai valójában a tagállamok.¹³⁵ Blutman László e megállapodásokat a tagállamok Unió közbejöttével kötött nemzetközi szerződéseinek minősíti.¹³⁶

Törő Csaba szerint az ex 24. cikk alapján megkötött megállapodások esetében az Unió által megkötött nemzetközi szerződésekről van szó. A klasszikus nemzetközi közjogi szerződésektől eltérően a Tanácsban történő határozathozatal és az ez alapján történő aláírás helyettesítette a nemzetközi szerződés tagállamok általi aláírását, továbbá az ex 24. cikk (5) bekezdéséből következően az adott nemzetközi szerződés anélkül kötelezhette az Uniót, hogy azt minden – vagy akár bármely – tagállamnak is meg kellene erősítenie saját nemzeti ratifikációs előírásainak megfelelően.¹³⁷

A Magyar Köztársaság gyakorlata a Magyarország által kötött klasszikus nemzetközi közjogi szerződésekhez hasonlóan kezelte az EU-Szerződés ex 24. cikke szerinti megállapodásokat. Ha az Országgyűlés hatáskörébe tartozó tárgyat érintett a megállapodás, a Tanácsban a magyar fél képviselője megtette az alkotmányos eljárás lefolytatására vonatkozó fenntartást, ezt követően a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásról szóló 2005. évi L. tv. szerint az Országgyűlés törvényben adott felhatalmazást a megállapodás kötelező hatályának elismerésére, a köztársasági elnök pedig kiállította az erről szóló okiratot.¹³⁸

Az ex 24. cikkben foglalt lehetőség gyakorlati megvalósítása sorozatban vezetett különböző nemzetközi szerződések megkötéséhez, amelyekben az Unió jelenik meg szerződő félként más nemzetközi szervezetekkel, illetve a harmadik országokkal kialakított kül- és biztonságpolitikai együttműködés során. Az Unió számos partneri, közreműködői és státus megállapodást kötött 2001 óta. Ezen nemzetközi megállapodásokban az egyik szerződő fél mindig az Európai Unió, a tagállamok szerződési részvételére történő legkisebb utalás nélkül.¹³⁹

¹³³ EU-Szerződés ex 24. cikk (3) bekezdés.

¹³⁴ EU-Szerződés ex 24. cikk (5) bekezdés.

¹³⁵ Jeney 2007: 837.

¹³⁶ Blutman 2010: 218.

¹³⁷ Törő 2008: 1910.

¹³⁸ Jeney 2007: 837.

¹³⁹ Törő 2008: 1910.

A teljesség kedvéért itt jegyezzük meg, hogy az ex 24. cikk szabályai kiterjedtek a III. pillér (EU-Szerződés VI. cím, Büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés) hatálya alá tartozott kérdésekben megkötendő megállapodásokra.¹⁴⁰ Gyakran a II. pilléres megállapodások a III. pillért is érintették. Ilyenkor az EU-Szerződés ex 24. és 38. cikkei egyszerre jogalapját képezték a nemzetközi megállapodás megkötésének. Erre példa az Európai Unió és az Amerikai Egyesült Államok közötti, az utas-nyilvántartási adatállomány (PNR) adatainak a légitársaságok általi feldolgozásáról és az Egyesült Államok Belbiztonsági Minisztériuma részére történő továbbításáról szóló megállapodás.¹⁴¹

A megállapodás mellett említést érdemel a megállapodást előkészítő vagy helyettesítő, átmeneti időre szóló eszközként használt, valamely harmadik országgal történt *levélváltás*. A nemzetközi jogban jegyzékváltásként vagy táviratváltásként is ismert levélváltás olyan nemzetközi szerződés, amely két okmány formájában jelenik meg. Az egyik állam jegyzék formájában ajánlatot tesz a másik államnak bizonyos konkrét kérdésben történő megállapodásra, és ezt a másik fél jegyzék formájában fogadja el.¹⁴² Példaként szolgálhat:

– az Európai Unió és Kenya Kormánya közötti levélváltás a kalóztámadások elkövetésével gyanúsított és az EUNAVFOR által fogva tartott személyeknek, valamint az EUNAVFOR birtokában levő lefoglalt javaknak az Európai Unió által vezetett tengeri erők (EUNAVFOR) részéről Kenya részére történő átadására és az átadást követően az azokkal való bánásmódra, illetve azok kezelésére vonatkozó feltételekről és szabályokról;¹⁴³

– az Európai Unió és a Seychelle Köztársaság közötti levélváltás a kalóztámadással, illetve fegyveres rablással gyanúsított személyeknek az EUNAVFOR részéről a Seychelle Köztársaság részére történő átadására és az átadást követően az azokkal való bánásmódra vonatkozó feltételekről és részletes szabályokról.¹⁴⁴

A fenti megfontolásokból következően az EU-Szerződés ex 24. cikke alapján megkötött megállapodásokat, levélváltásokat helyesebb jogforrási rendszertanilag az intézményi jogi aktusok helyett a nemzetközi szerződések közé besorolni.

3.10. Az Alkotmányos Szerződés módosítási kísérlete

Az Alkotmányos Szerződés jelentős változást irányzott elő a KKBP intézményi aktusai körében, az alapvetően kormányközi jellegének érintetlenül hagyása mellett. Az *európai határozat* lett volna az Unió Közös kül- és biztonságpolitikájának egységes végrehajtási eszköze, míg az Alkotmányos Szerződés kifejezetten kizárta volna a KKBP terén *európai törvény* és *európai kerettörvény* elfogadását.¹⁴⁵

¹⁴⁰ EU-Szerződés ex 24. cikk (4) bekezdés.

¹⁴¹ Jeney 2007: 837., HL 2006 L 298/27.

¹⁴² Nagy 1990: 347.

¹⁴³ HL L 79., 2009.3.25., 49-59.

¹⁴⁴ HL L 315., 2009.12.2., 37-43.

¹⁴⁵ Jeney 2007: 840.

4. A Büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés (III. pillér) intézményi jogi aktusai a Lisszaboni Szerződés előtt¹⁴⁶

4.1. A büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés jogáról és intézményi aktusairól általában

A III. pillér egy nemzetközi szerződéssel (EU-Szerződés) szabályozott együttműködés volt a tagállamok között, melynek keretében a tagállamok felelőssége a közös fellépésben volt, ugyanakkor igénybe vehették ezen együttműködés keretében a közösségi szerveket és intézményrendszert. Ez különböztette meg a III. pillért a hagyományos kormányközi együttműködéstől és a szupranacionális módszer felé vitte. A közösségi jog és a III. pillér joga nem egyforma, más jellemzőkkel bírt a két jogterület a jogforrási rendszert, jogalkotási eljárást, joghatásokat és a kikényszerítési lehetőségeket illetően.¹⁴⁷

Az EU-Szerződés a közösségi célok megvalósítását nem korlátozhatta. A hatásköri elkülönülés alapján az EU-Szerződés ex 1. cikk (3) bekezdése, a 29. (felváltotta EUM-Szerződés 67.) cikk és a 47. (jelenleg 40.) cikk együttes értelmezése alapján a közösségi jog elsőbbséget élvezett a pilléres, így a III. pilléres joggal szemben. A pillérek kollíziója esetére az Európai Bíróság a környezetvédelmi kerethatározat ügyben¹⁴⁸ meghozott ítéletében jutott erre a következtetésre, egyúttal kimondva azt is, hogy a közösségi jogalkotó meghatározhatta a büntetendő magatartások körét is.¹⁴⁹

Az EU-Szerződés, mint nemzetközi szerződés a tagállamokat kötelezte, magánfeleket érintő jogositványokat, illetve kötelezettségeket a szerződéses rendelkezésekből nem lehetett levezetni. Hasonló a helyzet – főszabály szerint – az intézményi jogi aktusokat illetően is, *közvetlen alkalmazhatóság* vagy *közvetlen hatály* a III. pillérben nem érvényesült.¹⁵⁰

Érvényesült viszont a tagállami jogban az „uniókonform” értelmezési kötelezettség, amely a nemzeti átültető normák tipikusan kerethatározatnak megfelelő értelmezését jelenti, mely a nemzeti jogalkalmazó számára teremt kötelezettséget. Az EU-Szerződés ex VI. címe, illetve az annak alapján kibocsátott másodlagos intézményi joganyag egy része érintheti az egyént is, mivel elképzelhető, hogy az ügyében eljáró tagállami bíróságnak az alkalmazandó nemzeti jogszabályt uniókonform módon kell értelmeznie vagy ennek elérésére előzetes döntéshozatalt kell kezdeményeznie.¹⁵¹ Megjegyzendő, hogy a jogirodalom a tagállami jog uniós joggal összhangban való értelmezésének kötelezettségét a *közvetett hatály* elvének nevezi. M. Nyitrai Péter viszont tévesen a *közösségi hűség elvével* azonosítja.¹⁵² Szerencsésebb azt képviselni, hogy a közvetett hatály elve a közösségi hűség elvéből eredeztethető.

¹⁴⁶ A III. pillér Lisszabon előtti jogi aktusait bemutató, elemző hazai szakirodalom sem túl gazdag. Jelen műben a III. pillér Lisszabon előtti intézményi aktusai alapvetően Az Európai Unió alapító szerződéseinek magyarázata 2. Szerződés az Európai Unióról (szerk.: Osztovícs András), Complex Kiadó, Budapest 2008, alapján kerülnek bemutatásra, kiegészítve a kerethatározat és az irányelv összehasonlító elemzésével.

¹⁴⁷ Karsai 2008: 1949.

¹⁴⁸ C-176/03 Bizottság v Tanács [2005] ECR I-7879.

¹⁴⁹ Karsai 2008: 1949.

¹⁵⁰ A *közvetlen alkalmazhatóság* azt jelenti, hogy az uniós norma kellően konkrét rendelkezést tartalmaz, és nem kíván további tagállami kihirdető, átültető, végrehajtó vagy bármilyen egyéb jogszabályt ahhoz, hogy belépjen a belső tagállami jogalkalmazásba, és ott a jogalkalmazó konkrét ügyekben alkalmazza. A *közvetlen hatály* hagyományosan azt jelenti, hogy egy jogi rendelkezés, a konkrét tényállás függvényében, a jogalkalmazó szervek előtt kikényszeríthető, alanyi jogok és kötelezettségek forrása lehet. A közvetlen alkalmazhatóságról és a közvetlen hatályról lásd részletesen III./6.4.1. alatt írtakat, valamint Blutman 2010: 344-348.

¹⁵¹ Karsai 2008: 1949.

¹⁵² M. Nyitrai 2006: 109.

Valójában a közösségi hűség elve az EK-Szerződés 10. [jelenleg tartalmában EU-Szerződés 4. cikk (3)] cikkéből levezethetően a tagállamokat, illetve azok jogalkotói, végrehajtó és igazságszolgáltató szerveit köti mind a pozitív cselekvési kötelezettség, mind pedig a negatív tartózkodási kötelezettség oldaláról. A tagállamok kötelezettsége ezen alapelvből következően, hogy megfelelően védelmezzék a közösségi jog tárgyait, és gondoskodjanak arról, hogy hatóságai, állampolgáraik ne kövessenek el közösségi jogi jogsértést, illetve ennek előfordulása esetén megfelelő módon fellépjenek a jogsértővel szemben. A közösségi hűség elve – az Európai Bíróság értelmezése szerint – megengedi, hogy a tagállamok kötelezettségei teljesítésére megválasszák azokat az intézkedéseket, amelyeket a legmegfelelőbbnek tartanak.¹⁵³

A III. pillérben kibocsátott jogi aktusok nem sérthették a közösségi hatásköröket.¹⁵⁴ A III. pilléres jogi aktusok nem állhatnak tartalmi ellentétben sem az elsődleges, sem a másodlagos közösségi jogforrásokkal, illetve nem szabályozhatnak olyan területeket, amelyekre a Közösségnek volt hatásköre, ezért a III. pilléres hatásköröket „*maradék hatásköröknek*” is lehetett nevezni.¹⁵⁵

A Büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés intézményi és jogi aktusai nem egyértelműen kategorizálhatók úgy, mint a I. pilléres közösségi intézményi jogi aktusok. A szakirodalom a közösségi intézményi jogi aktusoknak általában három csoportját különbözteti meg: nevesített tipikus aktusok; nevesített atipikus aktusok; nem nevesített aktusok.¹⁵⁶

Karsai Krisztina a III. pillér jogi aktusait két csoportja osztja: EU-Szerződés ex 34. cikk (2) bekezdésében *nevesített aktusok* és *egyéb jogi aktusok*.¹⁵⁷

Követve Karsai Krisztina kategorizálását, a III. pilléres intézményi jogi aktusok inkább kettő, mint három nagy csoportba sorolhatóak: *nevesített aktusok*, melyeket az EU-Szerződés ex 34. cikk (2) bekezdése nevesített: közös álláspont, kerethatározat, határozat, egyezmény; *nem nevesített, egyéb jogi aktusok*, melyeket az EU-Szerződés külön nem nevesített: akcióterv, Európai Tanács aktusai. Ezek nem rendelkeznek kötelező erővel.

4.2. Nevesített aktusok

A III. pillér tipikus intézményi aktusait az EU-Szerződés ex 34. (jelenleg hatályon kívül) cikke nevesítette:

„A Tanács bármely tagállam vagy a Bizottság kezdeményezésére egyhangúlag eljárva:

a) *közös álláspontokat fogadhat el, amelyekben meghatározza, hogy az Unió hogyan viszonyul egyes kérdésekhez;*

b) *kerethatározatokat fogadhat el a tagállamok törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseinek közlése céljából. A kerethatározatok az elrendő célokat illetően kötelezőek a tagállamokra, azonban a forma és az eszközök megválasztását a nemzeti hatóságokra hagyják. A kerethatározatoknak nincs közvetlen hatálya;*

c) *határozatokat fogadhat el – a tagállamok törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseinek közlése kivételével – bármely egyéb olyan célból, amely e cím célkitűzéseivel összhangban van. Ezek a határozatok kötelezőek és nem rendelkeznek közvetlen hatállyal; a Tanács minősített többséggel elfogadja az ezeknek a határozatoknak az Unió szintjén történő végrehajtásához szükséges intézkedéseket;*

¹⁵³ Karsai 2008: 1949-1950.

¹⁵⁴ EU-Szerződés ex 47. (jelenleg 40.) cikk.

¹⁵⁵ Karsai 2008: 1953.

¹⁵⁶ Blutman 2010: 225-226., Gombos 2009: 39-40.

¹⁵⁷ Karsai 2008: 1996.

d) egyezményeket dolgozhat ki, amelyeket a tagállamoknak alkotmányos követelményeiknek megfelelő elfogadásra ajánl. A tagállamok a Tanács által meghatározott határidőn belül megindítják az alkalmazandó eljárásokat.

Ha az egyezmények másképp nem rendelkeznek, amint azokat a tagállamoknak legalább a fele elfogadta, e tagállamokra nézve hatályba lépnek. Az egyezményeket végrehajtó intézkedéseket a Tanácson belül a Szerződő Felek kétharmados többséggel fogadják el.”

Az Amszterdami Szerződés módosításai nyomán *kerethatározat* váltotta fel az *együttes fellépést*.

Az ex 34. cikk (2) bekezdése meghatározta azokat az intézkedéseket, amelyeken keresztül a közös fellépés elérhető. A Tanács a III. pillér keretében végzett jogalkotása során mindig az ex 34. cikk (2) bekezdést jelölte meg jogalapnak, az ex 30. (felváltotta EUM-Szerződés 87., 88.) és 31. (felváltotta EUM-Szerződés 82., 83., 85.) cikkek csak esetlegesen és sokszor elnagyolva (bekezdés és alpont nélkül) jelentek meg a jogalap meghatározásánál, ezért ezeket formális jogalapnak kevésbé lehet tekinteni.¹⁵⁸

Lényegében mindegyik megnevezett jogi aktus kötelező erejű, de a címzettek és a kötértőt tekintve nem egyformák. Az Európai Bíróság hatáskörrel rendelkező ezen jogi aktusok bírósági felülvizsgálatára.¹⁵⁹

Az EU-Szerződés nem fektette le külön azt, hogy egy konkrét szabályozási tárgykör vonatkozásában melyik jogi aktust kell a Tanácsnak választania. Így különösen a jogharmonizáció tárgyában *kerethatározat* és *egyezmény* elfogadására is sor kerülhetett. A tagállami jog oldaláról a legnagyobb különbség abban volt, hogy míg az *egyezmény* ratifikációja – a tagállamok egy részénél – csakis a tagállami parlament döntésével történhetett, a *kerethatározat* elfogadásához erre nem volt szükség.

Az Amszterdami Szerződéshez csatolt 9. sz. nyilatkozat értelmében a jogi aktusokra és intézkedésekre vonatkozó kezdeményezéseket, illetve a Tanács által e rendelkezés alapján elfogadott jogi aktusokat közzé kellett tenni az Európai Közösségek Hivatalos Lapjában.

4.2.1. Közös álláspont (Common position)

Ez a jogi aktus harmadik államokkal kapcsolatos fellépés körében játszott szerepet, ugyanis az EU-Szerződés ex 37. (jelenleg hatályon kívül) cikkének értelmében a tagállamoknak nemzetközi szervezetekben, illetve nemzetközi konferenciákon az elfogadott közös álláspontokat kellett képviselniük, ha volt ilyen. Azonos elnevezéssel, de különböző tartalommal a közösségi jogban is létezett közös álláspont, amely az együttdöntési eljárás egyik köztes eredményének számított.¹⁶⁰ Ezen túlmenően a Közös kül- és biztonságpolitika terén a Tanács bocsáthatott ki egy harmadik típusú közös álláspontot.¹⁶¹

A közös álláspont jogi kötőerejével kapcsolatosan korábban megoszlottak a vélemények, amelyeket az Amszterdami Szerződés sem hozott teljesen közös nevezőre. Mivel az EU-Szerződés a kerethatározat és a határozat meghatározásánál annak jogi kötőerejét külön ki is emelte, *argumentum a contrario*, a közös álláspont a Szerződés szövegénél fogva nem lehetne kötelező erejű. Több érv is szól azonban amellett, hogy a közös álláspont, mint nemzetközi jogi eszköz köti a tagállamokat. Egyrészt az ex 37. cikk szerint a tagállamok kötelesek voltak az elfogadott közös álláspontot képviselni, másrészt a Hivatalos Közlöny L sorozatában tették közzé, harmadrészt az EU-Szerződés ex 35. (jelenleg hatályon kívül) cikk (7) bekezdése

¹⁵⁸ Karsai 2008: 1996.

¹⁵⁹ EU-Szerződés ex 35. cikk.

¹⁶⁰ EK-Szerződés 251. (EUM-Szerződés 294.) cikk (2) bekezdés.

¹⁶¹ EU-Szerződés ex 15. (jelenleg 29.) cikk.

értelmében az Európai Bíróság hatáskörrel rendelkezett rá vonatkozóan a tagállamok között felmerült vita esetén. Közvetett módon alátámasztja ezt a *venire contra factum proprium* tilalmának elve is, azaz hogy a korábbi magatartással ellentétes magatartás tanúsítása tilalmazott. Így, ha már egyszer valamely kérdésben a közös álláspont kibocsátásában mindegyik tagállam közreműködött, egészen annak kiiktatásáig ahhoz minden tagállamnak tartania kell magát, még akkor is, ha a közös álláspont címzettje tulajdonképpen maga az Unió, s nem a tagállamok.¹⁶²

Példaként említhető a Tanács 1999. március 29-én kibocsátott közös álláspontja, amelyet az akkor még tervezett, szervezett bűnözés elleni ENSZ-egyezményről fogadott el, vagy az 1999. május 27-én elfogadott közös álláspontot az időközben elfogadott számítógépes bűnözésről szóló egyezmény tervezetéről az Európa Tanácsban folytatott tárgyalásokról.

A közös álláspont kötelező jellege mindenképpen nemzetközi jogi jellegű, a tagállamok nemzeti jogára hatása nem volt.¹⁶³

A közös álláspontnak nem volt közvetlen hatálya: az egyént nem kötelezhette, illetőleg egyének nem is hivatkozhattak közös álláspontra. A döntéshozatalt illetően az Európai Parlamentet nem kellett meghallgatni, illetve az Európai Bíróság előzetes döntéshozatalra, valamint a semmisségi eljárás lefolytatására nem volt jogosult.¹⁶⁴

4.2.2. Kerethatározat (Framework decision)

Alapvető jellemzők. A kerethatározat jogközelítés célját szolgálta, a szabályozási tartalomról az EU-Szerződés ex 31. (felváltotta EUM-Szerződés 82., 83., 85.) cikk (1) bekezdés e) pontja rendelkezett. A kerethatározatban foglalt cél megvalósítása a tagállam (és szervei) számára kötelező, de a jogi aktus nem közvetlenül hatályos. A magyar szóhasználat nem fejezi ki azt a teljességet, amit – az Európai Bíróság közösségi jogi ítélezési gyakorlatára figyelemmel – egyes más hivatalos változatok tartalmaznak, ugyanis az ex 34. (jelenleg hatályon kívül) cikk eredeti célkitűzését tekintve mind a közvetlen alkalmazhatóságot, mind pedig a közvetlen hatályt kizárja. A magyar változat ezzel szemben a közvetlen hatály kifejezést használja, azaz látszólag megengedi a közvetlen alkalmazhatóságot. A kerethatározatnál a b) pont második mondatában foglaltak miatt a közvetlen alkalmazhatóság hiánya is adott, azonban a pontatlan magyar szóhasználat következménye a határozatról szóló rendelkezésekkel való egybevetésben válik igazán kézzelfoghatóvá.¹⁶⁵

A kerethatározatban megfogalmazott cél végrehajtási formájának és eszközének megválasztása, azaz a jogi keret kitöltése a tagállamok kompetenciája volt. Ez ugyanakkor nem a nemzetközi jogi értelemben vett transzformációt (illetve ratifikációt) jelenti, hanem a belső jogrendszer meghatározott célnak történő megfeleltetését (beillesztés vagy implementáció), lényeges értékelési mozgásterrel. A tagállamok szabadon, nemzeti jogrendszerükre figyelemmel eldönthették, milyen módon hajtják végre a kerethatározatban előírányzott célt. Ugyanakkor megemlíthető, hogy mivel az EU-Szerződés nem rendelkezett konkrét előírással a kerethatározati célkitűzés részletességét illetően, így az sem ritka, hogy a „célkitűzés” részletes anyagi vagy eljárási szabályozást tartalmaz, s ez jelentősen beszűkítette a tagállami mozgásteret.¹⁶⁶

¹⁶² Karsai 2008: 1996.

¹⁶³ Jeny 2007: 838.

¹⁶⁴ EU-Szerződés ex 35., 39. (jelenleg hatályon kívül) cikkei.

¹⁶⁵ Karsai 2008: 1997.

¹⁶⁶ Karsai 2008: 1997.

Az Amszterdami Szerződés hatálybalépése után nem azonnal indult meg a kerethatározati formában történő jogalkotás, jó két évig még javaslat sem született. Majd 2000. május 29-én elfogadásra került az első kerethatározat (2000/383/IB) az euró bevezetésével kapcsolatos pénzhamisítás elleni, büntetőjogi büntetésekkel és egyéb szankciókkal megvalósuló védelemről.¹⁶⁷ Összesen 44 kerethatározat született. Az utolsó a Tanács 2009/948/IB kerethatározata (2009. november 30.) a joghatóság gyakorlásával kapcsolatos, büntetőeljárások során felmerülő összeütközések megelőzéséről és rendezéséről.¹⁶⁸

Összevetés a közösségi irányelvvel. A kerethatározat legális definíciója több szempontból is vizsztatükörzi a I. pilléres, közösségi irányelv jellemzőit, így megállapítható, hogy a kerethatározat és az irányelv egymással rokon jogi eszközök. Nagy Ferenc és Karsai Krisztina a kerethatározatot az irányelv „alteregójának” nevezi.¹⁶⁹ A hasonlóságot a pillérek közötti összemérhetőség, a transzparencia szándéka indokolja. A kerethatározat strukturálisan az irányelv mintáját követi, azonban joghatásaiban és végrehajtása ellenőrzésében jóval lemarad mögötte.¹⁷⁰

A kerethatározat és az irányelv hasonló jellemzői:

a) *Legális definíció.* A kerethatározat alapító szerződési „törvényi megfogalmazását” [EU-Szerződés ex 34. cikk (2) bekezdés b) pont] fentebb idéztük.

Az EK-Szerződés 249. (EUM-Szerződés 288.) cikke szerint „*az irányelv az elérendő célokat illetően minden címzett tagállamra kötelező, azonban a forma és eszközök megválasztását a nemzeti hatóságokra hagyja*”.

b) *Jogharmonizációs cél.* Az EU-Szerződés ex 34. cikk (2) bekezdés b) pontja szerint a kerethatározat a III. pilléres tárgykörökön belül a tagállamok jogi és közigazgatási előírásainak közelítését szolgálja. Az EK-Szerződés 94. (EUM-Szerződés 115.) cikke szerint a Tanács irányelvet bocsáthat ki a tagállamok jogi és közigazgatási szabályainak közelítésére a belső piac megteremtésével és működésével kapcsolatosan.

Mindkét jogi aktus célja tehát a tagállamok jogi és közigazgatási szabályainak – elsősorban törvényeinek és rendeleteinek – közelítése. Az irányelv nem kizárólag jogharmonizációs célú lehet. Megjegyzést érdemel, hogy Jeney Petra különbségként értékeli, hogy a kerethatározat az EU-Szerződés szövege szerint a jogközelítést szolgálta, míg az irányelv nem kizárólag jogharmonizációs célú lehet.¹⁷¹

c) *Kötelező erő.* Mind a kerethatározat, mind az irányelv kötelező erővel bír a címzett tagállamok számára.

d) *Címzett kör.* Mind a kerethatározatnak, mind az irányelvnek címzettjei kizárólag tagállamok lehetnek, és a tagállamot kötelezik a bennük foglalt cél elérésére.

e) *Implementálás.* Mindkét jogi eszköz esetében *per definitionem* szükséges a tagállami implementálás, azaz a belső jogba történő átültetés. Mindkettő esetében a tagállam szabadon döntheti el az átültetés formáját és eszközét. A tagállamok mérlegelési jogkörébe tartozik, hogy milyen módszert és eszközt (jogi, közigazgatási) alkalmaznak az implementálás során.

f) *Határidő a jogi aktus szerinti kötelezettség teljesítésére.* Mind a kerethatározat, mind az irányelv esetében a kibocsátó intézmény határidőt írhat elő a tagállam számára a jogi eszközben foglalt kötelezettség, azaz a belső jogba történt átültetés teljesítésére.

¹⁶⁷ Tanács 2000/383/IB kerethatározata az euro bevezetésével kapcsolatos pénzhamisítás elleni, büntetőjogi és egyéb szankciókkal megvalósuló védelem megerősítéséről, HL L 140., 2000.6.14., 1.

¹⁶⁸ HL L 328., 2009.12.15., 42-47.

¹⁶⁹ Nagy – Karsai 2003: 3.

¹⁷⁰ Nagy – Karsai 2003: 5.

¹⁷¹ Jeney 2007: 838.

g) *Közvetett hatály.* Mindkét jogi eszköz bizonyos esetekben közvetett hatállyal bírhat. Ez irányelv esetében a nemzeti jognak az irányelv-konform értelmezését, míg kerethatározat esetében a nemzeti jognak a kerethatározat-konform értelmezését jelenti.

Az irányelvek esetében a közvetett hatály elvét az Európai Bíróság az irányelvek horizontális közvetlen hatálya hiányának pótlására szolgáló egyik eszközként dolgozta ki. Az Európai Bíróság gyakorlata szerint ugyanis az átültetést kívánó, de át nem ültetett, vagy a nem megfelelően átültetett irányelvek közvetlen hatállyal csak állami szervekkel szemben rendelkezhetnek, tehát vertikális, azaz állam – magánfél közötti viszonyban.¹⁷² Az irányelveknek horizontális közvetlen hatályát az Európai Bíróság mindeközéig nem fogadta el, azaz magánfelek egymás közötti viszonyában az irányelvi rendelkezés közvetlen hatállyal nem bír. Ez bizonyos esetekben hátrányos lehet magánfelek számára. Ennek enyhítésére, illetve az irányelvek joghatásainak erősítésére az Európai Bíróság joggyakorlatából több megoldási eszköz bontakozott ki, melynek egyike a közvetett hatály elve, azaz a tagállami belső jognak az irányelv szövege és szelleme szerinti értelmezésének kötelezettsége.¹⁷³

A közösségű jogértelmezés kötelezettsége az I. pillérből átgűrűzött a III. pillérbe is, s ott a belső jog „kerethatározat-konform” értelmezésében nyert kifejezést. A kerethatározat kötelező jellege, amelyet az EU-Szerződés az EK-Szerződés 249. (EUM-Szerződés 288.) cikk (3) bekezdésével egyező szöveggel fektetett le, a nemzeti hatóságok és különösen a bíróságok számára a nemzeti jog megfelelő értelmezésének kötelezettségét vonja maga után. Ezt nem rontja le az a tény sem, hogy az Európai Bíróság III. pilléres kompetenciái szűkebbek voltak, mint a közösségi jogban. Az Európai Bíróság konkrétan – a korábbi tudományos álláspontokat megerősítve – a Pupino-ügyben¹⁷⁴ hozott ítéletében fejtette ki ezt a kötelezettséget. Az Európai Bíróság olasz felterjesztésre előzetes döntéshozatali eljárást folytatott le, amelynek alapügye egy olasz óvónő, Maria Pupino ellen folytatott büntetőeljárás volt, akit azzal gyanúsítottak, hogy a felügyeletére bízott öt éven aluli gyermeket bántalmazta. Az ügyben az alkalmazott olasz büntetőeljárás szabályok és a Tanácsnak a sértett jogállásáról szóló kerethatározata (2001/220/IB) közötti esetleges ellentét miatt került sor az előzetes döntés kérésére. Az Európai Bíróság álláspontja szerint nehéz lenne az Unió feladatainak hatékony teljesítése, ha a jóhiszemű együttműködés elve (mely többek között azt jelenti, hogy a tagállamok az Európai Unió jogából eredő kötelezettségeik teljesítésének biztosítása érdekében megteszik a megfelelő általános vagy különös intézkedéseket), nem vonatkozna a Büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködésre, mely teljes egészében a tagállamok és az intézmények közötti együttműködésen alapul. Kimondta azonban azt is, hogy a nemzeti bíróság azon kötelezettségének, miszerint nemzeti joga irányadó szabályainak értelmezésekor a kerethatározat tartalmát kell figyelembe vennie, megvannak a maga korlátai: a jog általános elvei, így különösen a jogbiztonság elve és a visszaható hatály tilalma. Korlátja a jogértelmezésnek az is, ha a nemzeti jog nem alkalmazható oly módon, hogy az a kerethatározatban rögzített eredményre vezessen: az uniós joggal összhangban álló értelmezés elve nem szolgálhat a nemzeti jog *contra legem* értelmezésének alapjául. Ez az elv azonban megköveteli, hogy a nemzeti bíróság a teljes nemzeti jogot figyelembe véve mérlegelje, alkalmazható-e a nemzeti jog úgy, hogy ne vezessen a kerethatározatban előírtól ellentétes eredményre. A konkrét ügyben a nemzeti bíróságnak kellett eldöntenie, hogy a nemzeti jogszabályoknak lehet-e uniókonform értelmezést adni.¹⁷⁵

b) *Bírósági kontroll.* Mindkét jogi eszköz esetében érvényesült az Európai Bíróság ellenőrző szerepe, azonban nem teljesen azonos módon.

¹⁷² Blutman 2010: 327.

¹⁷³ Várnay – Papp 2001: 217-219.

¹⁷⁴ C-105/03 büntetőeljárás Maria Pupino ellen [2005] EBHT I-5285.

¹⁷⁵ Karsai 2008: 1998.

Az irányelvek esetében az Európai Bíróság hatáskörébe tartozott semmisségi perben valamely irányelv jogszerűségének felülvizsgálata (a közzétételtől számított két hónapon belül), amelyet valamely tagállam, az Európai Parlament, a Tanács, a Bizottság, a Számvevőszék, az Európai Központi Bank nyújtott be hatáskör hiánya, lényeges eljárási szabályok megsértése, az EK-Szerződés vagy az alkalmazására vonatkozó bármely jogi rendelkezés megsértése vagy hatáskörrel való visszaélés miatt,¹⁷⁶ illetve az irányelv érvényességére és értelmezésére vonatkozó előzetes döntéshozatali eljárás lefolytatása.¹⁷⁷

A kerethatározatokat illetően az Európai Bíróság hatásköre kiterjedt:¹⁷⁸ a kerethatározat érvényességére és értelmezésére vonatkozó előzetes döntéshozatali eljárás lefolytatására;¹⁷⁹ semmisségi perben valamely kerethatározat jogszerűségének felülvizsgálatára (a közzétételtől számított két hónapon belül), amelyet valamely tagállam vagy a Bizottság nyújtott be hatáskör hiánya, lényeges eljárási szabályok megsértése, az EU-Szerződés vagy az alkalmazására vonatkozó bármely jogi rendelkezés megsértése vagy hatáskörrel való visszaélés miatt;¹⁸⁰ a tagállamok közötti olyan vita eldöntésére, amely a kerethatározat értelmezésére vagy alkalmazására vonatkozott, amennyiben azt a Tanács valamely tagja általi betervezést követő hat hónapon belül nem tudta eldönteni.¹⁸¹

A kerethatározatok esetében az EU-Szerződés ex 35. cikkének (1) bekezdése tehát az Európai Bíróság hatáskörébe adta a kerethatározatok érvényességére és értelmezésére vonatkozó előzetes döntések meghozatalát. Azonban ezen előzetes döntéshozatali hatáskör alávétési hatáskört jelentett. Az Európai Bíróság csak adott tagállam előzetes nyilatkozata alapján nyert felhatalmazást a hatáskör gyakorlására. Az alávetés nem egyszerű, ha a tagállam elismerte a hatáskört, nem kellett minden egyes konkrét esetben ismét nyilatkoznia. A tagállami alávétési nyilatkozat nem vonható vissza.¹⁸² Az EU-Szerződés ex 35. cikkében meghatározott előzetes döntéshozatali eljárás csak a tárgyat tekintve különbözött az EK-Szerződés 230. (EUM-Szerződés 263.) cikke szerinti eljárástól, külön eljárási szabályok nem voltak. Nem teljesen egyértelmű, hogy a Bíróság hatáskörébe csak az egyezményt érintő végrehajtó intézkedések kerültek-e, vagy minden III. pilléres jogi aktust végrehajtó intézkedés is az Európai Bíróság kontrollja alá került. Az ex 35. cikk (1) bekezdésének magyar fordításából (hasonló a némethez) arra lehet következtetni, hogy a végrehajtó intézkedések csak az egyezmények vonatkozásában estek a Bíróság hatáskörébe. Ezzel szemben a spanyol és az angol változatokból az következik, hogy a kerethatározatok és a határozatok végrehajtó intézkedései is az Európai Bíróság előzetes döntéshozatali hatáskörébe tartoztak.¹⁸³

Az Európai Bíróságnak a kerethatározat érvényessége kérdésében hozott döntése *erga omnes* hatállyal bír, az értelmezés kérdésében hozott döntés hatálya kérdésében irányadó az Európai Bíróságnak a közösségi jogi aktusok értelmezése kérdésében kialakult joggyakorlata.

Általában véve a tagállami bíróságok számára – szemben az EK-Szerződés 234. (EUM-Szerződés 267.) cikk (3) bekezdésében foglaltakkal – nem volt előzetes döntéshozatalra vonatkozó előterjesztési kötelezettség, a tagállami bíróság számára az EU-Szerződés ex 35. cikke szerint lehetőség volt az Európai Bírósághoz fordulni.

Ami a semmisségi eljárást illeti, még kevesebb volt az eltérés a közösségi jogi semmisségi eljárás és a III. pilléres semmisségi eljárás között. Az eljárás feltétlen hatáskörön alapult a III. pillérben is, nem volt szükség alávétési nyilatkozatra. Az EU-Szerződés ex 35. cikk (6)

¹⁷⁶ EK-Szerződés 230. (EUM-Szerződés 263.) cikk.

¹⁷⁷ EK-Szerződés 234. (EUM-Szerződés 267.) cikk.

¹⁷⁸ Nagy – Karsai 2003: 6-7.

¹⁷⁹ EU-Szerződés ex 35. cikk (1) bekezdés.

¹⁸⁰ EU-Szerződés ex 35. cikk (6) bekezdés.

¹⁸¹ EU-Szerződés ex 35. cikk (7) bekezdés.

¹⁸² EU-Szerződés ex 35. cikk (2) és (3) bekezdés.

¹⁸³ Karsai 2008: 2002-2003.

bekezdésében szabályozott eljárás az EK-Szerződés 230. (EUM-Szerződés 263.) cikke szerinti semmisségi eljárás III. pilléres párja volt. A két eljárás között különbség csak a kereset benyújtására jogosultak körében, illetőleg a vizsgálandó jogforrás tekintetében volt. Az Európai Bíróság hatásköre valamely kerethatározat, határozat jogszerűségének felülvizsgálatára terjedt ki, hatáskör hiánya, lényegi eljárási szabályok megsértése, az EU-Szerződés vagy az alkalmazására vonatkozó bármely jogi rendelkezés megsértése vagy hatáskörrel való visszaélés miatt. Keresetindítási joga a tagállamoknak és a Bizottságnak volt.¹⁸⁴

Kerethatározatok esetében az Európai Parlament nem rendelkezett kereset indítási joggal. Ha a Tanács megsértette az Európai Parlament EU-Szerződés ex 39. cikke szerinti részvételi jogát, a Csernobil-ügyben¹⁸⁵ hozott ítélet szerint meg lehetett alapozni az Európai Parlament jogát *sui generis* semmisségi eljárás indítására. Amennyiben az Európai Bíróság megállapította a kerethatározat jogszerűtlenségét, megsemmisítette azt, ami a kerethatározat törlését jelentette az uniós jogból. Míg az előzetes döntéshozatali eljárás során történő érvénytelenség megállapításánál formailag nem történt meg az érintett kerethatározat törlése a jogrendből. Bár az EU-Szerződés erre kifejezett hivatkozást nem tartalmaz, az Európai Bíróságnak a C-176/03 sz. környezetvédelmi kerethatározat ügyben hozott ítélete és az ügy tárgyát képező kerethatározat megsemmisítése választ adott a kérdésre.¹⁸⁶

i) Kihirdetés. A Maastrichti Szerződés óta az együttdöntési eljárással elfogadott irányelveket, a valamennyi tagállamnak címzett irányelveket ki kellett hirdetni a Hivatalos Lapban. Az egyéb irányelveket a címzettekkel kellett közölni.¹⁸⁷ Azonban a magánfelek jogvédelme és a dokumentumokhoz való hozzáférés jogának biztosítása érdekében ez utóbbiakat is közzétették a Hivatalos Lapban.¹⁸⁸

A kerethatározatokat közzé kellett tenni a Hivatalos Lapban.¹⁸⁹

A kerethatározat és az irányelv eltérő jellemzői:

a) Strukturális hely. Az irányelv a I. közösségi pillérnek az EK-Szerződés 249. (EUM-Szerződés 288.) cikkében szabályozott jogi aktusa, míg a kerethatározat a Büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés (III. pillér) EU-Szerződés ex 34. cikkében szabályozott jogi aktus.

b) Tárgykörök. Az irányelv tárgyi hatálya alá olyan szabályozási tárgykörök tartoznak, amelyekre vonatkozóan a jogalkotási hatáskört a tagállamok az EK-Szerződésben átadták a közösségi intézmények számára. Az irányelvek tehát az EK-Szerződés által meghatározott tárgyköröket szabályozhatták.

A kerethatározatok szabályozási tárgyát képező tárgyköröket az EU-Szerződés ex 29. (felváltotta EUM-Szerződés 67.) cikke és ex 31. (felváltotta EUM-Szerződés 82., 83., 85.) cikke határozta meg. Az EU-Szerződés ex 29. cikke szerint ide tartozott: rasszizmus, idegen gyűlölet, szervezett bűnözés, terrorizmus, emberkereskedelem, gyermekek sérelmére elkövetett bűncselekmények, tiltott kábítószer- és fegyver kereskedelem, korrupció és csalás. Az ex 29. cikk szerinti tárgykörök felsorolása azonban csak példálózó jellegű, további bűncselekmények kapcsán is születtek kerethatározatok: a Tanács 2005/222/IB kerethatározata az információs rendszerek elleni támadásokról, 2002/946/IB kerethatározat a jogellenes be- és

¹⁸⁴ EU-Szerződés ex 35. cikk (6) bekezdés.

¹⁸⁵ C-70/88 Európai Parlament v Európai Unió Tanácsa [1990] EBHT I-02041.

¹⁸⁶ Karsai 2008: 266.

¹⁸⁷ EK-Szerződés 191. (később 254.) cikk.

¹⁸⁸ Európai Parlament és a Tanács 1049/2001/EK rendelete az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz való nyilvános hozzáférésről 13. cikk (2) c) pont.

¹⁸⁹ Európai Parlament és a Tanács 1049/2001/EK rendelete az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz való nyilvános hozzáférésről 13. cikk (1) c) pont.

átutazáshoz, valamint a jogellenes tartózkodáshoz történő segítségnyújtás elleni küzdelem büntetőjogi keretének megerősítéséről.

Az EU-Szerződés ex 31. cikke szerinti tárgykörök: kiadatás, a tagállamokban alkalmazandó szabályok olyan mértékű összeegyeztethetőségének biztosítása, amely az együttműködés javításához szükséges, a tagállamok közötti joghatósági összeütközések megelőzése; a szervezett bűnözés, a terrorizmus, a tiltott kábítószer–kereskedelem területén szabályozási minimumok meghatározása a bűncselekmények tényállási elemeire és büntetési tételeire vonatkozóan.

c) *Döntéshozatali-jogalkotási eljárás.* Az irányelvek esetében alapvetően a Tanács és az Európai Parlament együttléti eljárása érvényesült minősített többségi szavazási renddel, illetve kivételesen konzultációs eljárás minősített többségi szavazással vagy egyhangú szavazással.¹⁹⁰

Kerethatározatok pedig kizárólag konzultációs eljárásban születtek, de ez eltért a közösségi pilléres konzultációs eljárástól. Bármely tagállam vagy a Bizottság kezdeményezésére a Tanács egyhangúlag határozott.¹⁹¹ A Bizottságnak tehát nem volt kizárólagos javaslattevési joga, mivel a tagállamok is kezdeményezhették kerethatározat megalkotását. A gyakorlat azt mutatja, hogy a Bizottság gyakrabban élt a kezdeményezés jogával, mint a tagállamok.¹⁹² Az Európai Parlamentnek konzultációs szerepe volt.¹⁹³ Ez azonban nem olyan mértékű, mint az I. pillérben, mivel a Parlament a Tanács által meghatározott határidőn belül, mely nem lehetett hosszabb 3 hónapnál, köteles volt kibocsátania a véleményét. Ha a Parlament elmulasztotta a megadott határidőt, a Tanács szabadon dönthetett, és elegendő volt, ha a döntéséről a Parlamentet értesítette. A Tanács mindig egyhangú határozatot hozott. A Tanácson belül számos munkacsoport tárgyalta a tervezetet, mielőtt a végleges szöveg elkészült.¹⁹⁴

d) *Közvetlen hatály.* Az Európai Bíróság gyakorlata alapján az irányelv valamely rendelkezése bizonyos feltételek teljesülése esetén vertikális közvetlen hatállyal bírhat. Ezen feltételek a következők: a rendelkezés kellően világos és pontos; a rendelkezés feltétel nélküli; az irányelv átültetésére adott határidő lejárt.¹⁹⁵

Az Európai Bíróság ugyanakkor mindezt az irányelvek horizontális közvetlen hatálynak elismerését dogmatikai alapon kizárta (Marshall/Foster/Dori-doktrína).¹⁹⁶

Az irányelvek esetében a közvetlen hatály helyettesítő hatást jelent. Az irányelv rendelkezése a magánfél számára a nemzeti jogban addig nem létező új jogot és kötelezettséget teremt, a vele ellentétben álló nemzeti jogszabályi rendelkezés helyébe lép.¹⁹⁷

A kerethatározat esetében a közvetlen hatály kizárt.¹⁹⁸ Még abban az esetben is, ha a tagállam a kérdéses jogharmonizációs kötelezettségének nem tett eleget. Így csak a kerethatározat rendelkezései alapján üldözendő cselekmény, amennyiben nincs megfelelő nemzeti tényállásban megfogalmazva, büntetlenül marad, annak ellenére, hogy ez a jogalkotói passzivitás jogsértés, méghozzá az uniós jog megsértését jelenti.¹⁹⁹ Ezt a problémát Lisszabont követő-

¹⁹⁰ Horváth – Ódor 2008: 260.

¹⁹¹ EU-Szerződés ex 34. cikk (2) bekezdés.

¹⁹² Ligeti 2008: 45.

¹⁹³ EU-Szerződés ex 39. cikk.

¹⁹⁴ Ligeti 2008: 46.

¹⁹⁵ C-41/74 Yvonne van Duyn v Home Office [1974] EBHT 1337; C-148/78 Tullio Ratti [1979] EBHT 1629.

¹⁹⁶ C-152/84 Helen Marshall v Southampton and South - West Hampshire Area Health Authority [1986] EBHT 0723; C-188/89 Foster és mások v British Gas plc. [1990] EBHT I-3313; C-91/92 Faccini Dori v Recreb Srl [1994] EBHT I-3325; Blutman 2010: 328-330.

¹⁹⁷ A helyettesítő hatásról lásd Dougan 2007: 933-939., Craig – de Búrca 2008: 302.

¹⁹⁸ EU-Szerződés ex 34. cikk (2) bekezdés b) pont.

¹⁹⁹ Nagy – Karsai 2003: 4-5.

en az irányelv jogforrási forma sem oldja meg, mivel az Európai Bíróság töretlen gyakorlata szerint önmagában az irányelvből közvetlenül az egyénre kötelezettség nem hárulhat.

A közvetlen hatály tilalmából az is következik, ha a kerethatározat valamely magatartással kapcsolatosan kifejezett dekriminalizációt tartalmazna, amelynek a tagállam a büntetőjogában nem tesz eleget, erre a nemzeti jog alapján büntetőeljárás alá vont személy nem hivatkozhatna, hiába tekinthető ez is uniós jogsértésnek a tagállam részéről.²⁰⁰ Ezt a problémát viszont Lisszabont követően a kerethatározat irányelvvel történő felváltása megoldja. Ha az irányelv rendelkezése megfelel a közvetlen hatály feltételeinek, mivel büntetőeljárásban jellemzően vertikális viszonyról van szó, a terhelt hivatkozhat az irányelv számára kedvezőbb rendelkezésére. Ha az irányelv rendelkezése nem felel meg a közvetlen hatály feltételeinek, a nemzeti jog irányelv-konform értelmezésének kötelezettsége (közvetett hatály) jelenthet segítséget a terhelt számára.

e) *Bizottság eljárása.* Az irányelv esetében a megfelelő átültetési határidő eredménytelen elteltevel a Bizottság meghatározott feltételek mellett eljárást indíthat az Európai Bíróság előtt és hivatkozhat az adott tagállam szerződésszegésére.²⁰¹ Ezáltal közvetve ki lehet kényszeríteni a tagállamoktól az irányelvben meghatározott kötelezettség teljesítését. A kerethatározat esetében azonban ilyen hatáskörrel nem rendelkezett sem a Bizottság, sem az Európai Bíróság. Szankció nélkül maradt a kerethatározatban foglalt kötelezettségek megsértése, amely korlátozza a kerethatározat hatékonyságát.²⁰²

f) *Tagállam kártérítési felelőssége magánféllel szemben.* Az irányelveknek nincs horizontális közvetlen hatálya. Ez bizonyos esetekben sérelmes lehet magánfelek számára. Az irányelvek horizontális közvetlen hatályának hiányából eredő jogsérelmek orvoslásának, az irányelvek joghatásai erősítésének az Európai Bíróság által kidolgozott egy másik eszköze a közvetett hatály elve mellett a tagállamok kártérítési felelőssége magánféllel szemben.

Az Európai Bíróság joggyakorlatában három alapfeltételt dolgozott ki a közösségi jog megsértéséből eredő állami kártérítési felelősség fennállására vonatkozóan: a megsértett norma biztosítson jogot a magánfélnek és a norma alapján a jog tartalma azonosítható legyen; a jogsértés és a kár bekövetkezte között okozati összefüggés álljon fenn; a jogsértés kellően súlyos legyen.

A Brasserie du Pecheur/Factortame ügyben²⁰³ az Európai Bíróság rámutatott arra, amikor egy magánszemély, akit sérelmesen érint egy irányelv átültetésének hiánya, és aki ezen irányelv rendelkezéseire – mivel azok nem kellően pontosak és feltétlenek - nem hivatkozhat közvetlenül a nemzeti bíróság előtt, kártérítés iránti keresetet indíthat a kötelezettségét megszegő állam felelősségének megállapítása iránt az EK-Szerződés 189. (majd 249., EUM-Szerződés 288.) cikk (3) bekezdésének megsértése miatt. Ilyen körülmények között a kártérítés célja, hogy az irányelv kedvezményezettjei számára megszüntesse az irányelv tagállam általi átültetésének hiányából eredő káros következményeket. Irányelv esetében tehát, ha a tagállam nem teljesíti az irányelv szerinti jogharmonizációs kötelezettségét, nem csak a Bizottság indíthat eljárást a tagállammal szemben az Európai Bíróság előtt és hivatkozhat az adott tagállam szerződésszegésére, hanem magánfél is kártérítési keresetet indíthat az uniós jogharmonizációs kötelezettségét megszegő tagállam felelősségének megállapítása iránt.

Mivel a kerethatározat nem rendelkezik – sem vertikális, sem horizontális - közvetlen hatállyal, kerethatározat nem megfelelő tagállami átültetése, azaz a kerethatározatban foglalt kötelezettség tagállam általi nem teljesítése miatt magánfeleket nem illeti meg kártérítési

²⁰⁰ Nagy – Karsai 2003: 4-5.

²⁰¹ EK-Szerződés 226. (EUM-Szerződés 251.) cikk.

²⁰² Nagy – Karsai 2003: 5.

²⁰³ C-46/93 és C-48/93 Brasserie du Pecheur SA v Németország és The Queen v Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd és mások [1996] EBHT I-1029.

igény a mulasztó tagállammal szemben. Ez a körülmény is tovább erősíti, hogy nem volt igazi szankciója a kerethatározatban foglalt tagállami kötelezettségek megsértésének.

g) *Kizáró horizontális hatás.* Horizontális közvetlen hatály hiányában az irányelvek a nemzeti jogalkalmazásban bizonyos feltételekkel magánfelek közötti jogviszonyban úgynevezett kizáró hatást fejtenek ki. E jelenség az 1990-es évektől kezdve alakult ki az Európai Bíróság esetjogában a magánfelek védelme érdekében, a tagállamok által nem vagy nem megfelelően végrehajtott irányelvek joghatásait biztosító mechanizmusként. Az irányelv rendelkezése nem helyettesítő hatást fejt ki, mint közvetlen hatály esetén, hanem csupán kizáró hatást. Az irányelv rendelkezése nem teremt a magánfél számára a nemzeti jogban addig nem létező új jogot és kötelezettséget, nem lép a vele ellentétben álló nemzeti jogszabályi rendelkezés helyébe, hanem csupán kizárja az ütköző nemzeti jogszabályi rendelkezés alkalmazását. Az irányelv rendelkezésébe ütköző nemzeti jogszabályi rendelkezés helyett a nemzeti polgári jog, nemzeti szerződési jog másik szabályának alkalmazására vagy a felek közötti szerződéses rendelkezés alkalmazására kerül sor. A nemzeti jogszabály kizárása következtében a magánfélre irányelven alapuló jogi kötelezettség nem hárul, a magánfelet csupán valamilyen joghátrány érheti vagy a magánfél esik valamilyen előnytől. A magánfélre a jogi kötelezettség közvetlenül a kizárt nemzeti jogszabályi rendelkezés helyett alkalmazott nemzeti jogszabályi vagy szerződési rendelkezésből származik.²⁰⁴

A kerethatározat sem közvetlen, sem helyettesítő, sem kizáró hatással nem rendelkezik.

b) *Járulékos horizontális hatás háromoldali jogviszonyokban.* A háromoldali jogviszonyokban²⁰⁵ (perben álló magánfél és állam, állami szerv, valamint perben nem álló magánfél) egy vertikális jogvitába hozott döntésnek lehetnek járulékos, de horizontális joghatásai a vitában nem álló magánfélre. Ilyenkor egy magánfél egy irányelv alapján támad állammal, állami szervekkel szemben valamilyen állami intézkedést, mely ugyanakkor jogot biztosít harmadik, az eljárásban részt nem vevő magánfélnek. Az irányelvnek nem horizontális közvetlen hatálya, hanem járulékos horizontális hatása van. Tipikus ilyen ügyek a közbeszerzési, egyes engedélyezési eljárásokkal kapcsolatos, egyes környezetvédelmi jogviták.²⁰⁶

A kerethatározatok esetében járulékos horizontális hatásról nem beszélhetünk.

4.2.3. Határozat (Decision)

E jogi aktus bármely, a jogközelítéstől eltérő célra irányulhatott, s nem csupán célkitűzésében, hanem tartalmában is kötelező, de nem rendelkeztetett közvetlen hatállyal.

A kerethatározatnál kifejtett fordítási pontatlanság itt is megjelenik. Címzettje lehetett valamely tagállam végrehajtó szerve, ilyenkor a belső alkalmazásához beillesztés volt szükséges, másfelől lehetett a közös fellépés konkrét eszköze, amikor az együttműködés egyéb – jogharmonizációt nem kívánó – formáira vonatkozott. Így például az Európai Igazságügyi Együttműködési Egység (Eurojust) létrehozatala is határozattal, s nem kerethatározattal történt, mivel a tagállamok nem a meglévő jogszabályi környezet különbözőségeinek leépítésére törekedtek, hanem a jogszabályok megfelelőbb és jobb alkalmazására.²⁰⁷

A jogi jellemzőkből levezethető az uniós jognak megfelelő értelmezés kötelezettsége a határozat vonatkozásában is, amennyiben címzettje a tagállam (illetve végrehajtó szerve).

A végrehajtáshoz szükséges intézkedéseket minősített többséggel kellett elfogadni. Ez a végrehajtás az uniós szintű további intézkedések megtételét jelentette, s nem vonatkozhatott

²⁰⁴ Craig – de Búrca 2008: 297., Blutman 2010: 353-354.

²⁰⁵ Lackhoff – Nyssen 1998: 397-413., Hilson – Downes 1999: 121-138., Várnay – Papp 2010: 324-328.

²⁰⁶ Blutman 2010: 331.

²⁰⁷ Karsai 2008: 1998.

a tagállami végrehajtásra, így például előfordulhatott ajánlás vagy vélemény kibocsátása ilyen célra, esetleg fogalmak tisztázása érdekében. Ebben a formában járt el a Tanács, amikor az Eurojust működési szabályzatát elfogadta. Ezen végrehajtási intézkedések kapcsán a Szerződés szövege nem szólt sem a közvetlen alkalmazhatóság, sem a közvetlen hatály kérdéséről, s bár ezeket kifejezetten ki nem zárta, nem tulajdoníthatunk olyan hatást a végrehajtási intézkedéseknek, amelyek az egyén jogait közvetlenül érinthetik. Ilyen tartalmat legfeljebb azon jogforrásokban lehetett szabályozni, amelyek végrehajtására az adott intézkedést elfogadták.²⁰⁸

Példaként említhető a Tanács 2005. november 21-én kelt 2005/876/IB határozata a bűnügyi nyilvántartásban szereplő információk cseréjéről vagy a Tanács 2002. november 28-i 2002/996/IB határozata a terrorizmus elleni küzdelem érdekében elfogadott nemzeti jogi szabályozásoknak és ezek alkalmazásának az értékelésére szolgáló mechanizmus létrehozásáról.

4.2.4. Egyezmény (Convention)

Az EU-Szerződés ex 34. cikk (2) bekezdés d) pont nemzetközi egyezmények megalkotását tette lehetővé, amelyeket a Tanács a tagállamoknak elfogadásra ajánlott. A tagállamokat – ratifikáció előtt – arra kötelezte az EU-Szerződés és az együttműködési kötelezettség, hogy a nemzeti jogukban szükséges ratifikációs eljárást megindítsák, de az egyezmény ratifikálásának kötelezettsége nem vezethető le az EU-Szerződésből. Sajátossága az uniós egyezményeknek, hogy eltérően a hagyományos nemzetközi egyezményektől a Tanács aktusa helyettesítette az egyezmény aláírását, ezáltal gyorsabbá tette az elfogadást; a Tanács határidőt szabhatott a ratifikációs eljárás megindítására; az egyezmények – eltérő rendelkezés hiányában – már a tagállamok felének ratifikációja után hatályba léptek a ratifikáló államok vonatkozásában.

Ezek az egyezmények az uniós jog részévé váltak, így a továbbiakban a tagállamok nem köthetnek ezekkel ellentétes egyéb megállapodásokat. Ebből következően az egyezményeket is uniókonform módon kell értelmezni.²⁰⁹

Az EU-Szerződés ex 34. cikk (2) bekezdés d) pont alapján megkötött nemzetközi egyezmények a szubszidiárius egyezmények²¹⁰ egyik csoportját alkotják.

A végrehajtási intézkedéseket kétharmados többséggel kellett elfogadni, de csak azon tagállamokat lehetett beszámítani, amelyek már ratifikálták az egyezményt. Bár az EU-Szerződés kifejezetten nem szabályozta, el lehet fogadni, hogy a végrehajtási intézkedések nem tekinthetők az egyezmény részeinek, ezért azokra az esetleges tagállami ratifikációs eljárásnak nem kellett vonatkoznia. Ha valamelyik tagállam később, egy olyan időpontban ratifikálja az egyezményt, amikor a többi tagállam már végrehajtási intézkedéseket is elfogadott, kérdés lehet, hogy ez utóbbiak vonatkoznak-e a később ratifikáló államokra. Bár ezzel kapcsolatosan megoszlanak a vélemények, a végrehajtási intézkedések többségi döntéshozatali lehetőségének, illetőleg az EU-Szerződés ex 43. cikke (1) bekezdésének g) pontja figyelembevételével (azaz a megerősített együttműködésre vonatkozó rendelkezések értelemszerű alkalmazásával) Karsai Krisztina szerint az következik, hogy a később ratifikáló tagállamoknak a végrehajtási rendelkezéseket is követniük kell.²¹¹

²⁰⁸ Karsai 2008: 1999.

²⁰⁹ Karsai 2008: 1999.

²¹⁰ Jency 2007: 841.

²¹¹ Karsai 2008: 1999.

Az uniós egyezményeknek csak tagállamok lehetnek a tagjai, a harmadik államokkal kötött nemzetközi egyezmények az EU-Szerződés ex 24. (jelenleg 37.), 38. (jelenleg hatályon kívül) cikkei alapján jöttek létre. Erre példa az Európai Unió, valamint az Izlandi Köztársaság és a Norvég Királyság között az Európai Unió tagállamai, valamint Izland és Norvégia közötti átadási eljárásról szóló Megállapodás, melynek magyarországi kihirdetéséről az Országgyűlés 2007. június 11-i ülésnapján törvényt fogadott el. A köztársasági elnök indítványára az Alkotmánybíróság a 32/2008. (III.12.) AB határozatban²¹² vizsgálta a kihirdető törvény bizonyos rendelkezéseinek alkotmányosságát. Határozatában az Alkotmánybíróság több fontos megállapítást tett:

– Az Alkotmánybíróság az elmúlt években hozott határozataiban rámutatott arra, hogy az Európai Unió jogrendszere nemzetközi jogi eredete ellenére önálló jogrendszer, amelyben az Alkotmánybíróság az ún. eredeti jogot, azaz “szerződési eredetük dacára, az Európai Unió alapító és módosító szerződéseit nem nemzetközi szerződésként kívánja kezelni” (1053/E/2005. AB határozat, ABH, 2006, 1824, 1828.), és ezek a “szerződések, mint elsődleges jogforrások és az Irányelv, mint másodlagos jogforrás közösségi jogként a belső jog részei, mivel a Magyar Köztársaság 2004. május 1-jétől az Európai Unió tagja. Az Alkotmánybíróság hatáskörének szempontjából a közösségi jog nem minősül az Alkotmány 7. § (1) bekezdésében meghatározott nemzetközi jognak.” [72/2006. (XII. 15.) AB határozat, ABH 2006, 819, 861.].²¹³

– Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Alkotmány 57. § (4) bekezdésének szövegében a “magyar jog” fogalma alá sorolódva az “eredeti” magyar jog, azaz a magyar büntető törvény, valamint emellett adott esetben egyes cselekmények büntetendőségét kimondó és magyar jogszabályként kihirdetett nemzetközi jogi kötelezettségvállalások, illetve az alkotmánybeli adopcio révén a nemzetközi szokásjog, valamint a büntetendőségét kimondó és a magyar államot is kötelező európai uniós aktusok logikailag zárt rendszert képeznek.²¹⁴

– Az Alkotmánybíróság az ügyben a kihirdető törvény szövegének alkotmányosságát vizsgálta. Az a tény, hogy a törvény alkotmányellenes, nem jelent ugyanakkor értékítéletet a Megállapodás tartalmi elemei felett, hanem a törvénynek az alkotmányos keretek közötti be nem fogadhatóságát jelenti.²¹⁵

Mivel az uniós egyezmények néhány sajátosságtól eltekintve a hagyományos nemzetközi szerződések jogi sorsát osztják, ezért bizonyos esetekben még a közvetlen hatályuk is elképzelhető. Így, amennyiben valamely szabályozási tárgykör vonatkozásában ütközés lenne kerethatározat és egyezmény között, ez utóbbinak elsőbbséget kell biztosítani.²¹⁶

Az Európai Parlamentet a Tanács tájékoztatta az egyezmény elkészítéséről és a tagállamoknak történt elfogadásra ajánlásról.

III. pilléres egyezményre példa az 1997. május 26-án jóváhagyott, az Európai Közösségek tisztségviselőit és az Európai Unió tagállamainak tisztségviselőit érintő korrupció elleni küzdelemről szóló egyezmény vagy az 1995. július 26-án elfogadott, a Közösség pénzügyi érdekeinek büntetőjogi védelméről szóló egyezmény.

²¹² ABH 2008. március XVII. évfolyam 3. szám 319-335.

²¹³ 32/2008. (III.12.) AB határozat V.2.4.

²¹⁴ 32/2008. (III.12.) AB határozat V.2.5.

²¹⁵ 32/2008. (III.12.) AB határozat XI. első bekezdés.

²¹⁶ Karsai 2008: 1999.

4.2.5. Együttes fellépés (Joint action)

Az Amszterdami Szerződésig terjedő időszakban kibocsátott együttes fellépések – függetlenül e jogi eszköz megszüntetésétől – hatályban maradtak és a joganyag részét képezték. Az együttes fellépés kötelező jogi ereje kezdettől fogva vitatott volt, amire az alapító szerződések szövege sem adott egyértelmű választ. Az Európai Bíróság vonatkozó ítélkezési gyakorlatából kivehető, hogy lényegében kötelező jelleget tulajdonít az együttes fellépésnek. A C-170/96. sz. ügyben²¹⁷ az Európai Bíróság ugyanis megengedte az EK-Szerződés korábbi 173. (később 230., jelenleg EUM-Szerződés 263.) cikke szerinti semmisségi eljárás lefolytatását a Tanács 1996. március 4-i, a repülőtéri tranzitra vonatkozó szabályokat tartalmazó 1996/197/IB együttes fellépésével kapcsolatban, ami azért lényeges, mert a semmisségi eljárást nem kötelező erejű aktusokra nem lehet lefolytatni a kialakult ítélkezési gyakorlat és a jogértelmezés szerint.²¹⁸

Ezen jogi eszközre példa a Tanács 1996. július 15-i, a rasszizmus és az idegen gyűlölet leküzdésére irányuló fellépésről szóló 1996/443/IB együttes fellépése vagy az 1998. december 21-én elfogadott, a bűnszervezetben való részvétel bűncselekményé nyilvánításáról szóló 1998/733/IB együttes fellépés.

4.3. Nem nevesített aktusok

Akcióterv. Bár az EU-Szerződés külön nem említette, de a Bizottság kezdeményezési tevékenységéhez kapcsolódott az akcióterv, amely a Bizottság feladatorientált megoldási javaslatainak ütemezését tartalmazta, s ezért lényegében a jogalkotás-kezdeményezés terveit is összefoglalta.²¹⁹

Az Európai Tanács aktusai. Nem voltak külön nevesítve – szemben a Közös kül- és biztonságpolitika aktusaival, mint általános iránymutatás, közös stratégia (EU-Szerződés ex 13. cikk) – az Európai Tanács aktusai, amelyet az EU-Szerződés ex 4. (jelenleg hatályon kívül) cikkében megfogalmazott feladatai ellátása során bocsátott ki, s amelyek a III. pillér történetében és fejlődési irányában is alapvető szerepet játszanak (például Tampere I., Tampere II.).²²⁰

4.4. Az intézményi jogi aktusok jogalkotási eljárása

Az EU-Szerződés ex 34. cikk (2) bekezdése meghatározta a kezdeményezés jogát. A Bizottság az Amszterdami Szerződéssel önálló kezdeményezési jogot kapott a tagállamok mellett (eltérően a közösségi jogtól, itt nem rendelkezett a Bizottság jogalkotás-kezdeményezési monopóliummal). Az Amszterdami Szerződés előtt csak a tagállamok tehetek javaslatot III. pilléres jogi eszköz megalkotására. Az EU-Szerződésben nem volt tisztázott, hogy amennyiben valamelyik jogosult élt a kezdeményezési jogával, a többiek gyakorolhatták-e ezt követően a jogukat. Elfogadható ugyanakkor, hogy ilyen esetben a meglévő kezdeményezés alapján a többi jogosult legfeljebb csak ahhoz csatlakozhatott, illetőleg az EU-Szerződés ex 36. cikke szerinti koordinációs bizottságban voltak kötelesek a Bizottság közreműködésével közös megoldást találni. Gyakran előfordult, hogy tagállamok eleve közösen kezdeményezték

²¹⁷ C-170/96 Bizottság v Tanács [1998] EBHT I-02763.

²¹⁸ Karsai 2008: 1999-2000.

²¹⁹ Karsai 2008: 2000.

²²⁰ Karsai 2008: 2000.

valamely jogi aktus, tipikusan kerethatározat kibocsátását, de elvileg az sem volt kizárt, hogy a Bizottság és valamely tagállam terjedően elő közös kezdeményezést. A Tanács egyhangú döntést hozott, amennyiben azonban a minősített többség elegendő volt, ennek számítását az ex 34. cikk (3) bekezdése²²¹ tartalmazta. A kétharmados többség számításánál a tagállamok számát kellett alapul venni. Alkalmazni kellett az EK-Szerződés egyes eljárási szabályait is.²²² Az EK-Szerződés 205. (jelenleg 238.) cikkének (3) bekezdése is alkalmazandó volt a Tanács szavazása során, ami azt jelentette, hogy a jelenlevő vagy képviselt tagok tartózkodása nem volt akadály a Tanács egyhangúságot igénylő jogi aktusa elfogadásának (rugalmas egyhangúság).²²³

Eljárási kérdésekben a Tanács tagjainak többségével határozott.²²⁴

5. Nevesített tipikus intézményi jogi aktusok az Alkotmányos Szerződés szerint²²⁵

Az Alkotmányos Szerződés a nevesített tipikus intézményi jogi aktusok új típusait kívánta intézményesíteni: „*törvényalkotási aktusok*” és „*nem törvényalkotási aktusok*”. A nevesített tipikus intézményi aktusok formái részben megújultak volna, részben változatlan jellemzőkkel új elnevezést kaptak volna. Az Alkotmányos Szerződés egyúttal új, háromszintű jogforrási hierarchiát kívánt bevezetni, mely egyértelműbben tükrözte volna a törvényhozói és a végrehajtói hatalmi ágak elválasztását.

A „*törvényalkotási aktusok*” (*európai törvény* és az *európai kerettörvény*) helyezkedtek volna el az Alkotmányos Szerződés alatt közvetlenül.²²⁶

Ezek alatt pedig a „*nem törvényalkotási aktusok*”:²²⁷ az Alkotmányos Szerződés által vagy a „*törvényalkotási aktusokban*” adott felhatalmazás alapján kibocsátott „*felhatalmazáson alapuló jogi aktusok*”;²²⁸ amennyiben pedig valamely kötelező jogi aktus végrehajtásának egységes feltételek szerint kellett volna történni, ez a kötelező jogi aktus végrehajtási hatásköröket ruházhatott volna az uniós intézményekre (elsősorban a Bizottságra, illetve különleges, valamint külön nevesített esetekben a Tanácsra), hogy „*végrehajtási aktusokat*” bocsássonak ki.²²⁹

A „*nem törvényalkotási aktusok*” formái: *európai rendelet*, *európai határozat*, *ajánlás*.

Ami az *európai törvényt* illeti, a „*rendeletet*” átnevezték „*európai törvénynek*”, melynek a definíciója teljes mértékben megegyezett volna a korábbi rendeletével: teljes egészében kötelező és közvetlenül alkalmazandó valamennyi tagállamban.²³⁰

²²¹ EU-Szerződés ex 34. cikk (3): „Ha a Tanács valamely határozatához minősített többség szükséges, tagjainak szavazatait az Európai Közösséget létrehozó szerződés 205. cikke (2) bekezdésének megfelelően kell súlyozni, és a határozat elfogadásához legalább a tagok kétharmada által leadott, legalább 232 igen szavazat szükséges. Ha a Tanács valamely határozatát minősített többséggel kell elfogadni, a Tanács tagjai annak megvizsgálását kérhetik, hogy a minősített többséget adó tagállamok képviselik-e az Unió népességének legalább 62 %-át. Amennyiben ez a feltétel nem teljesül, a kérdéses határozat nem kerül elfogadásra.”

²²² EU-Szerződés ex 41. (jelenleg hatályon kívül) cikk (1) bekezdés.

²²³ Karsai 2008: 2000.

²²⁴ EU-Szerződés ex 34. cikk (4) bekezdés.

²²⁵ Az Alkotmányos Szerződés jogforrási rendszert érintő megoldásainak elemzéséről lásd Rétházi György: Az Európai Unió jogforrási rendszere az alkotmányos szerződés hatálya lépését követően. Európai Tükör, 2005/1. szám, 15-27.

²²⁶ Alkotmányos Szerződés I-34. cikk.

²²⁷ Alkotmányos Szerződés I-35. cikk.

²²⁸ Alkotmányos Szerződés I-36. cikk.

²²⁹ Alkotmányos Szerződés I-37. cikk.

²³⁰ Alkotmányos Szerződés I-33. cikk (1).

Az *európai kerettörvény* meghatározását tekintve megegyezett volna az egykori közösségi pillér irányelvvel: az elérendő célokat illetően minden címzett tagállamra kötelező, azonban a forma és az eszközök megválasztását a nemzeti hatóságokra hagyja. Ez a jogalkotási eszköz nemcsak az egykori irányelvek szerepét vette volna át, hanem a III. pillér szerinti keret-határozatokét is.²³¹

Az *európai rendelet* csak nevében örökölte volna a korábbi közösségi pillér szerinti legfőbb jogalkotási aktus nevét. Az európai rendelet általános hatállyal rendelkezett volna és az Alkotmányos Szerződés egyes rendelkezéseinek, illetve az „európai törvények”, valamint az „európai kerettörvények” végrehajtását szolgálta volna. Az „európai rendelet” „kettős természetű” lett volna: vagy teljes egészében kötelező és valamennyi tagállamban közvetlenül alkalmazandó (hasonlóan az egykori rendeletekhez), vagy pedig az elérendő célokat illetően minden címzett tagállamra kötelező, azonban a forma és az eszközök megválasztását a nemzeti hatóságokra hagyta volna (hasonlóan az egykori irányelvekhez).²³²

Az *európai határozat* szintén nemcsak az egykori közösségi pillér szerinti határozatot foglalta volna magában. Teljes egészében kötelező, amennyiben külön megjelöli, hogy kik a címzettek, (átvéve az Európai Szén- és Acélközösséget Alapító Szerződés szerinti definíciót), kizárólag azokra nézve kötelező, akiket címzettként megjelöl.²³³ Azaz egyrészt magában foglalta az EK-Szerződés 249. (EUM-Szerződés 288.) cikk szerinti címzetteknek szóló határozatokat, másrészt a „*sui generis* határozatokat”. A pilléres rendszer megszűnésével az „európai határozat” váltotta volna fel: az EU-Szerződés ex 34. (jelenleg hatályon kívül) cikke szerinti harmadik pilléres határozatokat; a Közös kül- és biztonságpolitika pillér keretébe tartozó, az EU-Szerződés ex 13. (jelenleg 26.) cikk (3) bekezdése szerinti határozatokat, amelyek ugyan címzett nélküli határozatok, azonban a német terminológia mégis *Entscheidung*-ként jelöli őket; az EU-Szerződés ex 23. (jelenleg 31.) cikk (3) bekezdése szerinti határozatokat, amelyek az együttes fellépések és közös álláspontok végrehajtására szolgálnak és „*sui generis* jellegű határozatok”; a Közös kül- és biztonságpolitika pillér megszűnésével a korábbi együttes fellépés, az EU-Szerződés ex 12. (jelenleg 25.), valamint ex 34. cikke szerint közös álláspont szerepét, amelyek mindkét esetben rokoníthatók a „*sui generis* határozatokkal”, és elvben kötelezők voltak a tagállamokra nézve.²³⁴

Az Alkotmányos Szerződés I-33. cikke megtartotta volna a már korábban is létezői *ajánlást* és *véleményt*, mint nem kötelező jogi eszközöket.

6. Nevesített tipikus aktusok a Lisszaboni Szerződés után

Az Alkotmányos Szerződés ratifikációjának kudarcát követően az Alkotmányos Szerződés által javasolt rendszer is változáson esett át. A felülvizsgálat célja az úgynevezett „alkotmány koncepció” elemeinek kigyomlálása volt az Alkotmányos Szerződés által bevezetni kívánt rendszerből. A Lisszaboni Szerződés a hatályba lépése előtti és az Alkotmányos Szerződés megoldását ötvözi. A Lisszaboni Szerződés által bevezetett rendszer előrelépés a korábbiakhoz képest, de visszalépés az Alkotmányos Szerződéshez képest.

²³¹ Alkotmányos Szerződés I-33. cikk (1).

²³² Alkotmányos Szerződés I-33. cikk (1).

²³³ Alkotmányos Szerződés I-33. cikk (1).

²³⁴ Rétházi 2005: 20-21.

A Lisszaboni Szerződés némi finomítással átveszi a jogi aktusoknak az Alkotmányos Szerződés által javasolt hierarchikus rendjét, két fő típus szerinti rendszerezését, ugyanakkor megőrzi a jogi aktusok korábban ismert I. pilléres formáit.²³⁵

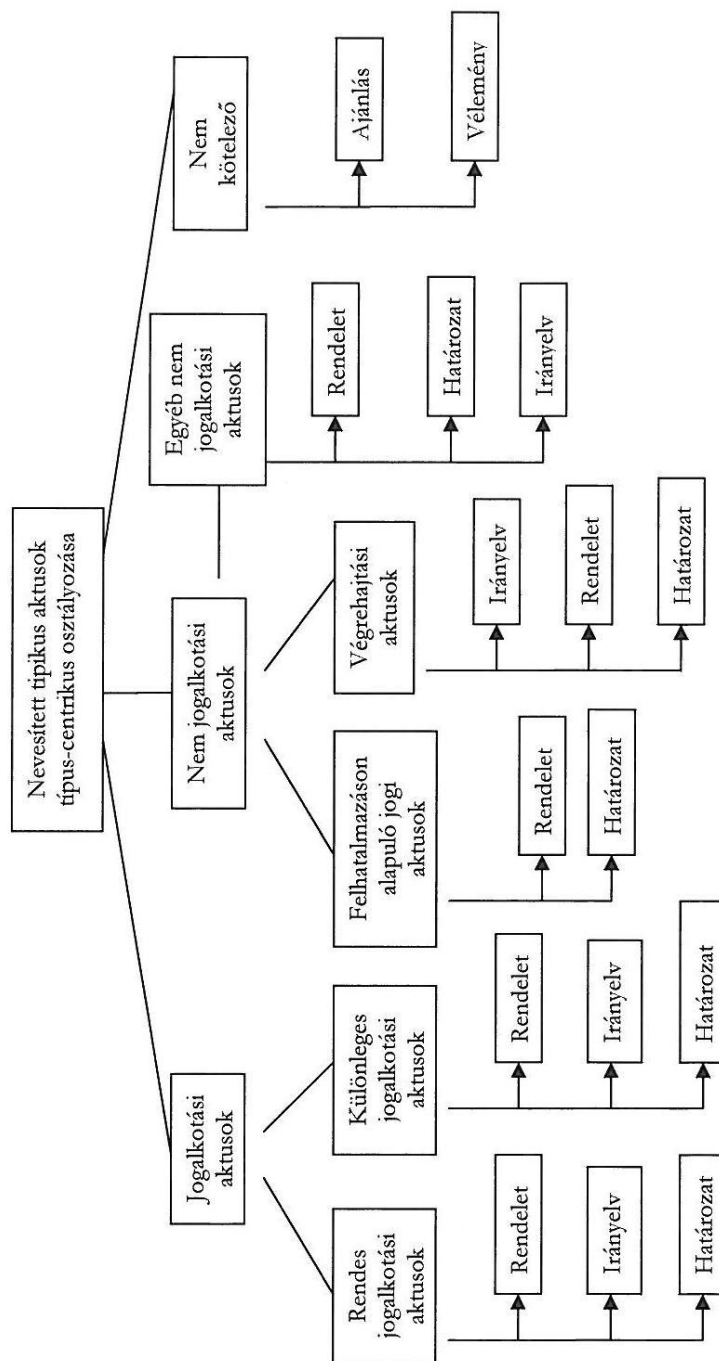
Az egyszerűsítés, a demokratikus legitimáció és a döntéshozatali hatékonyság érdekében a Lisszaboni Szerződés két fő reformot valósított meg egy részt a II. és III. pillérben használt különböző jogi eszközök megszüntetését, az Unió egészére a közös kül- és biztonságpolitika kivételével egységes jogi aktus készlet bevezetését; másrészt az egységes jogi aktus készleten belül két alapvető típus: a „*jogalkotási aktusok*” és „*nem jogalkotási aktusok*” megkülönböztetését. Mindezekkel a Lisszaboni Szerződés egy világosabb hierarchiát is bevezetett az intézményi aktusok között.²³⁶

A Lisszaboni Szerződés utáni nevesített intézményi aktusok rendszerezésében követhetjük a „*típus-centrikus*” és a „*forma-centrikus*” megközelítést. A „*forma-centrikus*” megközelítés elsősorban a Lisszabon előtti időszakban releváns, Lisszabont követően a „*típus-centrikus*” megközelítésnek van prioritása.

A „*típus-centrikus*” megközelítésben a nevesített intézményi aktusok fő kategóriái a különböző aktus típusok és azon belül alkategóriák a különböző formák. Ezen rendszerezés felépítését az alábbi 1. sz. ábra mutatja:

²³⁵ Hofmann a Lisszaboni Szerződés megoldását az EK-Szerződés és az Alkotmányos Szerződés hibridjének nevezi, Hofmann 2009: 486.

²³⁶ Dougan 2008: 638.



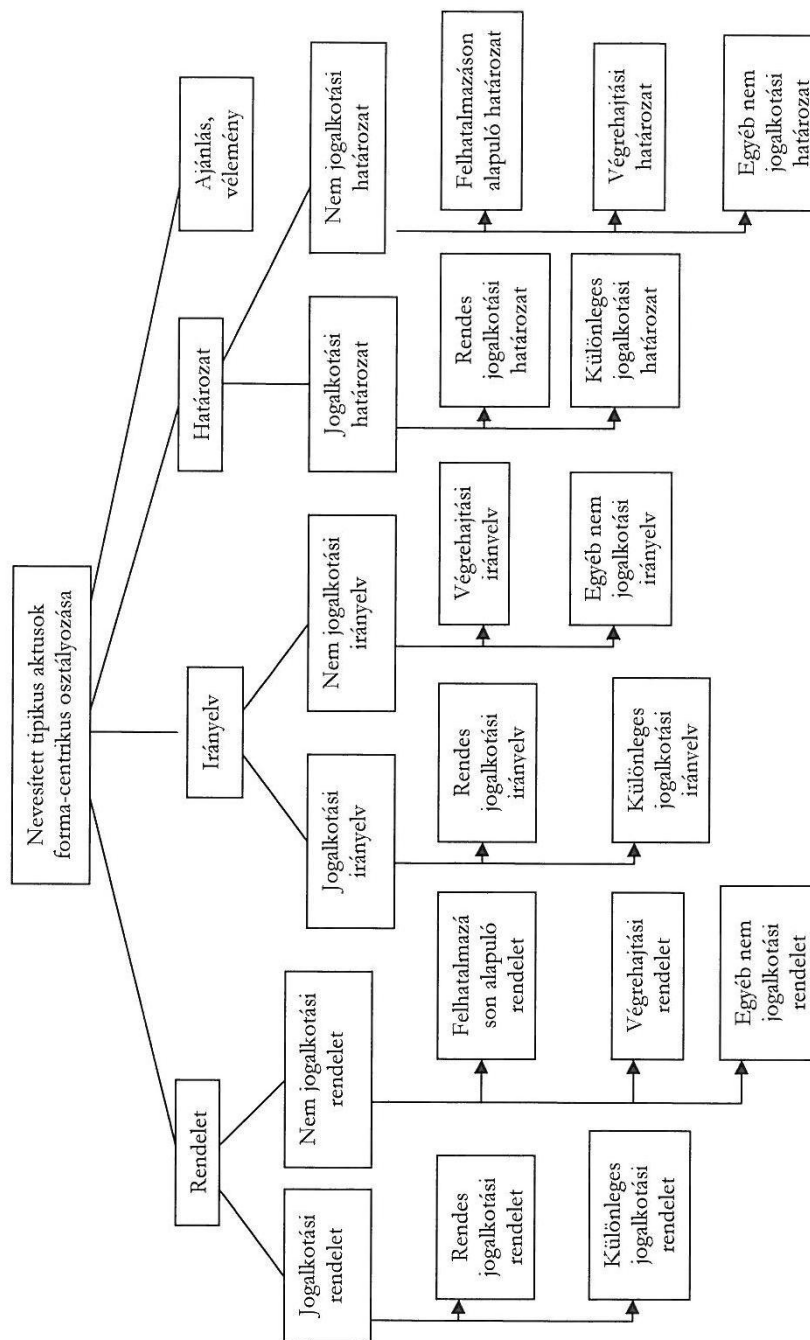
1. számú ábra: Nevesített tipikus aktusok típus-centrikus osztályozása

A „*jogalkotási aktusok*” és „*nem jogalkotási aktusok*” közötti elhatárolás nem a hatalmi ágak hagyományos megosztásán alapuló nemzeti jogrendszerekben ismert intézményi kritériumokon vagy tartalmi, minőségi szempontokon alapszik, hanem sokkal inkább tisztán formai kritériumokon: nevezetesen az alkalmazandó döntéshozatali eljáráson.

Ha a Szerződések nem határozzák meg, hogy milyen típusú jogi aktust kell az intézményeknek elfogadni, a jogi aktus típusát az intézmények az alkalmazandó eljárásoknak megfelelően, eseti alapon maguk választják meg, az arányosság elvével összhangban. A jogi aktusoknak indoklást kell tartalmazniuk, és azokban utalni kell minden olyan javaslatra, kezdeményezésre, ajánlásra, kérésre vagy véleményre, amelyet a Szerződések előírnak.²³⁷

A hagyományos „*forma-centrikus*” megközelítésben a nevesített intézményi aktusok fő kategóriái a különböző aktus formák és azon belül alkategóriák a különböző típusok, mint az aktus formák hierarchikus szintjei. Ezen rendszerezés felépítését az alábbi 2. sz. ábra szemlélteti:

²³⁷ EUM-Szerződés 296. cikk.



2. számú ábra: Nevesített tipikus aktusok forma-centrikus osztályozása

6.1. Jogalkotási aktusok

Az EUM-Szerződés a jogalkotási aktusokat alapvetően formai alapon definiálja. A döntéshozatali/jogalkotási eljárás határozza meg az aktus típusát és a jogalkotási aktusok fajtáit. A korábbiak során az EK-Szerződés közösségi politikaként tartalmazott eljárási szabályokat az aktus elfogadására vonatkozóan és igen sokféle döntéshozatali eljárás létezett, mely folyamatos intézményközi konfliktusok forrása volt a helyes jogalap megállapítására vonatkozólag. Az EUM-Szerződés a jogalkotási aktusok egységes definiálásával átláthatóbbá, egyszerűbbé teszi az uniós jogalkotási folyamatot és elejét veszi az intézmények közötti, jogi alapra vonatkozó konfliktusoknak.²³⁸

Az EUM-Szerződés 289. cikke értelmében a *jogalkotási aktusok* úgynevezett *jogalkotási eljárásban* kerülnek elfogadásra. A *jogalkotási eljárás* lehet az EUM-Szerződés 294. (ex 251.) cikke szerinti *rendes jogalkotási eljárás*, valamint a Szerződések valamely egyéb rendelkezése szerinti *különleges jogalkotási eljárás*. Az alapító szerződés határozza meg, hogy valamely *jogalkotási aktus* rendes vagy különleges jogalkotási eljárásban kell megalkotni.

A *jogalkotási aktusok* és *nem jogalkotási aktusok* megkülönböztetésének több területen fontos következménye van. A nemzeti parlamentek a szubszidiaritás elvének megsértése miatt csak a jogalkotási aktusok tervezetei kapcsán emelhetnek kifogást, illetve csak a jogalkotási aktusok bírói felülvizsgálatát kérhetik szubszidiaritási alapon. A Tanácsban a nyílt szavazás csak a jogalkotási aktusok tervezetei esetében érvényesül. A megkülönböztetés lényegesen befolyásolja természetes és jogi személyek jogát, hogy a Bíróság előtt közvetlenül megsemmisítési eljárást indítsanak.²³⁹ Egyértelművé teszi, hogy jogalkotási aktus elfogadására csak a Szerződésekben meghatározott jogalap szolgálhat és azokat csak jogalkotási eljárásban lehet elfogadni.

A *rendes jogalkotási eljárás* rendeleteknek, irányelveknek vagy határozatoknak a Bizottság javaslata alapján, az Európai Parlament és a Tanács által történő közös elfogadásából áll.²⁴⁰ Ezen korábbi együttléti eljárást, némi módosítással, rendes jogalkotási eljárás elnevezéssel az EUM-Szerződés 294. (ex 251.) cikke részletezi.

A Lisszaboni Szerződés az Unió demokratikus legitimitációjának erősítése érdekében a rendes jogalkotási eljárást kiterjesztette számos területre: mezőgazdasági politika; közös kereskedelem politika; a szabadságon, biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség legnagyobb része. Továbbá számos területen, ahol a korábbi együttléti eljárás keretében a Tanácsban az egyhangú szavazás érvényesült, a minősített többségi szavazás nyer alkalmazást.²⁴¹

A *különleges jogalkotási eljárás* a Szerződések által külön meghatározott esetekben rendeleteknek, irányelveknek vagy határozatoknak a Tanács közreműködésével az Európai Parlament által történő vagy az Európai Parlament közreműködésével a Tanács által történő elfogadása.²⁴²

A különleges jogalkotási eljárásokban általában a Tanács egyhangúlag határoz, bizonyos esetekben az Európai Parlament egyetértésével, bizonyos esetekben az Európai Parlamenttel történő konzultációt követően. Néhány különleges jogalkotási eljárás lehetővé teszi a Tanács számára a minősített többségi szavazást is.

²³⁸ Hofmann 2009: 487-488.

²³⁹ Dougan 2008: 639.

²⁴⁰ EUM-Szerződés 289. cikk (1) bekezdés.

²⁴¹ Dougan 2008: 640.

²⁴² EUM-Szerződés 289. cikk. (2) bekezdés.

A *rendes jogalkotási eljárás* keretében elfogadott jogalkotási aktusokat az Európai Parlament elnöke és a Tanács elnöke írja alá. A *különleges jogalkotási eljárás* keretében elfogadott jogalkotási aktusokat az azokat elfogadó intézmény elnöke írja alá. A jogalkotási aktusokat az Európai Unió Hivatalos Lapjában ki kell hirdetni. Ezek a bennük megjelölt napon, illetve ennek hiányában a kihirdetésüket követő 20. napon lépnek hatályba.²⁴³

A jogalkotási aktusokra vonatkozóan az EUM-Szerződésben találkozhatunk tartalmi meghatározásokkal is.²⁴⁴

Felmerül a kérdés, hogy a jogalkotási aktusok csak általános hatályú normák vagy egyedi igazgatási aktusok is lehetnek. Az EUM-Szerződés 290. cikkének szövegéből az a következtetés vonható le, hogy a jogalkotási aktusok csak általános hatályú normák lehetnek. A 290. cikk (1) bekezdése rögzíti, hogy a felhatalmazáson alapuló aktus általános hatályú, tehát ha az alacsonyabb szintű, „kvázi – jogalkotási” aktus csak általános hatályú lehet, akkor ez érvényes a magasabb szintű jogalkotási aktusra is. Az előbbivel szemben áll azon érvelés, mely szerint a 288-292. cikkek struktúrájában a jogalkotási aktusok meghatározása alapvetően formai, a tartalmi követelmények kivételesek. A tartalmi szempontok azonban alapvetően nem egyrészt a jogalkotási aktusok és felhatalmazáson alapuló aktusok, valamint másrészt a végrehajtási aktusok megkülönböztetését szolgálják. Sokkal inkább a felhatalmazáson alapuló aktusok és a végrehajtási aktusok szabályozási tárgyainak elhatárolását. Egyedi igazgatási aktusoknak jellemzően az EUM-Szerződés 291. cikke szerinti végrehajtási aktusok minősülnek.

Tartalmi meghatározás következik az EUM-Szerződés 291. cikk (1) bekezdéséből is, mely szerint jogalkotási aktusok felhatalmazást adhatnak nem jogalkotási aktusok számára a jogalkotási aktusok nem alapvető rendelkezéseinek kiegészítésére, módosítására. A szabályozási tárgy lényeges elemeit, alapvető rendelkezéseit csak a jogalkotási aktusok határozhatják meg. Az is igaz, hogy a jogalkotási aktusokra vonatkozóan ilyen rendelkezést az EUM-Szerződés 289. cikke nem tartalmaz. Kérdés, mit tekinthetünk egy szabályozási tárgy alapvető, lényeges elemeinek. Az EUM-Szerződés 290. cikk szövegéből következően ilyen a felhatalmazás célja, tartalma, alkalmazási köre, időtartama, a felhatalmazás feltételei.

6.2. Nem jogalkotási aktusok

A nem jogalkotási aktusok három fő kategóriája különböztethető meg: a) felhatalmazáson alapuló jogi aktusok; b) végrehajtási aktusok; c) egyéb, közvetlenül a Szerződések felhatalmazása alapján elfogadott nem jogalkotási aktusok.

6.2.1. Felhatalmazáson alapuló jogi aktusok

A jogalkotási aktusokban felhatalmazás adható a Bizottság részére olyan általános hatályú, nem jogalkotási aktusok elfogadására, amelyek a jogalkotási aktusok egyes nem alapvető rendelkezéseit kiegészítik, illetve módosítják. A felhatalmazást tartalmazó jogalkotási aktusokban kifejezetten meg kell határozni a felhatalmazás céljait, tartalmát, alkalmazási körét és időtartamát. Az adott szabályozási terület alapvető elemei kizárólag a jogalkotási aktusban szabályozhatók és ezekre vonatkozóan nem adható felhatalmazás.

²⁴³ EUM-Szerződés 297. (ex 254.) cikk (1) bekezdés.

²⁴⁴ Hofmann 2009: 488-489.

A jogalkotási aktusban kifejezetten meg kell határozni a felhatalmazás gyakorlásának feltételeit, amelyek a következők lehetnek: az Európai Parlament vagy a Tanács úgy határozhat, hogy a felhatalmazást visszavonja; a felhatalmazáson alapuló jogi aktus csak akkor léphet hatályba, ha az Európai Parlament vagy a Tanács jogalkotási aktusban előírt határidőn belül nem emelnek kifogást.²⁴⁵

A felhatalmazáson alapuló aktusok kategóriája nem *előzmény* nélküli az intézményi jogalkotási gyakorlatban és az Európai Bíróság esetjogában.²⁴⁶ Lisszabon előtt gyakran a jogi aktusok kiegészítésére, apróbb módosítására a bonyolult együttdöntési eljárást kikerülve került sor, a Tanács egyszerűsített eljárás keretében, másodlagos jogalap alkalmazásával hajtotta végre a változtatásokat. A másodlagos jogalap alkalmazása számos közösségi politikában általános gyakorlattá vált (mezőgazdaság, halászat, strukturális alapok).

A felhatalmazáson alapuló aktusok irányába történő lépésként értékelhető a jogalkotás szintjén a 2006-ban bevezetett ellenőrzéssel történő szabályozási bizottsági eljárás, mint új típusú komitológia eljárás létrehozása, mellyel erősödött a parlamentáris részvétel a Bizottság átruházott kvázi-törvényhozási szabályozási tevékenysége terén.²⁴⁷

Az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlata is támogatta azt az igényt, hogy olyan új másodlagos jogforrási rendszert kell kialakítani, amelyben elhatárolódik a jogalkotási és nem jogalkotási hatáskör. Az Európai Bíróság a C-133/06 számú ügyben,²⁴⁸ szakítva korábbi gyakorlatával, arra a következtetésre jutott, hogy a másodlagos jogalapok létrehozása nem igazolható az érintett terület politikailag érzékeny jellegével kapcsolatos megfontolásokkal vagy a közösségi cselekvés hatékonyságának biztosítására irányuló törekvéssel. A Bíróság ítélete rámutatott arra, hogy az intézményi jogi aktusok nem alapvető fontosságú elemeinek módosítására a jogalkotási és a végrehajtási aktusok között szükséges egy további kategória.

Az EUM-Szerződés 290. cikkének elsődleges célja az, hogy bátorítsa az uniós törvényalkotót, hogy a jogalkotás központi elveinek meghatározására koncentráljon azt remélve, hogy ez megkönnyíti a Tanácsnak és/vagy az Európai Parlamentnek, hogy megegyezzenek valamely szabályozási csomagról, az uniós döntéshozatal gyorsabban és hatékonyabban tudjon reagálni a piaci vagy a társadalmi, tudományos, technológiai változásokra. A felhatalmazáson alapuló aktusok bevezetése egy kísérlet az Unió végrehajtási tevékenységének még tisztább elhatárolására a kvázi – jogalkotási és tisztán törvényalkotási tevékenységtől.²⁴⁹

A felhatalmazás célja annak biztosítása, hogy a jogi normák legyenek egyszerűek és anélkül lehessen őket kiegészíteni, hogy újabb és újabb jogalkotási eljáráshoz kellene folyamodni, amely aránytalan munkaterhet róna a törvényalkotóra és rengeteg időt venne igénybe.²⁵⁰

Felhatalmazáson alapuló jogi aktusként csak általános hatályú aktus fogadható el, vagyis nincs lehetőség egyedi, igazgatási jellegű felhatalmazáson alapuló jogi aktus megalkotására.

A szakirodalomban általános nézet, hogy a *felhatalmazáson alapuló aktusok formája* rendelet, irányelv, határozat egyaránt lehet.²⁵¹

Hofmann az EUM-Szerződés 296. (ex 253.) cikk harmadik albekezdéséből²⁵² *a contrario* azt a következtetést vonja le, hogy a felhatalmazáson alapuló aktusok formája akár atipikus forma, például „terv” („plan”), „intézkedés” („measure”) is lehet.²⁵³

²⁴⁵ EUM-Szerződés 290. cikk.

²⁴⁶ Hofmann 2009: 494-496., Fazekas 2011: 84.

²⁴⁷ A Tanács 2006/512/EK határozatával módosított 1999/468/EK tanácsi határozat a Bizottságra ruházott végrehajtási hatáskörök gyakorlására irányuló eljárások megállapításáról 5a. cikk; a Tanács 2006/512/EK határozata (2006. július 17.) a Bizottságra ruházott végrehajtási hatáskörök gyakorlására irányuló eljárások megállapításáról szóló 1999/468/EK határozat módosításáról, HL L 200., 2006.7.22., 11-13.

²⁴⁸ C-133/06 Parlament v Tanács [2008] EBHT I-3189.

²⁴⁹ Dougan 2008: 649.

²⁵⁰ Gosztonyi 2011: 3099.

²⁵¹ Blutman 2010: 227., Hofmann 2009: 486., 491., Fazekas 2011: 221.

Véleményem szerint az előző álláspontok vitathatóak, mind elméleti, mind gyakorlati alapon. Az EUM-Szerződés 290. cikk (1) bekezdése értelmében a felhatalmazáson alapuló aktus általános hatályú, melynek csak a rendeleti vagy a címzett nélküli határozati forma felel meg. Nehezen képzelhető el olyan atipikus formájú felhatalmazáson alapuló aktus, melynek címében a 290. cikk (3) bekezdésének megfelelően szerepel a „felhatalmazáson alapuló” kifejezés. 2012 májusáig a Bizottság 19 felhatalmazáson alapuló aktust alkotott, ebből 17 rendelet és 2 határozat.²⁵⁴ Tíz kiegészíti, négy módosítja az alap jogi aktust, kettő módosít és kiegészít is. Öt felhatalmazáson alapuló rendelet ugyanazon jogalkotási irányelv²⁵⁵ kiegészítését szolgálja, további két felhatalmazáson alapuló rendelet pedig ugyanazon rendeletet²⁵⁶ módosítja, illetve egészíti ki. Hat esetben az alap jogi aktus rendes jogalkotási rendelet, egy esetben a Tanács különleges jogalkotási rendelete, két esetben együttdöntési eljárásban születet irányelvet módosító rendelet és egy esetben rendes jogalkotási irányelv. Tehát az intézményi gyakorlatban sem felhatalmazáson alapuló irányelvvvel, sem atipikus formájú felhatalmazáson alapuló aktussal nem találkozunk.

A Bizottság 2009. december 12-én Közleményt²⁵⁷ fogadott el az EUM-Szerződés 290. cikkének végrehajtásáról, melynek tartalmát előzetesen egyeztette a Tanáccsal. A Közlemény a felhatalmazáson alapuló jogi aktusok alkalmazási körével, a hatáskör-átruházás keretével, az elfogadásuk előkészítése során a Bizottság által alkalmazni kívánt munkamódszerezrel kapcsolatosan mutatja be a Bizottság álláspontját. A Közlemény melléklete olyan mintarendelkezéseket tartalmaz, amelyeket a Bizottság beilleszteni javasol a számára felhatalmazást adó alap jogalkotási aktusokba. E minták az alap jogi aktus preambulumbekzdésének, a felhatalmazás gyakorlására, a felhatalmazás visszavonására, a kifogásra, a sürgősségi eljárásra vonatkozó cikkeinek standard megfogalmazását állapítják meg. Az Európai Parlament a 2010. május 5-i plenáris ülésén fogadta el a jogalkotási felhatalmazás hatásköréről szóló állásfoglalását,²⁵⁸ mely a 290. cikk végrehajtásával kapcsolatos parlamenti álláspontot tükrözi.

A felhatalmazáson alapuló jogi aktusnak ki kell egészítenie, illetve módosítania kell a felhatalmazást adó jogalkotási aktus egyes, nem alapvető rendelkezéseit. A felhatalmazáson alapuló aktusok tehát jogalkotási tárgyakat érintenek, bár nem jogalkotási eljárás során születnek. A felhatalmazáson alapuló aktusok ezért nem formális, hanem tartalmi jogalkotást jelentenek.²⁵⁹

²⁵² EUM-Szerződés 296. (ex 253.) cikk második albekezdés: „A jogalkotási aktusok tervezetének mérlegelésekor az Európai Parlament és a Tanács tartózkodik az adott területen alkalmazandó jogalkotási eljárásban előírtaktól eltérő jogi aktusok elfogadásától.”

²⁵³ Hofmann 2009: 491.

²⁵⁴ A Bizottság 2012/207/EU felhatalmazáson alapuló határozata (2012. február 8.) az Unió kívüli projektekhez adott hitelek és hitelgaranciák veszteségeinek fedezésére az Európai Beruházási Banknak nyújtott uniós garanciáról és a 633/2009/EK határozat hatályon kívül helyezéséről szóló 1080/2011/EU európai parlamenti és tanácsi határozat III. mellékletének Szíria tekintetében történő módosításáról (HL L 110., 2012.4.24., 38.; a Bizottság 2012/186/EU felhatalmazáson alapuló határozata (2012. február 3.) a tengeri áru- és személyszállításban használt statisztikai adatszolgáltatásról szóló 2009/42/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv módosításáról (HL L 101., 2012.4.11., 5-14.).

²⁵⁵ Az Európai Parlament és a Tanács 2010/30/EU irányelve (2010. május 9.) az energiával kapcsolatos termékek energia- és egyéb erőforrás fogyasztásának címkézésével és szabványos termékismertetővel történő jelöléséről, HL L 153., 2010.6.18., 1-12.

²⁵⁶ Az Európai Parlament és a Tanács 998/2003/EK rendelete (2003. május 26.) a kedvtelésből tartott állatok nem kereskedelmi célú mozgására vonatkozó állat-egészségügyi követelményekről és a 92/65/EGK tanácsi irányelv módosításáról, HL L 146., 2003.6.13., 1-9. magyar különkiadás fejezet 3. kötet 39., 75-83.

²⁵⁷ A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak az Európai Unió működéséről szóló szerződés 290. cikkének végrehajtásáról, Brüsszel, 2009.12.09., COM(2009) 673 végleges.

²⁵⁸ HL C 81E., 2011.3.15., 6-10., hivatkozási szám: 2010/2021 (INI).

²⁵⁹ Hofmann 2009: 491.

A Bizottság értelmezésében a *módosítás* az alap jogi aktus alaki módosításának lehetőségét jelenti. Az alaki módosítás érintheti az alap jogszabály egy vagy több cikkének szövegét vagy jogi értelemben annak részét képező egyik melléklet szövegét. A Bizottság jelentőséget tulajdonít a „kiegészíteni” kifejezésnek, amelynek jelentése és alkalmazási köre kevésbé nyilvánvaló. A Bizottság véleménye szerint annak megállapításához, hogy egy adott intézkedés „kiegészíti” az alap jogi aktust, a törvényalkotónak meg kell vizsgálnia, hogy a jövőbeni intézkedés olyan új, nem alapvető normákat tartalmaz-e, amelyek megváltoztatják a jogalkotási aktus keretét, miközben mérlegelési jogkört biztosít a Bizottság számára. Amennyiben igen, úgy tekinthető, hogy az intézkedés „kiegészíti” az alap jogi aktust. Ellenkező esetben az alap jogi aktus meglévő szabályainak érvényesítésére irányuló intézkedések nem tekinthetők kiegészítő intézkedéseknek. Véleményem szerint a felhatalmazáson alapuló aktus alaki és tartalmi módosítást is lehetővé tesz az alap jogi aktushoz viszonyítva.

Az alap jogalkotási aktusban szereplő felhatalmazásnak egyértelműnek, pontosnak és részletesnek kell lennie. A törvényalkotó határozza meg, hogy a felhatalmazáson alapuló jogi aktusok elfogadásának mely célkitűzések elérését kell lehetővé tennie, valamint – adott esetben – mely korlátokat nem léphetnek át a szóban forgó jogi aktusok.

A törvényalkotó állapítja meg a *felhatalmazás időtartamát* is. A Bizottság úgy véli, hogy e követelmény nem az úgynevezett megszüntetésre vonatkozó rendelkezések alkalmazásának gyakorlatát kívánja szentesíteni. Ugyanakkor a Bizottság véleménye szerint kívánatos, hogy ne nehezítsék meg az intézmények feladatát azzal, hogy visszavonásig szóló felhatalmazásokat kötelező rendszerét határozzák meg. Tehát elvileg határozatlan időre szóló felhatalmazásokat kell adni. A Bizottság szerint ez egyébként teljes mértékben összhangban van a jelenlegi gyakorlattal. Az Európai Parlament álláspontja, ha nem is homlokegyenest ellenkező, de mégis eltérő: „a felhatalmazás időtartama lehet meghatározatlan”.²⁶⁰ A jelenlegi gyakorlat sem egyezik meg teljes mértékben a határozatlan idejű felhatalmazás elvárásával.²⁶¹

A felhatalmazást adó jogalkotási aktus tartalmazhatja a felhatalmazás visszavonásának lehetőségét. A visszavonás a megszüntetésre vonatkozó rendelkezéssel azonos joghatást fejt ki: megszünteti a Bizottságnak adott felhatalmazást és – amennyiben szükséges – újabb jogalkotási javaslat előterjesztésével bízza meg az intézményt.

Alapító szerződési rendelkezés hiányában a Bizottság széleskörű önállósággal rendelkezik a felhatalmazáson alapuló jogi aktusok elfogadásának eljárását illetően.

Mint fentebb utaltunk rá, a felhatalmazáson alapuló jogi aktusok esetében az *ellenőrzés* utólagos. Az utólagos ellenőrzés gyakorlására két módon van lehetőség: a felhatalmazás visszavonásával; a hatálybalépést megelőzően kifogás emelésével.

A szabályozás mintája a brit jogrendszer megoldásai az átruházott törvényalkotás feletti parlamenti ellenőrzés biztosítására. A jogalkotás aktusai két eljárástól függően lépnek hatályba: az egyik a „megerősítő” („*affirmative*”) eljárás, a másik a „negatív” eljárás. A megerősítő eljárás (ritkább) szerint a jogalkotás aktusa mindaddig nem lép hatályba, amíg a Parlament nem hagyja jóvá. A gyakrabban alkalmazott negatív eljárás szerint a jogalkotás aktusa hatályba lép, ha a Parlament meghatározott időn belül nem emel kifogást.²⁶²

A *visszavonás* általánosan és feltétlenül megfosztja a Bizottságot felhatalmazáson alapuló hatásköreitől, a kifogás valamely egyértelműen meghatározott felhatalmazáson alapuló jogi

²⁶⁰ A francia nyelvi változat: „*la durée d'une délégation peut être indéterminée*”, az angol: „*the duration of a delegation can be indefinite*”.

²⁶¹ Az Európai Parlament és a Tanács 1173/2011/EU rendelete (2011. november 16.) a költségvetési felügyelet euroövezetbeli eredményes érvényesítéséről (2011.11.23. HL L 306/1), amely három éves időtartamra ad felhatalmazást; az Európai Parlament és a Tanács 260/2012/EU rendelete (2012. március 14.) az euroátutalások és – beszédések technikai és üzleti követelmények megállapításáról és a 924/2009/EK rendelet módosításáról (HL L 94/22, 2012.3.30., 13. és 14. cikkek), amely öt éves időtartamra ad felhatalmazást.

²⁶² Hofmann 2009: 492.

aktus konkrét felülbírálatá. Így a kifogásolást olyan általános ellenőrzési módnak kell tekinteni, amelyet a törvényalkotó az összes felhatalmazáson alapuló jogi aktus felett gyakorol, a visszavonás viszont kivételesen intézkedésnek látszik, amelyet például olyan események bekövetkezése indokolhat, amelyek kétségesé teszik magának a felhatalmazásnak az alapját.

A Bizottságnak adott felhatalmazást akár a Tanács, akár az Európai Parlament visszavonhatja, sőt az együtt adott felhatalmazást külön-külön is visszavonhatja. A felhatalmazás visszavonása alapvetően a rendes jogalkotási eljárás tekintetében értelmezhető, az EUM-Szerződés 290. cikk (2) bekezdésében a különleges jogalkotási eljárás nincs egyértelműen leképezve. Tisztázást igényel, hogy a különleges jogalkotási eljárásban elfogadott felhatalmazást adó jogi aktus esetén a jogalkotásban csak közreműködő jogalkotót is megilleti-e a felhatalmazás visszavonásának joga.²⁶³

Ha a jogalkotási aktus rendelkezik a visszavonási jogról, annak gyakorlását indoklási kötelezettséghez kell kötni és az intézmények közötti információ cserének kell megelőznie, továbbá joghatásait is rögzítenie kell. Célszerű lenne, ha az az intézmény, amely meg kívánja vonni bizalmát a Bizottságtól, megindokolná azt. Az indoklás kettős haszonnal járna. Először is érthetővé tenné a visszavonás jogával nem élő intézmény számára, hogy a másik intézmény milyen okból döntött. A visszavonás alkalmazásának emellett megelőző hatása is volna: az Európai Parlament vagy a Tanács döntésének indoklásával világos iránymutatást adna a Bizottságnak, hogy mit kell megtennie, vagy mitől kell tartózkodnia a jövőben annak elkerülése érdekében, hogy további visszavonásokra kerüljön sor. A visszavonni kívánó intézménynek nem csupán a Bizottságot, hanem a visszavonás jogával nem élő intézményt is tájékoztatni kell erről a szándékáról. Ez lehetővé tenné, hogy a visszavonásra vonatkozó döntés meghozatala előtt intézményközi párbeszédre kerüljön sor.

A *kifogásolás* jogának a felhatalmazást adó jogi aktusban előírt eljárási követelményeknek kell megfelelnie. A Bizottság a felhatalmazáson alapuló jogi aktus elfogadását követően értesíti a törvényalkotót. A kifogásolás joga az értesítés időpontjától gyakorolható. A kifogás felfüggesztő hatást fejt ki. A Bizottság által elfogadott felhatalmazáson alapuló jogi aktus hatálya a felhatalmazást adó jogi aktusban rögzített határidőig felfüggesztésre kerül. A 290. cikk (2) bekezdésének b. pontja nem nevesíti a kifogás indokait, így az uniós törvényalkotó intézmények mérlegelési jogkörébe tartozik a kifogás indoka. A kifogást emelő intézménynek ismertetni kellene döntésének indokait. Ezt a kifogásokat megfogalmazó tanácsi határozatban vagy európai parlamenti állásfoglalásban kellene megtenni. Kifogás esetén a felhatalmazáson alapuló nem jogalkotási aktus nem léphet hatályba. A Bizottság ezt követően vagy új felhatalmazáson alapuló aktust fogadhat el, vagy jogalkotási javaslatot terjeszthet elő, amennyiben a kifogás a felhatalmazás túllépésén alapszik.

A Bizottság szerint bizonyos helyzetekben különösen sürgőssé válhat a kifogásolási jog hatálya alá tartozó felhatalmazáson alapuló jogi aktusok elfogadása és hatályba lépése. Így a 2008 őszi pénzügyi válság csúcspontján a legsürgősebben módosítani kellett egyes számviteli standardokat. Le kellett rövidíteni az alkalmazott bizottsági eljárásban szereplő határidőket, hogy a leghamarabb meghozhassák és végrehajthassák az intézkedéseket. A kifogásolási jog rendes alkalmazása tehát összeegyeztethetetlennek bizonyulhat az adott eset sürgősségével. Ezért a Bizottság úgy véli, hogy lényeges sürgősségi eljárás kialakítása, amelynek alkalmazását a törvényalkotó írhatná elő. A Bizottság olyan megoldást kíván előnyben részesíteni, amely lehetővé tenné számára a felhatalmazáson alapuló jogi aktus azonnali elfogadását, hatályba léptetését és alkalmazását, mindamelllett az utóbbi továbbra is a kifogásolási jog hatálya alá tartozna. Az ilyen jogi aktus a törvényalkotó azonnali értesítését követően haladéktalanul alkalmazandó volna, amennyiben az Európai Parlament vagy a Tanács hat hetes határ-

²⁶³ Gosztonyi 2011: 3101.

idő során sem emelte semmilyen kifogást. Ha kifogásra kerül sor, megszüntetnék a felhatalmazáson alapuló jogi aktus alkalmazását.

Az EUM-Szerződés 290. cikk (2) bekezdésével kapcsolatban a szakirodalom felveti azt a kérdést, hogy az ott felsorolt ellenőrzési módszerek taxatív vagy példálózó jellegűek. Hofmann szerint az angol, francia, spanyol, olasz, lengyel, cseh, litván, szlovák, bolgár, dán és holland szöveg a példálózó jellegre utal, míg a német inkább taxatív. A taxatív értelmezést erősíti azon érvelés, mely szerint a jogalkotói hatáskör átruházása egy végrehajtott intézményre, a Bizottságra, kivételes jellegű. A főszabály alóli kivételek pedig általában szűken értelmezendők. A példálózó jellegű értelmezés mellett is szól érv: az ellenőrzési módszerek rugalmas fejlesztésének szükségessége, az uniós törvényalkotók rugalmasan ki tudják alakítani az ellenőrzés új módszereit és eljárásait.²⁶⁴ Az Európai Parlament állásfoglalása a jogalkotási felhatalmazás hatásköréről úgy ítéli meg, hogy a 290. cikk (2) bekezdésében említett két példa, a kifogás és a visszavonás csupán szemléltető jellegű, és a felhatalmazás ellenőrzése más eszközök révén is elképzelhető, mint például minden egyes, felhatalmazáson alapuló jogi aktus Parlament és Tanács által történő kifejezett jóváhagyása, vagy a már hatályban lévő, felhatalmazáson alapuló egyes jogi aktusok hatályon kívül helyezésének lehetősége. A Parlament azon a véleményen van, hogy az EUMSZ 290. cikkének (2) bekezdésében említett két lehetséges feltétel a kifogás és a visszavonás tekinthető a legszokásosabb módszernek a felhatalmazáson alapuló hatáskör Bizottság általi gyakorlásának ellenőrzésére, és mindkettőt bele kell foglalni minden alap jogi aktusba.

Álláspontom szerint a felhatalmazás ellenőrzésére vonatkozóan a 290. cikk (2) bekezdésének felsorolása taxatív jellegű. Ezt nem csak a magyar nyelvű szöveg támasztja alá, hanem a Bizottság Közleménye²⁶⁵ és az uniós intézményi jogalkotási gyakorlat is. A 2012 májusáig elfogadott, felhatalmazáson alapuló jogi aktus megalkotására a Bizottság számára felhatalmazást adó alap jogi aktusok a felhatalmazás visszavonását és a kifogás emelését említik a felhatalmazás ellenőrzésének módozataiként.²⁶⁶

A 290. cikk szövege nem tartalmaz tagállami szakértőknek a felhatalmazáson alapuló aktusok előkészítésébe való bevonására vonatkozó kötelezettséget, ugyanakkor nem is zárja ki. A Bizottság a Közleményében általános jelleggel és a 290. cikkhez fűzött 39. Nyilatkozatban specifikusan is vállalta, hogy a kialakult gyakorlatnak megfelelően továbbra is konzultálni fog a tagállami szakértőkkel az átruházott hatáskörökben hozott jogi aktusok tervezeteiről.²⁶⁷

²⁶⁴ Hofmann 2009: 493.

²⁶⁵ A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak az Európai Unió működéséről szóló szerződés 290. cikkének végrehajtásáról, Brüsszel, 2009.12.09., COM(2009) 673 végleges.

²⁶⁶ Az Európai Parlament és a Tanács 1080/2011/EU határozata (2011. október 25.) az Unión kívüli projektekhez adott hitelek és hitelgaranciák veszteségeinek fedezésére az Európai Beruházási Banknak nyújtott uniós garanciáról és a 633/2009/EK határozat hatályon kívül helyezéséről (HL L 280., 2011.10.27., 1-16.); Az Európai Parlament és a Tanács 1007/2011/EU rendelete (2011. szeptember 27.) a textilszál-elnevezésekről és a textiltermékek szálösszetételének ehhez kapcsolódó címkézéséről és jelöléséről, valamint a 73/44/EGK tanácsi irányelv, a 96/73/EK és a 2008/121/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv hatályon kívül helyezéséről (HL L 272., 2011.10.18., 1-64.); az Európai Parlament és a Tanács 211/2011/EU rendelete (2011. február 16.) a polgári kezdeményezésről (HL L 65., 2011.3.11., 1-22.); az Európai Parlament és a Tanács 2010/31/EU irányelve (2010. május 19.) az épületek energiahatékonyságáról (HL L 153., 2010.6.18., 13-35.); az Európai Parlament és a Tanács 510/2011/EU rendelete (2011. május 11.) az új könnyű haszongépjárművekre vonatkozó kibocsátási követelményeknek a könnyű haszongépjárművek CO₂-kibocsátásának csökkentésére irányuló uniós integrált megközelítés keretében történő meghatározásáról (HL L 145., 2011.5.31., 1-18.).

²⁶⁷ A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak az Európai Unió működéséről szóló szerződés 290. cikkének végrehajtásáról 4.2. pont; 39. sz. Nyilatkozat az Európai Unió működéséről szóló Szerződés 290. cikkéről: „A Konferencia tudomásul veszi a Bizottság azon szándékát, hogy a kialakult gyakorlatnak megfelelően továbbra is konzultálni kíván a tagállamok által kinevezett szakértőkkel a pénzügyi szolgáltatások területére vonatkozó, átruházott hatáskörben alkotandó jogi aktusok tervezetéről.”

A felhatalmazáson alapuló és a végrehajtási aktusok megkülönböztetésével kapcsolatosan Hofmann felhívja a figyelmet a „al-felhatalmazás” („sub-delegation”) lehetőségére. Ez különösen akkor fordulhat elő, ha a Bizottság széles körű jogalkotási felhatalmazást kap, majd a Bizottság további al-felhatalmazást ad saját magának végrehajtásra.²⁶⁸ Ez több szempontból vitatható. A felhatalmazás fogalmilag feltételezi a felhatalmazó és a felhatalmazott eltérő személyét. A Lisszaboni Szerződés hatálybalépése után eltelt két éves időszak intézményi gyakorlata sem támasztja alá e veszélyt. Egyrészt a Bizottság mindössze hét felhatalmazáson alapuló rendeletet bocsátott ki, másrészt nem találtam olyan tipikus formájú (rendelet, irányelv, határozat) végrehajtási aktust, mely felhatalmazáson alapuló aktust hajtana végre, csupán a Bizottság két közleményét.²⁶⁹

Fazekas Judit Hofmann alapján szükségszerűnek tartja a jövőben intézményközi megállapodás keretében rendezni a felhatalmazáson alapuló aktusok alkalmazásának rendjét, a felhatalmazás visszavonásának részletszabályait.²⁷⁰ E vélemény figyelmen kívül hagyja a felhatalmazáson alapuló aktusokkal kapcsolatban megszületett, hivatkozott intézményi aktusokat: a Bizottság Tanáccsal egyeztetett Közleményét, az Európai Parlament állásfoglalását. Így a közeljövőben nem várható intézményközi megállapodás kibocsátása.

6.2.2. Végrehajtási aktusok

Ha valamely kötelező uniós jogi aktus végrehajtásának egységes feltételek szerint kell történnie, ezen jogi aktus végrehajtási hatásköröket ruházhat a Bizottságra, illetve különleges és indokolt esetekben, valamint az EU-Szerződés 24. (ex 11.) és 26. (ex 13.) cikkében előírt esetekben a Tanácsra. A végrehajtási aktusok címében fel kell tüntetni a „végrehajtási” kifejezést. Az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében elfogadott rendeletekben előre meghatározza a Bizottság végrehajtási hatáskörének gyakorlására vonatkozó tagállami ellenőrzési mechanizmusok szabályait és általános elveit.²⁷¹

Az Európai Bíróság Lisszabont megelőző, a jogalkotási és végrehajtási intézkedések elhatárolására irányuló gyakorlatában a jogalkotási aktus elvi szinten határozza meg, hogy minek kellene történnie, a végrehajtási aktus pedig meghatározza, hogyan történik ténylegesen az elvek végrehajtása. Az Európai Bíróság a Bizottság delegált hatáskörben hozott aktusainak felülvizsgálatát illetően az alábbi kritériumokat dolgozta ki: a Bizottság a felhatalmazás gyakorlása során kötve van a felhatalmazást tartalmazó rendelkezésekhez; a Bizottság nem léphet túl a felhatalmazás terjedelmén; a Bizottság kötve van a felhatalmazó aktusban meghatározott alakiságokhoz.²⁷²

Az Európai Bíróság a Lisszaboni Szerződést megelőzően nem dolgozott ki absztrakt szempontokat a jogalkotási tárgyak elhatárolására. Az Európai Bíróság „végrehajtás” definíciója politikaként eltérő volt. A mezőgazdasági politika terén, ahova a legtöbb felülvizsgált eset tartozott, a Bíróság elegendőnek tartotta, ha a Tanács az adott szabályozási tárgy lényeges elemeit jogalkotási eljárásban szabályozta. A Tanács széles hatáskört ruházhatott át a Bi-

²⁶⁸ Hofmann 2009: 502.

²⁶⁹ A Bizottság közleménye a 2010/30/EU európai parlamenti és tanácsi irányelvnek a háztartási mosogatógépek energiafogyasztásának címkézése tekintetében történő kiegészítéséről szóló 1059/2010/EU felhatalmazáson alapuló bizottsági rendelet végrehajtása tárgyában (HL C 336., 2011.11.17., 11-12.); a Bizottság közleménye a 2010/30/EU európai parlamenti és tanácsi irányelvnek a háztartási hűtőkészülékek energiafogyasztásának címkézése tekintetében történő kiegészítéséről szóló, 1060/2010/EU felhatalmazáson alapuló bizottsági rendelet végrehajtása tárgyában (HL C 49., 2011.2.16., 6-11.).

²⁷⁰ Hofmann 2009: 504., Fazekas 2011: 91.

²⁷¹ EUM-Szerződés 291. cikk.

²⁷² Hofmann 2009: 490.

zottságra. A jogi aktus alapvető vagy lényeges elemeinek azon rendelkezések minősültek, melyek kialakították a közösségi politika alapvető irányvonalait.²⁷³

A mezőgazdaságtól eltérő politikákban az Európai Bíróság szűkebb követelményeket határozott meg a felhatalmazó aktusra vonatkozóan. A felhatalmazást tartalmazó normának meg kellett határoznia a Bizottság által megalkotandó eszköz fajtáját és érvényességének tartalmát. A végrehajtási aktusnak meg kellett felelnie a felhatalmazó aktus előírásainak és nem lehetett *ultra vires* hatályú.²⁷⁴

Az EUM-Szerződés 291. cikke által létrehozott rendszerben a Bizottság nem tölt be kvázi törvényhozói szerepet, hatásköre kizárólag a végrehajtásra terjed ki. A Bizottság végrehajtási eszközként egyedi, igazgatási intézkedéseket és általános hatályú aktusokat egyaránt alkalmazhat a jogilag kötelező aktusok egységes végrehajtására.

A végrehajtási aktus formája lehet rendelet, irányelv vagy határozat, sőt Hofmann szerint atipikus aktus is az EUM-Szerződés 296. cikk harmadik albekezdéséből következően.²⁷⁵

A Lisszaboni Szerződés hatálybalépése óta 2011 végéig eltelt két éves időszak intézményi gyakorlatában találhatunk példát arra, hogy végrehajtási jellegű aktust a Bizottság közlemény formájában fogadott el.²⁷⁶ E két közlemény a közlemények azon csoportjába tartozik, amelyet Várnay Ernő és Tóth Tihamér úgy jellemez, mint amelyek jogi megítélése csak kivételes esetben vet fel kérdést, hiszen a formális „anyagjogszabályból” kitűnik a közlemény rendeltetése és hatóköre, annak mintegy technikai kiegészítőjeként, végrehajtó, alkalmazást lehetővé tevő szabályának foghatjuk fel.²⁷⁷ Ezek a közlemények tehát a felhatalmazáson alapuló aktus technikai jellegű (utaló) kiegészítését szolgálják, immanens jogi tartalmuk nincs, nem a 291. cikken alapuló végrehajtási aktusok.

Az eltelt két év alatt a Tanács és a Bizottság 880 végrehajtási rendeletet alkotott, melyből 119 a Tanács végrehajtási rendelete és 761 a Bizottság végrehajtási rendelete. A Tanács végrehajtási rendeletei főleg a közös kereskedelempolitika terén korlátozó behozatali intézkedéseket (kiegyenlítő vám-, dömpingellenes vám kivetése, megszüntetése; mentesség megadása), illetve a közös kül- és biztonságpolitika területére tartozó korlátozó intézkedéseket tartalmaznak.

A végrehajtási irányelvek száma 21, valamennyit a Bizottság alkotta. Ezek többnyire korábbi tanácsi irányelveket módosítanak.

Végrehajtási határozat 196 született, melyből 56-ot a Tanács, 140-et pedig a Bizottság alkotott. A Tanács végrehajtási határozatai többnyire uniós pénzügyi támogatásokról, az adózás terén valamely tagállam számára eltérés engedéséről vagy KKBK korlátozó intézkedést tartalmazó határozat végrehajtásáról szólnak. A Bizottság végrehajtási határozatai általában korábbi határozatokat módosítanak vagy bizonyos betegség elleni küzdelemhez szükséges forrásokról rendelkeznek.

²⁷³ 25/70 *Einfuhr und Vorratstelle v Köster* [1970] EBHT 1161; 23/75 *Rey Soda v Cassa Conguaglio Zucchero* [1975] EBHT 1279; 121/83 *Zuckerfabrik Franken v Hauptzollamt Würzburg* [1984] EBHT 2039; 46/86 *Romkes v Officier van Justitie* [1987] EBHT 2685; C-417/93 *Parlament v Tanács* [1995] EBHT I-1185; C-156/93 *Parlament v Bizottság* [1995] EBHT I-2019; C-303/94 *Parlament v Tanács* [1996] EBHT I-2943; Hofmann 2009: 490.

²⁷⁴ 22/88 *Industrie- en Handelsonderneming Vreugdenhil BV v Minister van Landbow en Visserij* [1989] EBHT 2049; 291/86 *Central-Import Münster GmbH & Co. KG v Hauptzollamt Münster* [1988] EBHT 3679; C-303/94 *Parlament v Tanács (Pesticide)* [1996] I-2943; Hofmann 2009: 491.

²⁷⁵ Hofmann 2009: 493.

²⁷⁶ Bizottság közleménye a 2010/30/EU európai parlamenti és tanácsi irányelvnek a háztartási mosogatógépek energiafogyasztásának címkézése tekintetében történő kiegészítéséről szóló 1059/2010/EU felhatalmazáson alapuló bizottsági rendelet végrehajtása tárgyában (HL C 336, 2011.11.17., 11-12.); Bizottság közleménye a 2010/30/EU európai parlamenti és tanácsi irányelvnek a háztartási hűtőkészülékek energiafogyasztásának címkézése tekintetében történő kiegészítéséről szóló, 1060/2010/EU felhatalmazáson alapuló bizottsági rendelet végrehajtása tárgyában, (HL C 49., 2011.2.16., 6-11.).

²⁷⁷ Várnay – Tóth 2009: 420-421.

Az uniós végrehajtásban a rendeletek, irányelvek és határozatok mellett fontos és egyre növekvő szerepet töltenek be az Unió vagy intézményei, szervei, ügynökségei által megkötött közjogi vagy magánjogi szerződések, megállapodások. E szerződések, megállapodások, a Lisszabon előtti időszakhoz hasonlóan, csak közvetett hivatkozásként jelennek meg az alapító szerződésekben, aktuálisan az EUM-Szerződés 272. (ex 238.) és 340. (ex 288.) cikkeiben.²⁷⁸

Az EUM-Szerződés 291. cikke egyenlően kezeli a társjogalkotókat a végrehajtási hatáskörök vonatkozásában. Az EK-Szerződés alapján a Tanács ruházhatott végrehajtási hatásköröket a Bizottságra. A Tanács különleges esetekben a saját maga számára is fenntarthatott végrehajtási hatásköröket. Az EUM-Szerződés szerint azonban közvetlenül a Szerződésből ered az a kötelezettség, ha valamely jogi aktus végrehajtásának egységes feltételek szerint kell történnie, az ilyen jogi aktusnak hatásköröket kell a Bizottságra ruháznia. Különleges és különösen indokolt esetekben, valamint az EU-Szerződés 24. (ex 11.) és 26. (ex 13.) cikkeiben előírt esetekben a Bizottság helyett a Tanácsra is ruházhatnak végrehajtási hatásköröket. Ez azonban nem jelenti azt, hogy a Tanács bármilyen szerepet játszana a végrehajtási hatáskörök gyakorlásának ellenőrzésében, amennyiben a Bizottságra ruházták azokat.²⁷⁹

A közös kül- és biztonságpolitika terén a tagállamok mellett az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviseelője vesz részt a végrehajtásban.²⁸⁰

A Bizottság végrehajtási hatáskörének gyakorlását a tagállamok ellenőrizhetik, melynek szabályait és általános elveit az Európai Parlament és a Tanács rendeletekben határozza meg. A végrehajtási aktusok esetében előzetes ellenőrzés érvényesül, ami nem az Európai Parlamentet és a Tanácsot, hanem a tagállamokat illeti meg.

2011. február 16-án került elfogadásra és 2011. március 1-én lépett hatályba az Európai Parlament és a Tanács 182/2011/EU Rendelete a Bizottság végrehajtási hatásköreinek gyakorlására vonatkozó tagállami ellenőrzési mechanizmusok szabályainak és általános elveinek megállapításáról.²⁸¹

A Rendelet elfogadáság a Tanács 1999/468/EK határozata²⁸² szabályozta a végrehajtási hatáskörök Bizottság általi gyakorlását (komitológia).

Az új Rendelet értelmében az ellenőrzési eljárásoknak egyértelműeknek, hatékonyaknak és a végrehajtási jogi aktus jellegével arányosaknak kell lennie, tükrözniük kell az EUM-Szerződés intézményi követelményeit, valamint az 1999/468/EK határozat végrehajtása során nyert tapasztalatokat, illetve az annak során követett közös gyakorlatot.²⁸³

A Bizottságot egy, a tagállamok képviselőiből álló bizottság segíti. A bizottság elnöke a Bizottság egyik képviselője, az elnök nem vesz részt a bizottsági szavazásban.²⁸⁴

Az új rendelet egyszerűsíti a komitológia rendszerét. Ugyanis a korábbi öt helyett²⁸⁵ az alap jogi aktus a szükséges végrehajtási jogi aktus jellegének vagy hatásának megfelelően két eljárás alkalmazását írhatja elő: vizsgálóbizottsági eljárás; tanácsadó bizottsági eljárás.²⁸⁶

²⁷⁸ Hofmann 2009: 494.

²⁷⁹ Gosztonyi 2011: 3106.

²⁸⁰ Fazekas 2011: 87.

²⁸¹ HL L 55., 2011.2.28., 13-18.

²⁸² A Tanács 1999/468/EK határozata (1999. június 28.) a Bizottságra ruházott végrehajtási hatáskörök gyakorlására vonatkozó eljárások megállapításáról (HL L 84., 1999.7.17., 23.), módosította a Tanács 2006/512/EK határozata (2006. július 17.) a Bizottságra ruházott végrehajtási hatáskörök gyakorlására vonatkozó eljárások megállapításáról szóló 1999/468/EK határozat módosításáról (HL L 200., 2006.7.22., 11.).

²⁸³ Rendelet (5) preambulumbekkezdés.

²⁸⁴ Rendelet 3. cikk (2) bekezdés.

²⁸⁵ Tanácsadó bizottsági, irányítóbizottsági, szabályozási bizottsági, ellenőrzéssel történő szabályozási bizottsági, védintézkedési eljárás.

²⁸⁶ Rendelet 2. cikk (1) bekezdés.

A *vizsgálóbizottsági eljárás* alkalmazandó különösen az alábbi végrehajtási aktusok elfogadására: a) általános hatályú végrehajtási aktusok; b) az alábbiakhoz kapcsolódó egyéb végrehajtási aktusok: a jelentős következményekkel járó programok; a közös mezőgazdasági és a közös halászati politika; környezetvédelem, biztonság és védelem, vagy az emberek, állatok, illetve növények egészségének és biztonságának védelme; közös kereskedelempolitika; adózás.²⁸⁷

A közös kereskedelempolitika révén a korábbiakhoz képest az új Rendelet hatálya alá tartoznak az antidömping eljárások. Ez előrelépés.

Vizsgálóbizottsági eljárás alkalmazása esetén minősített többséggel történő szavazással nyilvánít véleményt a bizottság. Ha a bizottság véleménye kedvező, a Bizottság elfogadja a végrehajtási jogi aktus tervezetét.²⁸⁸

A *tanácsadó bizottsági eljárás* általános szabályként az előzőekben nem említett végrehajtási aktusok elfogadására alkalmazandó.²⁸⁹ Kellően indokolt esetben azonban a tanácsadó bizottsági eljárást alkalmazni lehet az előzőekben felsorolt végrehajtási aktusok elfogadására is.

Tanácsadó bizottsági eljárás alkalmazása esetén, ha szavazásra kerül sor, a véleményt a tagok egyszerű többségével kell elfogadni. A Bizottság a bizottsági vitákból levont következtetések és a bizottsági vélemény lehető legteljesebb figyelembevételével határoz az elfogandó végrehajtási aktus tervezetéről.²⁹⁰

A Rendelet 5. cikk (3), (4) és (5) bekezdései lehetőséget teremtenek a végrehajtási jogi aktus *fellebbviteli bizottság* elé terjesztésére. A fellebbviteli bizottság minősített szótöbbséggel nyilvánít véleményt.²⁹¹

A Rendelet 7. cikke felhatalmazást ad *kivételes esetekben* a végrehajtási aktusoknak a vizsgálóbizottság kedvezőtlen véleménye ellenére vagy a bizottság véleményének hiányában történő elfogadására, amennyiben a végrehajtási aktus haladéktalan elfogadásának elmaradása jelentős piaci zavarokat okozna a mezőgazdaság terén vagy veszélyeztetné az unió pénzügyi érdekeit. Ilyenkor a Bizottság haladéktalanul benyújtja az elfogadott végrehajtási jogi aktust a fellebbviteli bizottsághoz. Ha a fellebbviteli bizottság kedvezőtlen véleményt nyilvánít az elfogadott végrehajtási aktusról, a Bizottság haladéktalanul hatályon kívül helyezi azt. Ha a fellebbviteli bizottság kedvező véleményt nyilvánít, vagy nem nyilvánít véleményt, a végrehajtási aktus hatályban marad.

A Rendelet 8. cikke a *sürgősségi eljárást* tartalmazza. Rendkívül sürgős esetben az alap jogi aktus előírhatja, hogy a tanácsadó bizottsági eljárástól és a vizsgálóbizottsági eljárástól eltérve a Bizottság valamely bizottsághoz történő előzetes benyújtás nélkül azonnal alkalmazandó végrehajtási aktust fogadjon el. A végrehajtási aktus legfeljebb hat hónapig marad hatályban, ha az alap jogi aktus másként nem rendelkezik. A bizottság elnöke az ilyen végrehajtási aktust legkésőbb 14 nappal az elfogadását követően a megfelelő bizottság elé terjeszti, hogy kikérje annak véleményét. Amennyiben vizsgálóbizottsági eljárás alkalmazandó és a bizottság kedvezőtlen véleményt nyilvánít, a Bizottság haladéktalanul hatályon kívül helyezi a végrehajtási aktust.

A korábbi rendszerben a komitológiát a Tanács ellenőrizte, az új rendszerben a tagállamok. A Tanács vagy az Európai Parlament nem avatkozhat be az eljárásokba, de a Bizottság köteles tájékoztatást adni részükre. Amennyiben az alap jogi aktust rendes jogalkotási eljárás keretében fogadták el, garanciális jellegű, hogy az Európai Parlament vagy a Tanács bármikor jelezheti a Bizottságnak, ha úgy ítéli meg, hogy a végrehajtási aktus tervezete túllé-

²⁸⁷ Rendelet 2. cikk (2) bekezdés.

²⁸⁸ Rendelet 5. cikk.

²⁸⁹ Rendelet 2. cikk (3) bekezdés.

²⁹⁰ Rendelet 4. cikk.

²⁹¹ Rendelet 6. cikk (1) bekezdés.

pi az alap jogi aktusban megállapított végrehajtási hatásköröket. Ebben az esetben a Bizottság a kifejtett álláspontok figyelembevételével felülvizsgálja a végrehajtási aktus tervezetét és tájékoztatja az Európai Parlamentet és a Tanácsot arról, hogy a végrehajtási aktus tervezetét fenntartani, módosítani vagy visszavonni kívánja-e.²⁹²

A 182/2011/EU Rendelet az 1999/468/EK határozat helyébe lép.

Az új komitológia pozitívuma, hogy a korábbi merev rendszer rugalmasabbá vált, hiszen a Bizottság több opció közül választhat. Várhatóan nagyobb lesz a végrehajtási aktusok Bizottság általi elfogadásának átláthatósága és csökkennek az intézmények közötti konfliktusok. Ugyanakkor, mint hasonló helyzetben általában, problémákat vet fel a régi és az új rendszer átmeneti együttélése.²⁹³

Végrehajtási aktusra példa a Bizottság 543/2011/EU végrehajtási rendelete (2011. június 7.) az 1234/2007/EK tanácsi rendeletnek a gyümölcs- és zöldség-, valamint a feldolgozott gyümölcs- és feldolgozott zöldség-ágazatra alkalmazandó részletes szabályainak a megállapításáról.²⁹⁴

6.2.3. Felhatalmazáson alapuló aktusok – végrehajtási aktusok elhatárolása

A felhatalmazáson alapuló aktus és a végrehajtási aktus kizárja egymást. Ugyanaz a jogi aktus nem tartozhat mindkét kategóriába. A nem jogalkotási aktusok e két fajtájának párhuzamosa az alábbi magyarázatokkal támasztható alá.²⁹⁵

A két kategória közötti megkülönböztetés az Alkotmányos Szerződést előkészítő Konvent során a közösségi intézmények közötti horizontális hatáskör megosztásról képviselt két álláspont kompromisszumaként értelmezhető. Az egyik álláspont szerint a Bizottság, mint az Unió elsődleges végrehajtó testülete, kiemelkedő szerepet tölt be az uniós jog formálásában és végrehajtásában. Ez a megközelítés a Bizottság számára széleskörű felhatalmazás biztosítását támogatja. A másik álláspont szerint a Bizottság szűkebb körű és ellenőrzött végrehajtó szerepe a végrehajtás tagállami (komitológia) vagy hasonló parlamenti felülvizsgálatával érhető el. Ennek eredménye volt 2006-ban az ellenőrzéssel történő szabályozási bizottsági eljárás, mint új típusú komitológiai eljárás bevezetése.

A felhatalmazáson alapuló és a végrehajtási aktusok megkülönböztetése törekvés az Unió és a tagállamok közötti végrehajtási hatáskörök világosabb megkülönböztetésére (vertikális hatáskör megosztás). Ez a koncepció „végrehajtó föderalizmus” („executive federalism”) néven ismert. E szerint a feladatmegosztás két szinten történik. A különböző politikákban az európai szerepvállalás törvényalkotási természetű jogi aktusok útján történik. A tagállamok feladata ezen rendelkezések végrehajtása. A végrehajtás európai szintje közvetlen igazgatáson keresztül kivételes a tagállami szintű igazgatáshoz képest. Az európai szintű végrehajtás az európai intézmények számára igazgatási hatáskörök delegálásának eredménye, akár elsődleges, akár másodlagos jogforrások útján. E „végrehajtó föderalizmus” koncepció jelenik meg az EUM-Szerződés 290. és 291. cikkeiben. A 290. cikk bevezeti a felhatalmazáson alapuló aktusok kategóriáját bizonyos törvényhozói hatáskör delegálására végrehajtó intézmény számára, a Parlament és a Tanács ellenőrzése alatt. A 291. cikk kifejezetten megerősíti a tagállamok alapvető hatáskörét végrehajtási aktusok elfogadására, azonban lehetővé

²⁹² Rendelet 11. cikk.

²⁹³ Fazekas 2011: 92-93.

²⁹⁴ HL L 157., 2011.06.15., 1-163.

²⁹⁵ Hofmann 2009: 497.

teszi végrehajtási hatáskör ruházását kötelező jogi aktsussal a Bizottságra és a Tanácsra a végrehajtás egységes feltételeinek biztosítása érdekében.²⁹⁶

A felhatalmazáson alapuló aktusok és a végrehajtási aktusok az alábbi szempontok alapján határozhatók el.

a) *Az Európai Parlament és a Tanács szabályozásának terjedelme.* Felhatalmazáson alapuló aktusok esetében az Európai Parlament és a Tanács részlegesen szabályoz egy intézkedési területet és felhatalmazza a Bizottságot a szabályozás felhatalmazáson alapuló aktusokkal történő kiegészítésére.

Végrehajtási aktusok esetében az uniós törvényalkotók maradéktalanul szabályoznak egy adott területet, a Bizottságra - kivételesen a Tanácsra - bízva, hogy végrehajtási aktusokon keresztül gondoskodjon az egységes végrehajtásról.

b) *Elfogadó intézmény.* Felhatalmazáson alapuló aktus elfogadása kizárólag a Bizottság hatáskörébe tartozik, míg végrehajtási aktust jellemzően a Bizottság fogad el, de a Tanács is kibocsáthat.

c) *Ellenőrzés.* A felhatalmazáson alapuló aktusok esetében az ellenőrzés utólagos és a törvényalkotót, vagyis a Tanácsot és az Európai Parlamentet illeti meg, míg a végrehajtási aktusok esetében az ellenőrzés előzetes és főszabály szerint a tagállamok kezében van. Az új komitológia rendelet a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek is juttat szerepet a végrehajtási aktusok ellenőrzésében.²⁹⁷

d) *A Bizottság hatásköre.* A Bizottság eltérő hatáskörrel rendelkezik a felhatalmazáson alapuló jogi aktusok és a végrehajtási aktusok megalkotása során. A felhatalmazás mérlegelésen alapul, a Tanács vagy a Tanács és az Európai Parlament a Bizottságra ruházza át saját hatáskörét, a Bizottság „kvázi-törvényalkotó”. A végrehajtási aktusok esetében a Bizottság hatásköre kizárólag a végrehajtásra terjed ki. Alapvetően a tagállamok felelnek a jogilag kötelező aktusok végrehajtásáért, amennyiben azonban a végrehajtásnak egységes feltételek szerint kell történnie, a Bizottságnak kell gyakorolnia végrehajtási hatáskörét. Ha teljesülnek a 291. cikk feltételei, a Bizottság eljárása kötelező, és nem képezheti mérlegelés tárgyát.

e) *A jogi aktus személyi hatálya.* A Bizottság felhatalmazáson alapuló jogi aktusként csak általános hatályú jogi aktust fogadhat el, nincs joga egyedi, igazgatási jellegű aktust alkotni. Ezzel szemben a Bizottság végrehajtási aktusként általános hatályú jogi aktust és egyedi, igazgatási intézkedést egyaránt alkalmazhat.

f) *A jogi aktus formája.* A felhatalmazáson alapuló jogi aktusok formája rendelet vagy címzett nélküli határozat lehet. A végrehajtási aktusok formája rendelet, irányelv, határozat és atipikus aktus is lehet.

g) *A jogi aktus tartalma.* A felhatalmazáson alapuló aktusok kiegészítik vagy módosítják a jogalkotási aktusok nem lényeges elemeit. A végrehajtási aktusok kötelező jogi aktusok egységes feltételek szerinti végrehajtása érdekében elsősorban az alap jogi aktus előírásait kiegészítő rendelkezéseket tartalmaznak.

h) *„Al-felhatalmazás”.* Ha a Bizottság széles körű jogalkotási felhatalmazást kap, a Bizottság felhatalmazáson alapuló aktusban további al-felhatalmazást adhat saját magának végre-

²⁹⁶ Hofmann 2009: 497-498.

²⁹⁷ Az Európai Parlament és a Tanács 182/2011/EU rendelete (2011. február 16.) 11. cikk: „Amennyiben az alap jogi aktust rendes jogalkotási eljárás keretében fogadták el, az Európai Parlament vagy a Tanács bármikor jelezheti a Bizottságnak, ha úgy ítéli meg, hogy a végrehajtási jogi aktus tervezete trüffli az alap jogi aktusban megállapított végrehajtási hatásköröket. Ebben az esetben a Bizottság a kifejített álláspontok figyelembevételével felülvizsgálja a végrehajtási jogi aktus tervezetét, és tájékoztatja az Európai Parlamentet és a Tanácsot arról, hogy a végrehajtási jogi aktus tervezetét fenntartani, módosítani vagy visszavonni kívánja-e.”

hajtásra. Végrehajtó hatáskörének gyakorlása során a Bizottság végrehajtási aktusban nem adhat felhatalmazást magának további végrehajtási aktus megalkotására.

i) A jogi aktus Bizottság általi megalkotására vonatkozó intézményi aktus. Felhatalmazáson alapuló aktusok Bizottság általi megalkotásához kapcsolódó intézményi aktusok a Bizottság Európai Parlamenttel egyeztetett Közleménye az EUM-Szerződés 290. cikkének végrehajtásáról²⁹⁸ és az Európai Parlament állásfoglalása a jogalkotási felhatalmazás hatásköréről.²⁹⁹ Végrehajtási aktusok Bizottság általi megalkotásához kapcsolódó intézményi aktus az Európai Parlament és a Tanács 182/2011/EU Rendelete a Bizottság végrehajtási hatásköreinek gyakorlására vonatkozó tagállami ellenőrzési mechanizmusok szabályainak és általános elveinek megállapításáról.³⁰⁰

A felhatalmazáson alapuló és a végrehajtási aktusok elhatárolási szempontjainak szemléltetésére lehetőséget nyújt az Európai Parlament és a Tanács 510/2011/EU rendelete 8. cikk (9), ahol ugyanazon alap jogi aktus tartalmaz a Bizottság számára felhatalmazáson alapuló jogi aktus kibocsátására és végrehajtási aktus kibocsátására szóló felhatalmazást.³⁰¹

Hasonló a Bizottság Javaslat a Európai Parlament és a Tanács rendeltének megalkotására a 2008/97/EK, a 779/98/EK és az 1506/98/EK tanácsi rendeletnek az olívaolaj és egyéb mezőgazdasági termékek Törökországból történő behozatala terén a Bizottságra ruházandó felhatalmazáson alapuló, illetve végrehajtási hatáskörök tekintetében történő módosításáról.³⁰² A tervezett rendelet célja a tárgya szerint a Bizottságra ruházott hatáskörök összehangolása, a Bizottságra ruházott hatáskörök újrafelosztása a felhatalmazáson alapuló és végrehajtási hatáskörök csoportjába.

A Lisszaboni Szerződés hatálybalépése óta eltelt két és fél éves intézményi jogalkotási gyakorlatot abból a szempontból elemezve, hogy az opcionális lehetőségek közül az intézmények milyen megfontolások alapján választanak a felhatalmazáson alapuló vagy a végrehajtási aktus, mint jogi szabályozási eszköz között, az alábbi megállapítások tehetők:

2009. december 1. óta rövid idő telt el és kevés (2012. májusáig 19.) felhatalmazáson alapuló aktus született, így általános következtetések még nem igazán vonhatóak le.

2011 végéig az uniós intézmények jogalkotási gyakorlatát az útkeresés jellemezte. Az intézmények, követve a Lisszabon előtti megszokott gyakorlatot és mechanizmusokat, egyértelműen a végrehajtási aktusokat részesítették előnyben. Két év alatt ugyanis 1097 végrehajtási aktus és csupán 7 felhatalmazáson alapuló aktus elfogadására került sor. 2012 januárja és májusa között az intézmények négy hónap alatt tíz felhatalmazáson alapuló aktust fogadtak el, többet, mint a megelőző két évben.

Felhatalmazáson alapuló rendelettel együttdöntési vagy rendes jogalkotási eljárásban született jogalkotási aktus – többségében rendelet – módosítása vagy kiegészítése történt, egyébként az alkalmazott jogi eszköz végrehajtási aktus.

Általában a kiegészítő, módosító aktus formája azonos azzal az intézményi aktuséval, amit módosít, kiegészít. Tehát rendelet módosítása, kiegészítése általában rendelettel; irányelv módosítása, kiegészítése általában irányelvvel; határozat módosítása, kiegészítése általában határozattal történt. Együttdöntési eljárásban vagy rendes jogalkotási eljárásban született irányelv módosítása vagy kiegészítése felhatalmazáson alapuló jogi aktussal azonban nem irányelv formájában történik.

²⁹⁸ A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak az Európai Unió működéséről szóló szerződés 290. cikkének végrehajtásáról, Brüsszel, 2009.12.09., COM(2009) 673 végleges.

²⁹⁹ HL C 81E., 2011.3.15. 6-10., hivatkozási szám: 2010/2021 (INI).

³⁰⁰ HL L 55., 2011.2.28., 13-18.

³⁰¹ Az Európai Parlament és a Tanács 510/2011/EU rendelete (2011. május 11.) az új könnyű haszongépjárművekre vonatkozó kibocsátási követelményeknek a könnyű haszongépjárművek CO₂ kibocsátásának csökkentésére irányuló uniós integrált megközelítés keretében történő meghatározásáról, HL L 145., 2011.5.31., 1-18.

³⁰² Brüsszel, 2011.12.21., COM(2011) 918 végleges – 2011/0453 (COD).

Ha egy alap jogi aktus ismételt módosítása, kiegészítése tárgyában kell újabb jogi aktust megalkotni, az intézmények általában a korábbi módosító, kiegészítő jogi aktus formájához hasonló formát alkalmaznak.

6.2.4. Egyéb, közvetlenül a Szerződések felhatalmazása alapján elfogadott nem jogalkotási aktusok

A Szerződések több helyen közvetlenül adnak felhatalmazást *nem jogalkotási aktusok* elfogadására. Ilyenek a Bizottság aktusai a tisztességes verseny és állami támogatások területén [EUM-Szerződés 105. (ex 85.) és 108. (ex 88.) cikkek], az Európai Központi Bank aktusai a monetáris politika területén [EUM-Szerződés 132. (ex110.) cikk], vagy a Tanács esetenként egyhangúlag [az Unió intézményeinek nyelveire vonatkozó szabályok – 342. (ex 290.) cikk], bizonyos esetekben minősített többséggel (például a tagállamok közötti közigazgatási együttműködés a szabadságon, biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térségben) elfogadott aktusai. Ide sorolhatóak az Európai Tanács nem jogalkotási aktusai, például az Európai Ügyészi Hivatal hatáskörének jövőbeni kiterjesztéséről.

Talán ezek közül legfontosabbak az Európai Tanács és a Tanács jogi aktusai a közös kül- és biztonságpolitika terén, ahol a jogalkotási aktusok kizártak, az egyhangúság maradt az általános szabály, tipikus forma a határozat, kivételes az általános iránymutatás.

6.3. Kritikai megjegyzések

Az átláthatóság növelése érdekében az Unió világosabb jogszabályi hierarchiával történő felruházásának nemes célját sekélyes koncepciók kombinálása meglehetősen lerontotta és gyenge végrehajtással párosult.³⁰³ A Lisszaboni Szerződés által bevezetett rendszer működik, de nem mentes anomáliáktól és ellentmondásoktól.

A Szerződések új integrációs eszközként számos „egyszerűsített szerződésmódosítási” lehetőséget („átvezető záradék – *passerelle clause*”) tartalmaznak. Az EUM-Szerződés 48. (ex 42.) cikk (6) bekezdése az EUM-Szerződés harmadik részének az Unió belső politikáira és tevékenységeire vonatkozó rendelkezései teljes vagy részleges módosítására ad lehetőséget, de az Unióra átruházott hatáskörök nem bővíthetők. Ezt az általános rendelkezést számos, a konkrét politikákra vonatkozó szabály is másolja: 25. (ex 22) cikk (2) bekezdés – az uniós polgár jogainak bővítése; 262. (ex 229a.) cikk – Bíróság hatáskörrel felruházása szellemi tulajdonjoggal kapcsolatos jogviták elbírálására.

Az EU-Szerződés 48. (ex 42.) cikk (7) bekezdés lehetőséget teremt a „rendes jogalkotási eljárás” alkalmazására „különleges jogalkotási eljárás” helyett, másrészt lehetővé teszi valamely meghatározott területen, hogy a Tanács egyhangúság helyett az Európai Tanács felhatalmazása alapján minősített többséggel határozzon. Ezen döntéshozatali eljárás módosítására vonatkozó általános „átvezető” záradékot is több speciális „átvezető” záradék egészíti ki: például EU-Szerződés 31. (ex 23.) cikk (3) bekezdés; EUM-Szerződés 81. (ex 65.) cikk (3) bekezdés; 153. (ex 137.) cikk (2) bekezdés, stb.³⁰⁴

A „jogalkotási” és „nem jogalkotási aktusok” elhatárolás tisztán formai kritériumokon, az alkalmazandó döntéshozatali eljáráson nyugszik, mely kevésbé tekinthető koherens alkotmányos alapelvnek.³⁰⁵

³⁰³ Dougan 2008: 647.

³⁰⁴ Vincze 2010: 3.

³⁰⁵ Dougan 2008: 647.

Eljárásilag sok „különleges jogalkotási eljárás” (Bizottság javaslata, egyhangú vagy minősített többségi szavazás a Tanácsban, konzultáció, vagy egyetértés az Európai Parlament részéről) azonosnak tűnik a hasonlóan zajló „nem jogalkotási eljárásokkal”. A tartalmat illetően pedig sok „nem jogalkotásinak” nevezett aktus nehezen különböztethető meg a „jogalkotási” aktusoktól az alkalmazásuk területi hatályát (az egész Unió területe) és tárgyukat illetően (természetes és jogi személyek jogait és kötelezettségeit szabályozzák). Valójában az ilyen „nem jogalkotásinak” nevezett aktus is természetét tekintve jogszabály és érdemében jogalkotási tevékenységről van szó. Példaként említhetők a Bizottság „nem jogalkotási eljárásban” elfogadott rendeletei, irányelvei a versenyszabályok területén.

A „jogalkotási” és „nem jogalkotási aktusok” világos elhatárolásának hiánya gyengíteni fogja a Szerződések egyéb olyan rendelkezéseinek hatékonyságát, melyek éppen ezen a megkülönböztetésen alapulnak: például a nemzeti parlamentek joga a jogalkotási aktusok megtámadására a szubszidiaritásra hivatkozással; a Tanács kötelezettsége, hogy a jogalkotási aktusokról nyilvánosan szavazzon; magánfelek joga semmisségi kereset benyújtására egyéni érdekeltség nélkül.³⁰⁶

A Szerződések bizonyos rendelkezései biztosítják az intézmények számára a választás lehetőségét, hogy „jogalkotási” vagy „nem jogalkotási” aktust fogadjanak el [például EUM-Szerződés 352. (ex 308. cikk)]. A Bíróságra vár majd azon objektív kritériumok kidolgozása, melyek orientálják az intézményeket, sőt egyenesen kötelezik „jogalkotási aktusok” megalkotására „nem jogalkotási aktusok” helyett.³⁰⁷

A „jogalkotási aktusok” sem teljesen problémamentesek. Például a bírák, ügyészek és az igazságügyi alkalmazottak képzésének támogatására vonatkozó intézkedések megállapítása is rendes jogalkotási eljárás keretében történik.³⁰⁸ Ennek alapján az európai igazságügyi képzési program is jogalkotási aktusnak minősül, bár tartalmát tekintve inkább adminisztratív jellegű norma.³⁰⁹

A „nem jogalkotási aktusokat” illetően az EUM-Szerződés „felhatalmazáson alapuló aktusok-ról” vonatkozó 290. cikkének és a „végrehajtási aktusokat” meghatározó 291. cikkének szövege között kevés a koherencia, eltérő stílusban és megközelítés szerint íródtak.

Vajon hol a határ a Bizottság kiegészítő, módosító tevékenysége és végrehajtó tevékenysége között? Milyen ismérvek alapján határozhatóak el a „felhatalmazáson alapuló” és a „végrehajtási aktusok”? Melyek egy „jogalkotási aktus” lényeges és nem lényeges rendelkezései, hogy elválasztható legyen a Bizottság felhatalmazáson alapuló szabályozási hatásköre a Tanács és az Európai Parlament elsődleges szabályozási hatáskörétől? Mind olyan kérdések, melyek megválaszolásában elvi síkon támasz a Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak az Európai Unió működéséről szóló szerződés 290. cikkének végrehajtásáról és az Európai Parlament állásfoglalása a jogalkotási felhatalmazás hatásköréről, de konkrét esetekben a válaszok megadása az intézményi és bírósági gyakorlatra vár.

A „végrehajtási aktusok” is több kérdést vetnek fel. Melyek azok a kivételesen indokolt esetek, amelyekben a Tanács végrehajtói hatáskört tarthat fenn magának? Hogyan alakul az Európai Parlament szerepe a végrehajtó hatáskör felügyeletét illetően? Az Európai Parlament a „rendes jogalkotási eljárás” által közreműködik a Bizottság végrehajtó tevékenységére vonatkozó szabályok és általános elvek megalkotásában.

A Lisszaboni Szerződés az Alkotmányos Szerződéssel szemben elnevezéseikben már nem különbözteti meg a „jogalkotási” és „nem jogalkotási” aktusok formáit. Tovább bonyolítja a képet, hogy a „jogalkotási aktusok” és „nem jogalkotási aktusok” egyaránt megalkothatóak

³⁰⁶ Dougan 2008: 647.

³⁰⁷ Dougan 2008: 648.

³⁰⁸ EUM-Szerződés 82. cikk (1) bekezdés c) pont.

³⁰⁹ De Witte 2008: 92.

rendelet, irányelv vagy határozat formájában. Tehát egy rendelet, irányelv, vagy határozat lehet „*jogalkotás*” és „*nem jogalkotás*” aktus is.

A Lisszaboni Szerződést követően változatlanul fennmarad a szakadék egyrészt az uniós ügynökségek, hivatalok növekvő száma, számukra döntéshozatali és szabályozási jogkör átruházása és másrészt ezek alapító szerződési elismerése között. Az EUM-Szerződés 291. cikke változatlanul nem jelöli meg az uniós ügynökségeket, hivatalokat a végrehajtási jogkörök gyakorlóit között. Csupán az EUM-Szerződés 263. (ex 230.) cikke első albekezdésében, mint az Európai Unió Bírósága által felülvizsgálható aktusok kibocsátóiként kerülnek említésre.³¹⁰

Egyet lehet érteni azon kritikákkal, melyekkel a hivatalos magyar szöveg fordítását illetik.³¹¹ Szerencsésebb lett volna megőrizni a „*jogalkotás*” és „*nem jogalkotás*” aktusok elnevezések helyett az Alkotmányos Szerződés terminológiáját. Különösen akkor, ha összevetjük a módosított EUM-Szerződés 289., 290. cikkeinek különböző nyelvű szövegeit.³¹² A „*törvényalkotási aktusok*” – „*nem törvényalkotási aktusok*” szóhasználat jobban megfelel a nem magyar nyelvű szövegeknek, jobban kifejezik a tartalmat és a különbséget. A hivatalos magyar szöveg azt sugallja, hogy „*nem jogalkotási aktus*” nem lehet jogszabály, mivel azok „*nem jogalkotási eljárásban*” kerülnek elfogadásra. Valójában különböző szintű jogalkotási eljárásokról van szó. A Tanács és az Európai Parlament együttes jogalkotási eljárása inkább törvényhozási eljárás a jogalkotás magasabb szintje miatt. Az úgynevezett „*nem jogalkotási eljárás*” pedig a jogalkotás egy alacsonyabb szintje vagy igazgatási jellegű eljárás, melynek eredménye lehet jogszabály vagy egyedi igazgatási aktus egyaránt.

6.4. A nevesített tipikus aktusok formái

Az uniós jogban az intézményi jogi aktusoknak számos formája létezik. A nevesített tipikus aktusok öt formáját határozza meg az EUM-Szerződés 288. (ex 249.) cikke: „Az intézmények *rendeleteket, irányelveket, határozatokat, ajánlásokat és véleményeket* fogadnak el.”

A *rendelet* általános hatályú, teljes egészében kötelező és közvetlenül alkalmazandó valamennyi tagállamban. Az *irányelv* az elérendő célokat illetően minden címzett tagállamra kötelező, azonban a forma és az eszközök megválasztását a nemzeti hatóságokra hagyja. A *határozat* teljes egészében kötelező. Amennyiben külön megjelöli, hogy kik a címzettjei, a határozat kizárólag azokra nézve kötelező, akiket címzettként megjelöl. Az *ajánlások* és a *vélemények* nem kötelezőek.

A rendelet, az irányelv, az ajánlás és a vélemény legális definíciója a kezdetektől azonos. A Lisszaboni Szerződés sem változtatott a rendelet, az irányelv, az ajánlás és a vélemény EK-Szerződés 249. (ex 189.) cikkében szereplő definícióján.

Csupán a *határozat* legális definíciója módosult. Az EK-Szerződés 249. (ex 189.) cikke szerint a „határozat teljes egészében kötelező azokra nézve, akiket címzettként megjelöl”. Ehhez képest az EUM-Szerződés 288. (ex 249.) cikke akként fogalmaz, hogy a „határozat teljes egészében kötelező, amennyiben külön megjelöli, hogy kik a címzettjei, a határozat kizárólag azokra nézve kötelező, akiket címzettként megjelöl”. Tehát az EK-Szerződés még nem nevesítette a címzett nélküli, általános hatályú határozatokat, melyeket a gyakorlat „*sui*

³¹⁰ Hofmann 2009: 501.

³¹¹ Blutman 2009: 224., Várnay – Papp 2010: 220.

³¹² Az EUM-Szerződés 289. és 290. cikkének angol nyelvű szövege a *legislative acts/non-legislative acts*, francia nyelvű szövege az *actes législatifs/actes non législatifs*, olasz nyelvű szövege az *atti legislativi/atti non legislativi*, német nyelvű szövege a *Gesetzgebungsakte/Rechtsakte ohne Gesetzescharakter* elnevezéseket használják.

generis határozatként” kezel. A határozat magában foglalja a korábbi I., II. és III. pilléres határozatokat, felváltja a korábbi II. pilléres közös álláspontot és együttes fellépést.

Az EUM-Szerződés 132. (ex 110.) cikke az Európai Központi Bank hatáskörébe a jogi aktusok négy formáját utalja. Az Európai Központi Bank a Szerződések rendelkezéseinek megfelelően, a Központi Bankok Európai Rendszere és az Európai Központi Bank alapokmányában megállapított feltételek mellett, *rendeletet* alkot, *határozatot* hoz, *ajánlást* tesz, *véleményt* ad.

Az uniós politikák tengerében szigeteket képező közös kül- és biztonságpolitika intézményi jogi aktusainak *tipikus formáit* az EU-Szerződés 25. (ex 12.) cikke nevesíti, melyek az *általános iránymutatások*, vagy *határozatok*, amelyek meghatározzák: i) az Unió által végrehajtandó fellépéseket; ii) az Unió által képviselendő álláspontokat; iii) az i) és ii) pontokban említett határozatok végrehajtásának szabályait.

A Közös kül- és biztonságpolitika határozatai Lisszabon után sem egységesek és eltérő sajátosságokkal rendelkeznek az egyéb uniós politikák határozataitól.

Kiemelendő, hogy a jogi aktus formáját nem annak elnevezése, hanem tartalma határozza meg.³¹³ Ugyanaz a jogi aktus különböző formákhoz tartalmazó rendelkezéseket is tartalmazhat.³¹⁴

Fazekas Judit az intézményi aktusoknak az EUM-Szerződés 288. (ex 249.) cikkében megjelenő formáit következetesen az intézményi aktusok „fajtáinak”, „típusainak” nevezi. Véleményem szerint helyesebb megközelítés az, mely szerint a 288. (ex 249.) cikk a nevesített intézményi aktusok formáit határozza meg, míg a típusokat a 289. cikk (jogalkotási aktusok) és a 290 – 291. cikkek (nem jogalkotási aktusok).

6.4.1. A nevesített tipikus aktusok alkalmazásával kapcsolatos doktrínák

A nevesített tipikus aktusoknak a tagállami jogban kifejtett hatása külön és igen összetett témája az uniós jogforrásoknak, önálló értekezés tárgya lehet. Általában a szakirodalom külön is tárgyalja. Mégis szükséges a nevesített tipikus aktusok alkalmazásával kapcsolatos doktrínák áttekintő ismertetése az intézményi aktusok jogi sajátosságainak teljesebb megértéséhez.

Az EU jogrendszere működésének az a követelmény az alapja, hogy az Unió által alkotott joganyaghoz igazodjanak a tagállamok jogrendszerei. Ha a tagállamok jogalkotása és jogalkalmazása nem venné figyelembe és nem közelítené a maga eszközeivel az uniós intézmények jogi normáit, akkor működésképtelenné válna az Unió és szétesne. Fontos, hogy a tagállamok jogrendszereibe beépüljön az uniós jog. Ez több egymáshoz szorosan kapcsolódó doktrína alapján valósul meg: az uniós jognak a tagállamok jogrendszereiben érvényesülő közvetlen hatályát, közvetett hatályát, valamint az uniós jognak a nemzeti jogokkal szembeni elsőbbségét (szupremáciáját, primátusát) valló elméletek alkalmazásával.³¹⁵

A uniós jog közvetlen hatályának elismerését az Európai Bíróság ítéletei alapozták meg, az uniós jog elsőbbségének elve megalapozásában az Európai Bíróság szerepe szintén jelentős, de halványabb volt, az inkább a tagállamok jogrendszereiben állt össze, külön-külön.

Az uniós jogforrások alkalmazásával kapcsolatban szükséges továbbá a „közvetlen hatály,” a „közvetlen alkalmazhatóság,” a „közvetett hatály” és a „közvetett alkalmazhatóság” fogalmak elhatárolása.

³¹³ 15/70 Chevalley v Bizottság [1970] EBHT 975.

³¹⁴ 16/62 és 17/62 Confederation Nationale des Producteurs des Fruits et Legumes v Tanács egyesített ügyek [1962] EBHT 471; Mathijsen 2010: 30.

³¹⁵ Kecskés 1994a: 371.

A „közvetlen alkalmazhatóság” és a „közvetlen hatály” értelmezése körüli bizonytalanságot az is indukálja, hogy az Európai Bíróság bizonyos ítéleteiben szinonimaként használja a két fogalmat, más ítéleteiben pedig megkülönbözteti. Ugyanez a jelenség megfigyelhető a jogirodalomban is. Vannak, akik a két fogalmat megkülönböztetik és vannak, akik felcserélhetőnek tartják, ha nem is elméletileg, de gyakorlati szempontból mindenképpen.³¹⁶

Az uniós jog elsőbbsége elvének, a közvetlen alkalmazhatóság fogalmának különböző értelmezését, a közvetlen hatály fogalmának tág (objektív) és szűk (szubjektív) felfogását az uniós jog és nemzeti jog, illetve az uniós jog elsőbbsége és a közvetlen hatály elvei viszonyának két koncepciója, a „primacy” modell és a „trigger” modell különbsége indokolja.³¹⁷

Közvetlen hatály – közvetett hatály. a) Közvetlen hatály fogalma. A közvetlen hatály fogalmára nézve több értelmezéssel is találkozhatunk a jogirodalomban, az Európai Bíróság gyakorlatával a különböző értelmezések egyaránt megalapozhatóak.

Tágabb értelemben a közvetlen hatály azt jelenti, hogy egy uniós norma valamely konkrét rendelkezésre hivatkozni lehet nemzeti bíróság vagy más nemzeti hatóság előtt egy folyamatban lévő eljárás során az ügy eldöntése érdekében (*objektív közvetlen hatály*).³¹⁸ A közvetlen hatálynak nem feltétele, hogy az adott rendelkezés tartalma szerint alanyi jogot teremtsen az érintettek számára. A közvetlen hatály fogalma lényegében azt juttatja kifejezésre, hogy a kérdéses norma tartalmilag alkalmas-e konkrét jogviták eldöntésére.³¹⁹

Szűkebb értelemben a közvetlen hatály egy uniós norma valamely rendelkezésének azon képességét jelenti, hogy jogokat ruházzon magánfelekre, melyeket azok nemzeti bíróságok előtt érvényesíthetnek, kikényszeríthetnek (*szubjektív közvetlen hatály*).³²⁰ Az uniós intézményi aktus közvetlen hatásokat (direct effects) von maga után, azaz jogokat és kötelezettségeket teremt az uniós jog alanyai – különösen a jogi és természetes személyek – számára, melyeket bíróság előtt érvényesíthetnek, melyeket a bíróságok kötelesek figyelembe venni és védelmezni úgy, hogy elsőbbséget biztosítsanak az uniós jognak a nemzeti jogszabályok bármely ellentétes rendelkezésével szemben.³²¹

A közvetlen hatály azon technika, amely lehetővé teszi magánfelek számára alanyi jogok érvényesítését más jogalanyokkal szemben, mely csak a belső jogrendben áll rendelkezésre egy olyan eszköz által, amely a jogrenden kívülről származik. A közvetlen hatály kétféle megszorítással érvényesül: „belső megszorítások” (*„internal restrictions”*), melyek értelmében a normának megfelelően világosnak, pontosnak és feltétlennek kell lennie; illetve „külső megszorítások” (*„external restrictions”*), amelyek egyrészt az ilyen hatások kiváltására képes aktusok formájára vonatkoznak, másrészt azon jogi helyzetekre, amelyekben képesek ilyen hatások kiváltására. Különösen a „külső megszorítások” jelzik, hogy a közvetlen hatály egy sajátosan invazív jogi technika, mely mértékletesen alkalmazandó. Az invazív jelleg egyik aspektusa, hogy magával hoz egy nemzeti jogrendszeren kívüli jogi normát, mely ebben a jogrendszerben válik kikényszeríthetővé.³²²

Általánosan elfogadottnak tekinthető a közvetlen hatály azon értelmezése, mely szerint egy uniós norma valamely konkrét rendelkezése a konkrét tényállás függvényében a jogalkalmazó szervek előtt kikényszeríthető, alanyi jogok és kötelezettségek forrása lehet. Az uniós norma adott rendelkezése kikerül a jogalkotó hatóköréből, behatol a jogalkalmazás te-

³¹⁶ Blutman 2010: 343-344.

³¹⁷ Lásd részletesen a 6.4.1.4. alatt.

³¹⁸ Craig – de Búrca 2008: 270.

³¹⁹ Jeney 2007: 868.

³²⁰ Craig – de Búrca 2008: 270., Jeney 2007: 868.

³²¹ Mathijnsen 1990: 113., Kapteyn – van Themaat 1990: 330.

³²² Lenaerts – Corthaut 2006: 310-311.

rületére, azon túlmenően, hogy egy konkrét jogvitában az eljáró nemzeti bíróság köteles figyelembe venni és szükség esetén alkalmazni, az uniós norma közvetlenül hatályos rendelkezése eléri a feleket és azok abból közvetlenül jogokat és kötelezettségeket származtathatnak.³²³

Az uniós jog közvetlen hatálya elismerésének szemléleti alapját az az elv képezi, amely szerint az uniós jog révén a magánfeleknek is lehetnek alanyi jogai. Az Európai Bíróság 1962-ben, a van Gend en Loos ügyben³²⁴ hozott döntésében deklarálta a közösségi (később uniós) jog közvetlen hatálya és a magánfelek közösségi (később uniós) alanyi jogainak elveit. Az Európai Bíróság megállapította, hogy az EGK-Szerződés 12. cikke a tagállamokban közvetlenül hatályos, tehát a tagállamok polgárai a rendelkezésben szereplő tilalomra alapozhatnak jogokat. A 12. cikk szövege világos és feltétel nélküli tilalmat tartalmaz, amely nem intézkedésre kötelez, hanem megtiltja az intézkedést. A tiltás természeténél fogva tökéletesen alkalmas közvetlen hatályosság létrehozására a tagállamok és polgáraik közötti jogviszonyban. A Bíróság döntése azt is kifejtette, hogy az EGK-Szerződés több mint egy olyan nemzetközi megállapodás, amely csupán az azt létrehozó szerződő államok között hoz létre kölcsönös kötelezettségeket. A Szerződés egyben közösségi jog, amely mind kötelezettségeket, mind jogokat létrehoz a magánfelek terhére, illetve javára is. A Közösség egy olyan „új jogrendet” („*new legal order*”) hoz létre, mely jogokat ruház a magánfelekre is, valamint a közösségi jog által a magánfelek számára adott jogok érvényesülését a tagállamok bíróságainak biztosítaniuk kell, attól függetlenül, hogy valamely tagállam megtette-e azokat az intézkedéseket, amelyek a közösségi jog nemzeti transzformálásához esetleg szükségesek.³²⁵

b) *A közvetlen hatály feltételei.* Az Európai Bíróság következetes joggyakorlata szerint egy uniós jogi előírás akkor lehet közvetlen hatályos, ha: világos és pontos, feltétlen.³²⁶

b1) *Világos és pontos (clear and precise).* Igen gyakori ezek helyett az egyértelmű, meghatározott (bestimt, eindenting) kifejezések használata is. Akkor állnak fenn, ha pozitív értelemben egyes jogalanyoknak jogai keletkezhetnek az előírás által, míg negatív értelemben, ha a tagállamnak minimális mérlegelési lehetőséget hagynak.³²⁷

Az Európai Bíróság megfogalmazása szerint egy rendelkezés akkor kellően pontos, ha a kötelezettség, amelyet tartalmaz, egyértelmű meghatározásokkal (unequivocal terms) van megadva.³²⁸

Meg kell azonban jegyezni, hogy egy jogszabályi rendelkezés világossága és pontossága ugyanakkor önmagában is bizonytalan kategória.

b2) *A rendelkezés szövegezése szerint feltétel nélküli (unconditional).* Az előírás feltételes, amíg egy bizonyos időszakban nem alkalmazható. Ezen időszak elteltével a feltétel teljesül, és nincs további akadálya a közvetlen hatálynak. Szükséges azonban, hogy a tagállam mérlegelési lehetőséggel ne rendelkezzen, hogy mely időpontra kell a kötelezettséget teljesíteni. Ha egy rendelkezés az uniós intézmények vagy a tagállamok részéről végrehajtási szabályok elfogadását igényli, ez feltételnek tekinthető, habár olyan feltétel, mely a végrehajtási szabályok elfogadásával teljesül. Amint a tagállam vagy uniós intézmény elfogadja a szükséges szabályokat, a kérdéses előírás közvetlenül hatályossá válik.³²⁹

³²³ Blutman 2010: 344., 347.

³²⁴ 26/62 NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend en Loos v Nederlandse Administratie der Belastingen [1963] EBHT 3, 1963 CMLR 105.

³²⁵ Kecskés 1994a: 372.

³²⁶ Oldenbourg 1984: 155., Kapteyn – van Themaat 1990: 334., Kecskés 1994a: 372.

³²⁷ Oldenbourg 1984: 156.

³²⁸ C-236/92 Comitato di Coordinamento per la difesa della Cava és mások v Regione Lombardia és mások [1994] EBHT I-483.

³²⁹ Kapteyn – van Themaat 1990: 335.

Később ebben a vonatkozásban az Európai Bíróság gyakorlata finomodott. Egy uniós jogszabályi rendelkezés érvényesülése feltétel nélküli akkor is, ha szükség van ugyan további tagállami intézkedésre annak végrehajtásához, de ezen intézkedések a szabály lényegét, alapját nem változtathatják, tartalmát nem egészíthetik ki.³³⁰

Vannak kommentátorok (Cairns, Hartley), akik a közvetlen hatály külön, harmadik feltételének tekintik, hogy a rendelkezés ne kívánjon meg külön végrehajtási jogszabályt vagy intézkedést. Blutman László – véleményem szerint támogathatóan - ezt a követelményt a feltételnélküliség általános kritériuma alá illeszti be, ahogyan teszi azt Mengozzi, Dutheil de la Rochère is.³³¹

Összegezve tehát nem tekinthető feltétlennek az uniós jog adott rendelkezése, ha az abban megfogalmazott alanyi jog érvényesíthetősége valamely uniós intézmény vagy valamely tagállam megítélésétől, illetve diszkréciójától függ.

c) *A közvetlen hatály dimenziói.* A közvetlen hatály két dimenziója különböztethető meg: vertikális közvetlen hatály, vagy horizontális közvetlen hatály.

Amikor egy uniós jogszabály rendelkezésére a magánfél állammal, állami szervvel, állami ellenőrzés alatt álló szervvel, állami vállalattal, hatósággal, önkormányzattal szemben alapíthat igényt, vertikális viszonyról, *vertikális közvetlen hatályról* van szó.

Amikor egy uniós jogszabály rendelkezésére a magánfél egy másik magánféllel (természetes és jogi személy, jogi személy nélküli gazdasági társaság) szemben alapíthat igényt, horizontális viszonylatról és *horizontális közvetlen hatályról* van szó.

Az, hogy egy uniós jogszabály valamely rendelkezése csak vertikális vagy horizontális közvetlen hatállyal is rendelkezik, függ: a rendelkezés tartalmától és a rendelkezést tartalmazó jogforrás formájától.

Az Európai Bíróság gyakorlata során kikristályosodott, amennyiben megfelelnek a közvetlen hatály feltételeinek, az alapító szerződések,³³² az általános jogelvek,³³³ a rendeletek,³³⁴ a határozatok³³⁵ bizonyos rendelkezései vertikális és horizontális hatállyal egyaránt bírnak. Az irányelvek,³³⁶ az Unióra kötelező nemzetközi szerződések³³⁷, társulási megállapodás alapján létrehozott Társulási Tanács határozatának,³³⁸ a nemzetközi szokásjog³³⁹ adott rendelkezései csak vertikális közvetlen hatállyal bírhatnak, horizontális közvetlen hatállyal nem.

d) *Közvetett hatály.* Előfordulhat, hogy egy uniós jogszabály valamely rendelkezése közvetlen hatállyal nem, csak közvetett hatállyal rendelkezik. Ez akkor fordulhat elő, ha az uniós norma adott rendelkezése nem felel meg a közvetlen hatály feltételeinek, vagy irányelvi rendelkezés esetében megfelel ugyan, de horizontális, magánfelek közötti jogviszonyról van szó.

³³⁰ 2/74 Reyners v Belgium [1977] EBHT 631; Craig – de Búrca 2008: 275-276., Blutman 2010: 309.

³³¹ Blutman 2010: 310.

³³² 43/75 Gabrielle Defrenne v Sabena SA [1976] EBHT 455.

³³³ C-144/04 Werner Mangold v Rüdiger Helm [2005] EBHT I-9981; C-555/07 Seda Küçükdeveci v Swedex GmbH & Co. KG ügyben 2010. január 19-én hozott ítélet.

³³⁴ C-91/92 Paola Faccini Dori v Recreb SRL [1990] EBHT I-3325; C-192/94 El Corte Inglés SA v Cristina Blazquez Rivero [1996] EBHT I-1281.

³³⁵ 9/70 Franz Grad v Finanzant Traustein [1970] EBHT 825.

³³⁶ 152/84 M.H. Marshall v Southampton and South-West Hamshire Area Health Authority (Teaching) [1986] EBHT 723; C-91/92 Paola Faccini Dori v Recreb SRL [1990] EBHT I-3325; C-192/94 El Corte Inglés SA v Cristina Blazquez Rivero [1996] EBHT I-1281.

³³⁷ 21,22,23,24/72 International Fruit Company NV és mások v Produktschap voor Groeten en Fruit [1972] EBHT 1219; 87/75 Conceria Daniela Bresciani v Amministrazione Italiana delle Finanze [1976] EBHT 129; 104/81 Hauptzollamt Mainz v C.A. Kupferberg & Cie KG a.A [1982] EBHT 3641; 12/86 Meryem Demirel v Stadt Schwabish Gmünd [1987] EBHT 3719; C-469/93 Amministrazione delle Finanze dello Stato v Chiquita Italia SpA [1995] EBHT I-4533.

³³⁸ C-192/89 S.Z. Sevinç v Staatsecretaris van Justitie [1990] EBHT I-3461.

³³⁹ C-162/96 A. Racke GmbH & Co. v Hauptzollamt Mainz [1998] EBHT I-3655.

Az uniós jogszabályi rendelkezés hatálya akkor közvetlen, ha egy jogvitában önálló alapként szolgálhat a konkrét tényállás jogi értékelésénél, a tényállás megvalósulása folytán megjelenő jogok és kötelezettségek azonosításához. Az uniós jogszabályi rendelkezés hatálya azonban csak közvetett, ha az más, az adott jogvitában alkalmazható jogszabályok irányában, és nem a tényállás irányában fejt ki joghatást, illetve szolgál alapul e jogszabályok jogi értékeléséhez, tartalmuk megállapításához és ilyen formán csak közvetve van hatással a jogvitában a felmerülő tények jogi értékelésére a jogok és kötelezettségek szempontjából.³⁴⁰

A tagállami jogalkalmazó szerveknek, bíróságoknak az EU-Szerződés 4. cikk (3) bekezdésében (korábban EGK-Szerződés 5. cikk, majd EK-Szerződés 10. cikk) megfogalmazott uniós hűség elvéből folyó kötelezettsége, hogy a tagállami nemzeti jogot az uniós joggal összhangban értelmezzék. A nemzeti jog alkalmazása során a nemzeti jog értelmezésére hivatott bíróságoknak annak érdekében, hogy elérjék az uniós norma által kívánt eredményt, mindent meg kell tenniük azért, hogy feladatukat az uniós norma szövege és célja alapján lássák el. A nemzeti jognak az uniós norma célja és szövege fényében történő értelmezésének kötelezettsége az alapító szerződések rendszeréből következik, lehetővé teszi a tagállami bíróságnak, hogy az előtte folyó ügyben hozott határozata során megfelelően biztosítsa az uniós jog hatékony érvényesülését.

Ilyenkor az uniós norma rendelkezésének közvetett hatálya van, az uniós rendelkezés csak a nemzeti jogszabály rendelkezése tartalmának megállapításához fejt ki joghatást, de nem a tényállás közvetlen értékeléséhez. A magánfél az értelmezett nemzeti jogi norma rendelkezésére alapíthat jogot, de e jog tartalmát az értelmező uniós jogszabályi rendelkezés meghatározza, tehát közvetett joghatásról van szó. Az uniós norma rendelkezésének hatálya a tényálláshoz való viszonya (a tényállás bekövetkezte folytán keletkező alanyi jogok és kötelezettségek) szempontjából közvetett vagy közvetlen, azaz, hogy a tényállás jogi értékelése közvetlenül alapulhat-e rajta, vagy csak közvetetten, más jogszabályokra kifejtett joghatás útján.³⁴¹

Más szavakkal, ha egy jogvitában a magánfél igénye közvetlenül egy uniós jogi norma rendelkezésén alapul, azaz az igény érvényesítésének jogcíme maga az uniós jogszabály rendelkezése, akkor közvetlen hatályról van szó. Ha azonban a magánfél által a jogvitában érvényesített igény közvetlenül a nemzeti jog valamely jogszabályi rendelkezésén alapul, azaz a jogcím a nemzeti jog valamely jogszabályának rendelkezése, mely tartalmának megállapításához járul hozzá az uniós norma rendelkezése, akkor az uniós jogszabály rendelkezésének közvetett hatályáról van szó.

Közvetlen alkalmazhatóság – közvetett alkalmazhatóság. Egy uniós intézményi aktus közvetlenül alkalmazható, ha tagállamok részéről nem követel meg további nemzeti jogszabályt, amelynek révén kötelezővé válik az állam, természetes és jogi személyek számára. Ez azt jelenti, hogy a nemzeti hatóságok és a nemzeti jog- vagy közigazgatási szabályok, még ha időben későbbiek is az uniós intézményi aktusnál, nem gátolhatják meg annak alkalmazását. A közvetlen alkalmazhatóság problematikája azzal foglalkozik, vajon nemzeti intézmények aktusára szükség van-e, hogy hatásokat adjanak az uniós jog valamely előírásának.³⁴²

A közvetlen alkalmazhatóság hagyományosan azt jelenti, hogy az uniós norma belép a tagállami nemzeti jogba, külön, további nemzeti jogalkotói aktus segítsége nélkül. Az Európai Bíróság a közvetlenül alkalmazható uniós normák három jellemzőjét szokta hangsúlyozni: a Hivatalos Lapban történő kihirdetés folytán lép hatályba, minden további nemzeti jogalkotói közreműködés nélkül; nem kíván külön nemzeti végrehajtási jogszabályokat; az al-

³⁴⁰ Blutman 2010: 346.

³⁴¹ Blutman 2010: 346.

³⁴² Mathijsen 1990: 113., Kapteyn – van Themaat 1990: 330.

kalmazása a hatálya alá tartozókkal szemben független bármely, belső jogba való beiktatásra szolgáló jogszabálytól.³⁴³

Blutman László úgy véli, hogy helyesebb a közvetlen alkalmazhatóságot úgy felfogni, mint egy uniós norma alkalmazhatóságát arra, hogy önállóan (kihirdető, átültető vagy végrehajtó, vagy bármilyen egyéb jogszabály közreműködése nélkül) belépjen egy tagállami jogalkalmazásba (és nem általában a tagállam belső jogába), és így valamilyen módon alkalmazhatóvá váljon egyes jogvitákban. Többé-kevésbé hasonló felfogást képvisel Gautron, Tridimas.³⁴⁴

A közvetlen alkalmazhatóság egy tisztán formális minősége – absztrakt módon – az uniós jogszabálynak. Nincs szükség további kihirdető, a nemzeti jog részévé tevő belső jogforrásra. Ugyanakkor nem foglal magában szükségszerűen tényleges anyagi, tartalmi alkalmazhatóságot.³⁴⁵

A közvetlen alkalmazhatóság fontos sajátossága, hogy az uniós intézményi aktus, mint jogforrás, egészére és nem kizárólag az intézményi aktus valamely konkrét rendelkezésére vonatkozik.

Az Európai Bíróság joggyakorlatában megmutatkozott a „közvetlen” és „közvetett alkalmazhatóság” elhatárolásának igénye is. A Fediol ügyben³⁴⁶ van Gerven főtanácsnok a közvetlen és közvetett alkalmazhatóság megkülönböztetésével magyarázta azt, hogy a GATT szerződés közvetlenül nem alkalmazható és közvetlenül nem hatályos rendelkezése hogyan válik mégis alkalmazhatóvá, amennyiben uniós jogszabály azt végrehajtja, illetve arra tartalmilag visszautal.³⁴⁷

Blutman László szerint egy uniós norma alkalmazhatósága más, az adott ügyben alkalmazott jogszabályhoz való viszonya szempontjából közvetlen vagy közvetett, azaz, hogy önállóan képes-e érvényesülni egy adott ügyben, vagy csak más jogszabály segítségével. Egy uniós jogi norma akkor alkalmazható közvetlenül, ha önállóan, más nemzeti jogszabályoktól függetlenül, azok segítsége nélkül használható fel egy jogvita eldöntésénél és közvetetten alkalmazható, ha csak más nemzeti jogszabály útján, vagy erejénél fogva válik alkalmazhatóvá a belső jogban.³⁴⁸

A közvetlenül alkalmazható szabályoknak nem mindegyike képes közvetlen hatályosságra. Egyes rendelkezések csak az államra nézve kötelezőek, és amelyeknek csak az állam tud érvényt szerezni, mások túl tág értelműek ahhoz, hogy alapul szolgáljanak egyéni alanyi jogok vagy kötelezettségek létrejöttéhez, megint mások túl hézagosak, és további intézkedésekre van szükség, mielőtt teljes hatályú jogszabály lehetne belőlük.

A „közvetlen alkalmazhatóság” és „közvetlen hatály” viszonyát illetően a közvetlen alkalmazhatóság a közvetlen hatály egyik kritériumának, a feltétel nélküliség követelményének egyik eleme. Így a közvetlen alkalmazhatóság a közvetlen hatály szükséges, de nem elégséges feltétele.³⁴⁹

Az uniós norma azon rendelkezése, mely közvetlenül hatályos, az egyben közvetlen alkalmazható is. Azonban a közvetlenül alkalmazható uniós jogszabály valamely rendelkezése nem feltétlenül közvetlen hatályos. Analógia alapján kijelenthető az a tétel, hogy minden közvetlenül hatályos uniós jogszabályi rendelkezés közvetlenül alkalmazható, de nem minden közvetlenül alkalmazható uniós jogszabályi rendelkezés közvetlenül hatályos.

³⁴³ Blutman 2010: 345.

³⁴⁴ Gautron 1997: 159., Tridimas 1995: 207.

³⁴⁵ Ballarino 2010: 104.

³⁴⁶ 78/87 Fediol v Bizottság [1989] EBHT 1781, AG van Gerven, 11.

³⁴⁷ Blutman 2010: 346.

³⁴⁸ Blutman 2010: 346.

³⁴⁹ Blutman 2010: 347.

Blutman László a „közvetlenül hatályos”, valamint a „közvetlenül alkalmazható,” de közvetlenül nem hatályos uniós norma viszonyát a következőképpen fogja fel. A közvetlenül alkalmazható, de közvetlenül nem hatályos uniós norma kikerül a jogalkotó hatásköréből (további jogalkotási aktust nem kíván ahhoz, hogy a jogalkalmazásban valamilyen szinten érvényesüljön), behatol a jogalkalmazás területére, így a tárgyalótermekbe is és eléri a bírói pulpitust: a bíró az adott ügyben köteles figyelembe venni és szükség esetén alkalmazni azt. Ugyanakkor ez a norma nem éri el a küzdőteret, a feleket olyan értelemben, hogy e normára nem alapíthatnak jogokat és erre alapozva a másik félén nem kérhetnek számon kötelezettséget. E norma tehát szűkebb joghatással bír, mint a közvetlenül hatályos norma (mely természetesen magában foglalja a közvetlenül alkalmazhatóságot is). Ez utóbbi már nem csak a pulpitust, hanem a feleket is eléri és azok abból közvetlenül jogokat és kötelezettséget származtathatnak. Ez a joghatás pedig kifejezetten a közvetlen hatállyal bíró norma joghatása. Ez lesz tehát a közvetlenül hatállyal rendelkező normának azon ismérve, mely megkülönbözteti a közvetlenül alkalmazható, de közvetlenül hatállyal nem rendelkező normától.³⁵⁰

A közvetlenül alkalmazható, de közvetlenül nem hatályos uniós jogi normák két csoportja különíthető el: az irányelv ugyan megfelel a közvetlen hatály feltételeinek, de mivel horizontális dimenzióról van szó, csak kizáró joghatással bír; az uniós jogi norma, különösen rendelet, nem rendelkezik közvetlen hatállyal, mert nem felel meg a közvetlen hatály feltételeinek.

Véleményem szerint a közvetlen alkalmazhatóság és a közvetlen hatály különbsége a következőképpen írható le: A közvetlen alkalmazhatóság az uniós intézményi aktus egészére, mint jogforrásra vonatkozó jelenség, míg a közvetlen hatály az uniós jogforrás valamely konkrét rendelkezésére vonatkozó jelenség. A közvetlen alkalmazhatóság az uniós jogforrás formai minősége, mely szerint nincs szükség nemzeti kihirdető, átültető vagy végrehajtó jogszabályra ahhoz, hogy a tagállami nemzeti jog részévé váljon. A közvetlen hatály az uniós jogforrás valamelyik konkrét rendelkezésének tartalmi minősége, mely szerint egy jogvitában tagállami bíróság által anyagi alkalmazást nyer a vita eldöntése során.

Az uniós jog elsőbbsége. Az uniós jog elsőbbsége elvének két vetülete van: a jogalkalmazási elsőbbség és a jogalkotási elsőbbség.

A szakirodalomban vannak olyan szerzők, akik a jogalkalmazási elsőbbségre az „elsődlegesség” fogalmat, míg a jogalkotási elsőbbségre az „elsőbbség” fogalmat használják.³⁵¹

A hivatalos szövegek az „elsőbbség” kifejezést használják, ezért indokolt az „elsőbbség” használata az „elsődlegesség” helyett.³⁵²

a) Jogalkalmazási elsőbbség. Az uniós jog elsőbbségének elve egy kollíziós szabály, de önmagában egyoldalú, negatív megközelítésű kollíziós szabály. Ugyanis önmagában nem arra ad választ, hogy melyik jog alkalmazandó, hanem arra, hogy melyik jog nem alkalmazandó. Rendes kollíziós szabállyá a közvetlen hatály elvével együtt válik az elsőbbség elve, ekkor kerül sor az ütköző normák közül az alkalmazandó kijelölésére.

Amennyiben egy közvetlenül alkalmazandó uniós jogi norma vagy horizontális viszonyban egyébként a közvetlenül hatály feltételeinek megfelelő irányelv és tagállami nemzeti jogszabály ütközik, a tagállami jogi norma nem alkalmazandó a konkrét ügy eldöntése során. Az uniós jogi normába ütköző tagállami jogszabály nem válik érvénytelenné, pusztán nem alkalmazandó, annak féltételére kerül sor. A nemzeti bíróságoknak az előttük folyamatban lévő ügyben nem kell bevárniuk, hogy nemzeti jogalkotó, vagy alkotmánybíróság érvényte-

³⁵⁰ Blutman 2010: 347.

³⁵¹ Kecskés 2003: 368-373., Gombos 2011: 71.

³⁵² A Lisszaboni Szerződést megelőző Kormányközi Konferencia Záróokmányához fűzött 17. Nyilatkozat az uniós jog elsőbbségéről; a Tanács Jogi Szolgálatának 2007. június 22-i Véleménye, 11197/07 (JUR 260).

lenítse az uniós jogba ütköző belső nemzeti jogszabályt. Az uniós jogszabállyal ellentétes belső nemzeti jogszabály ad hoc, eseti mellőzésére kerül sor. A nemzeti jogszabály végleges kiküszöbölése a jogrendszerből, hatályon kívül helyezése a nemzeti jog feladata. Az uniós jog valamennyi közvetlenül alkalmazandó, vagy közvetlenül hatályos jogforrása elsőbbséget élvez a nemzeti jogrendszer bármely jogforrásával szemben.

Horizontális viszonyban felmerülő irányelvek kivételével, amennyiben egy közvetlenül hatályos uniós jogi norma és tagállami nemzeti jogszabály ütközik, az uniós jogi norma alkalmazandó a konkrét ügy eldöntése során.

Az uniós jog elsőbbsége megalapozható egyrészt az uniós jog autonómiája alapján, másrészt pedig a tagállami alkotmányokban található alkotmányos felhatalmazások alapján.³⁵³

Az alapító szerződések nem rendelkeztek az uniós jog elsőbbségének elvéről. Az elv megalapozása az Európai Bíróság, befogadása pedig a tagállamok felsőbíróságainak és alkotmánybíróságainak feladata volt.

Az Európai Bíróság a nagy horderejű *Costa v ENEL*-ügyben³⁵⁴ – ahol az EGK-Szerződést az olasz jogrendszerben kihirdető olasz törvény ütközött egy később meghozott olasz törvénnyel, mely államosította a villamosenergia szolgáltató cégeket – mondta ki először az uniós (akkor közösségi) jog elsőbbségének elvét. A Bíróság megfogalmazása szerint a közösségi jog rendelkezéseinek beépítése valamennyi tagállam jogába és általában az EGK-Szerződés szövege és szelleme szükségszerűen kizárja, hogy az államok az általuk viszonossági alapon elfogadott jogrendszerrel szemben utólagos, egyoldalú intézkedést érvényesítsenek, így ilyen intézkedés nem érvényesülhet e jogrendszer ellen. Az államok az EGK-Szerződés rendelkezéseiben meghatározott jogaikat és kötelezettségeiket a nemzeti jogrendszerükről a közösségi jogrendszerre átruházták, szuverén jogaik végleges korlátozását eredményezi, amellyel szemben a Közösség fogalmával összeegyeztethetetlen utólagos, egyoldalú jogi aktusok nem élvezhetnek elsőbbséget.³⁵⁵

A közösségi (jelenleg uniós) jog a tagállamok alkotmányával, a tagállami alkotmányokban foglalt alapjogokkal, a nemzeti alkotmányos berendezkedés elvével szemben is elsőbbséget élvez.³⁵⁶

A nemzeti bíróságoknak az uniós jogba ütköző nemzeti jogszabályt az alkalmazás időpontjában mellőzniük kell, anélkül, hogy bevárnák, hogy nemzeti jogalkotó vagy nemzeti alkotmánybíróság az ominózus nemzeti jogszabályt érvénytelenítse.³⁵⁷

³⁵³ Az autonómista felfogás szerint az uniós jog autonóm jogrendszerként létezik, elszakadt annak tagállami alkotmányokból eredő alapjaitól. A tagállami alkotmányokban a Közösségek (később Unió) létrehozására adott felhatalmazások csupán a létrehozás aktusához voltak szükségesek, ezt követően azonban az uniós jog önálló életre kelt, és maga határozza meg a saját magára, valamint a tagállami joghoz való viszonyára irányadó szabályokat. Csakis maga az uniós jog alapján lehet megállapítani az Unió hatáskörének terjedelmét és azt is, hogy adott esetben nem lépte-e túl hatásköreit. Ennek eldöntése az Európai Bíróság hatáskörébe tartozik.

A tagállami alkotmányos felhatalmazásokból kiinduló felfogás szerint az uniós jognak azért van elsőbbsége, mert az integrációban való részvételre szóló felhatalmazás egyúttal azt a kötelezettséget is jelenti, hogy a nemzeti jogrendszernek meg kell felelnie az így létrehozott integrációs szervezet joganyagának. Az uniós jog érvényesülésének végső korlátját az alkotmányos felhatalmazások adják, az uniós jognak csak olyan terjedelemben van elsőbbsége, amilyen terjedelemben az Uniónak hatásköre van. Azt pedig, hogy az Unió hatáskörén belül jár-e el, végső soron a hatáskörök alapját nyújtó alkotmányos felhatalmazások alapján lehet megmondani. A kérdésben a tagállami alkotmánybíróságok jogosultak dönteni. Jeney 2007: 853-854.

³⁵⁴ 6/64 Flaminio Costa v E.N.E.L. [1974] EBHT 1141.

³⁵⁵ Az ügy pikantériája, hogy az olasz alkotmánybíróság (Corte Costituzionale) – amelyet az olasz alapeljárásban eljáró milánói bíróság szintén megkeresett – a *lex posterior derogat legi priori* elve alapján az EGK-Szerződést kihirdető olasz törvénnyel szemben a későbbi államosító olasz törvény alkalmazását mondta ki.

³⁵⁶ Internationale Handelsgesellschaft GmbH v Einfuhr-und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel [1970] EBHT 1125; 97, 98, 99/87 Dow Chemical Ibérica SA és mások v Bizottság [1989] EBHT 3165; C-473/93 Bizottság v Luxemburg [1996] EBHT I-3207; C-285/98 Tania Kreil v Németország [2000] EBHT I-69.

³⁵⁷ 34/67 Firma Gebrüder Lück v Hauptzollamt Köln-Rheinau [1968] EBHT 359.

Az Alkotmányos Szerződés alapító szerződési rangra kívánta emelni az uniós jog elsőbbségének elvét, melyet a I-6. cikkében kifejezetten rögzített volna.

Az Alkotmányos Szerződés kudarcát követően a Lisszaboni Szerződés eddig már nem ment el, így az nem került bele a Szerződésekkbe. A tagállamok a Kormányközi Konferencia Záróokmányához fűzött Nyilatkozatot fogadtak el az uniós jog elsőbbségéről.³⁵⁸ Ebben deklarálták, hogy az Európai Unió Bírósága állandó ítélkezési gyakorlatának megfelelően a Szerződés és a Szerződés alapján az Unió által elfogadott jogi aktusok az említett ítélkezési gyakorlat által megállapított feltételek szerint a tagállamok jogával szemben elsőbbséget élveznek. A Nyilatkozat hivatkozik a Tanács Jogi Szolgálatának 2007. június 22-i Véleményére.³⁵⁹ E szerint a Bíróság ítélkezési gyakorlatából következik, hogy az uniós jog elsőbbsége az uniós jog egyik alapelve. Ez az elv az Európai Közösség (később Európai Unió) sajátos természetéből fakad. E megszilárdult ítélkezési gyakorlat első ítélete (a 6/64. sz. Costa v ENEL-ügyben hozott 1964. július 15-i ítélet) meghozatalának idején a Szerződésben nem volt említés az elsőbbségre vonatkozóan. Ma ugyanez a helyzet. Az a tény, hogy az elsőbbség elvét a jövőbeli szerződés sem fogja tartalmazni, semmiképp sem változtat az elv meglétén és a Bíróság meglévő ítélkezési gyakorlatán.

Az uniós jog és a tagállami alkotmányos szabályok kollíziójának megítélésében a tagállamok alkotmánybíróságainak, illetve felsőbbbíróságainak hozzáállását Blutman László és Chronowski Nóra három csoportba sorolja:³⁶⁰ vannak olyan tagállamok, melyeknek felsőbbbíróságai elismerik az alkotmány feletti normák szintjét és egyben elismerik az uniós jog érvényesülését az alkotmányos szintű normákkal szemben is (például Ausztria, Hollandia). A tagállami alkotmánybíróságok nagyobb része csak korlátozva fogadja el az uniós jog elsőbbségét alkotmányaik rendelkezéseivel szemben, mely inkább elvi szintű (például Olaszország, Németország, ahol az alkotmánybíróságok az alapjogvédelem területén, eshetőlegesen az alkotmányos rend alapvető elveinek védelme érdekében, elvi alkotmányos vizsgálati hatáskört biztosítottak maguknak az uniós jogi normák felett, bár az erre irányuló hatáskör gyakorlását felfüggesztették, illetve ténylegesen nem gyakorolják). Vannak olyan alkotmánybíróságok, amelyek az uniós jog elsőbbségét nem ismerik el az alkotmányos szintű szabályokkal szemben (például Spanyolország, Lengyelország).

Ami a tagállamok jogi szabályozását illeti, a tagállamok alkotmányai – a chartális alkotmánnyal nem rendelkező Egyesült Királyság kivételével – kifejezett felhatalmazást adnak az adott államnak arra, hogy a szuverenitási jogok gyakorlását átruházza egy nemzetközi szervezetre, általában vagy pedig specifikusan az Európai Unióra. Általában rögzítik, hogy a nemzetközi szerződések vagy a nemzetközi jog általános szabályai, általános elvei megelőzik a belső jogot. Az uniós jog elsőbbségét kimondó kifejezett kollíziós szabályt tartalmaz a brit és a holland jog. Az Egyesült Királyságban az 1972. évi European Communities Act rendelkezik a szükséges elsőbbségről, elfogadva az uniós rendelkezések jogi hatásait az Egyesült Királyságban. Ugyanez alkalmazandó az Európai Bíróság döntéseire a Szerződések értelmezésére és hatásaira vonatkozóan vagy az uniós aktusok érvényességére, értelmezésére vagy hatására vonatkozóan. Hollandiában az alkotmány nem csupán a nemzetközi szerződések rendelkezéseinek elsőbbségét írja elő a hatályos nemzeti joggal szemben, hanem külön kiemeli, hogy ugyanez alkalmazandó a nemzetközi szerződések által létrehozott intézmények aktusaira és hozzáteszi, hogy ezen elsőbbség alkalmazandó uniós jogszabály és nemzeti jog ütközése esetén is.³⁶¹

³⁵⁸ 17. Nyilatkozat az uniós jog elsőbbségéről.

³⁵⁹ 11197/07 (JUR260).

³⁶⁰ Blutman – Chronowski 2007: 4-5., Blutman 2010: 340.

³⁶¹ Jeney 2007: 855-856., Mathijsen 2010: 46-47.

b) *Jogalkotási elsőbbség.* Az uniós jog elsőbbségének jogalkotási vetülete kizárja, hogy a nemzeti jogalkotó szervek olyan új nemzeti jogszabályokat fogadjanak el, amelyek nem összeegyeztethetőek az uniós jog előírásaival. A nemzeti hatóságok nem csupán kötelesek tartózkodni az uniós jog hatályos rendelkezéseivel összeegyeztethetetlen intézkedések alkalmazásától, hanem magában foglal az ilyen intézkedések megsemmisítésére, hatályon kívül helyezésére vonatkozó kötelezettséget is, függetlenül azok természetétől, még akkor is, ha ezek már nem kerülnek alkalmazásra.³⁶²

A szakirodalomban vannak szerzők, akik a jogalkalmazási elsőbbségre az elsődlegesség (szupremácia) fogalmat használják és a jogalkotási elsőbbséget nevezik elsőbbségnek (primátus). Míg a szupremácia egyszerűen erősortrendet, alá- fölé rendeltségi viszonyt kinyilatkoztató doktrína, addig az elsőbbségi elvben kifejezésre jutnak az Unió és a tagállamok közötti hatáskör megosztás szabályai és párhuzamos szabályozási lehetőség esetén elsősorban a szabályozási elsőbbség, és ehhez kapcsolódó kiegészítő elvek alapján dönti el azt, hogy van-e helye bármilyen nemzeti szabályozásnak az uniós norma megalkotása mellett. Az egymás mellett élő jogalkotási hatáskör Unió általi gyakorlása egyben meg is szünteti a korábban létezett nemzeti jogalkotási hatáskört, ez a későbbi kettős jogosítványt az uniós jogalkotás javára kizárólagossá teszi. Ez utóbbi hatást nevezi a jogirodalom amerikai alkotmányjogi minta alapján „előfoglalásnak” („*pre-emption*”). Az elsőbbségi doktrína még ma is fejlődőben van az Európai Bíróság gyakorlatában, ugyanakkor megállapítható, hogy hatóköre szélesebb, mint a korábban kialakított elsődlegesség elve. Az Európai Bíróság az ERTA-ügyben³⁶³ kimondta, ha egyszer a Közösség (jelenleg Unió) a közös politika érvényesítésével közös szabályokat fektet le, az egyes tagállamoknak többé nincs joga sem egyenként, sem kollektíve nem tagországokkal olyan kötelezettségekre szerződnie, amelyek e közös szabályokat érintik. A Cerafel-ügyben³⁶⁴ pedig megállapította, hogy az érintett rendelet szabályainak kimerítő jellegéből arra lehet következtetni, hogy a tagállamnak nincs a területen megmaradó szabályozási joga.³⁶⁵

Az elsőbbség és a közvetlen hatály viszonya. Az uniós jog elsőbbsége (szupremácia) és a közvetlen hatály viszonyának megítélésében két eltérő értelmezés különböztethető meg: a „primacy” (civil law) modell és a „trigger” (common law) modell.³⁶⁶

a) *Primacy modell.* A nemzetközi jog és nemzeti jog viszonyának monista koncepciójából³⁶⁷ indul ki. Az uniós jog önmagában képes kifejezni magasabbrendűségét a nemzeti joggal szemben.³⁶⁸

³⁶² 106/77 Amministrazione delle Finanze dello Stato v Simmenthal SpA [1978] EBHT 629; 230/78 Erridania v Minister of Agriculture and Forestry [1979] EBHT 2749; 167/73 Bizottság v Franciaország [1971] EBHT 359; 159/78 Bizottság v Olaszország [1979] EBHT 3247; Mathijssen 2010: 49.

³⁶³ 22/70 Bizottság v Tanács [1971] EBHT 263.

³⁶⁴ 218/85 Association Comité Économique Agricole regional fruits et légumes de Bretagne v A. Le Campion [1986] EBHT 3513.

³⁶⁵ Kecskés 2003: 388-396., Gombos 2011: 71-73.

³⁶⁶ Dougan 2007: 932.

³⁶⁷ A több nemzeti jogalkotó által alkotott nemzetközi vagy uniós jog anyagi jogi értelemben nem különbözik a belső jogtól, ugyanúgy alkalmazandó a hazai jogalkotó által, mint az egyetlen belső jogalkotó által alkotott nemzeti jog. A nemzetközi és a nemzeti jog közötti különbség csupán alaki, az előbbi több, az utóbbit egyetlen nemzeti jogalkotó hozta létre. A nemzetközi jogi norma adopción eljárás révén válik a belső jog részévé. Miután a ratifikációval a nemzetközi jogalkotás befejezetté válik, az objektivizálódott produktumhoz megfelelő normatív erő fűződik, így további lépésre – transzformációra – nincs szükség ahhoz, hogy a nemzetközi jogi szabályt alkalmazzon lehessen. Gombos 2011: 69. [Erről a témáról lásd bővebben: Bodnár László: A nemzetközi jog és az államon belüli jog viszonya az új alkotmányban. In: Tanulmányok (szerk.: Bragyova András), Budapest, 1997 35-73., Bodnár László: A nemzetközi jog magyar jogrendszerbeli helyének alkotmányos szabályozásáról. In: Alkotmány és jogtudomány Acta Universitatis Szegediensis de Attila József nominatae. Acta Juridica et Politica Tomus XLVII. Fasciculus 1-18. Szeged, 1996.; Bodnár László: Alkotmány, nemzetközi szerződés, EU-jog (avagy a közjogi harmonizáció deficitje) In: Magyarország és EU, Pécs 2001, 25-32.; Bodnár László: A nemzetközi szerződések és az állam. Budapest 1987.]

Az elsőbbség az Európai Unió alkotmányos alapja. A szupremácia a közvetlen hatálytól függetlenül, a közvetlen hatály feltételeinek megléte nélkül képes bizonyos hatásokat kifejteni a nemzeti jogban.³⁶⁹

Az uniós norma két hatást tud kifejteni a nemzeti jogban: a helyettesítő hatást és a kizáró hatást.

A *helyettesítő hatás* a közvetlen, azonnali alkalmazását jelenti az uniós jognak, új jogok és kötelezettségek teremtését az uniós jog részéről, melyek addig a nemzeti jogrendszerben nem léteztek. Itt szerepet kapnak a közvetlen hatály doktrínája, a közvetlen hatály feltételei annak azonosításához, hogy mely uniós normák alkalmasak a nemzeti jogrendszerben történő közvetlen és azonnali alkalmazásra, amennyiben a nemzeti jog összeegyeztethetetlennek bizonyul az uniós jogból származó újszerű („*novel*”) jogokkal és kötelezettségekkel. A helyettesítő hatás esetében az uniós joggal össze nem egyeztethető nemzeti jogszabály félretételre kerül és helyette az uniós norma alkalmazandó.

Az elsőbbség elve alapján az uniós norma önmagában *kizáró hatást* tud kifejteni a nemzeti jogrendszeren belül, ami a hierarchiában magasabb szinten lévő uniós normával össze nem egyeztethető nemzeti jogszabály félretételét jelenti. A közvetlen hatály elve nem játszik szerepet. Nem az a fő kérdés, hogy világos, pontos és feltétel nélküli-e az adott uniós norma, hanem az, hogy van-e kollízió az uniós jog és a nemzeti jog között. A kizáró hatás esetében az uniós normával ellenétes nemzeti jogszabály nem alkalmazandó, félretételre kerül, de helyette nem az uniós norma kerül alkalmazásra, mert az nem alkalmas közvetlen hatály kiváltására, hanem a nemzeti jognak valamely más, maradék szabálya, vagy a felek közötti valamilyen szerződési rendelkezés.³⁷⁰

E koncepció a közvetlen hatály fogalmának szűk értelmezését követi, mely egyéni alanyi jogok teremtését és érvényesítését jelenti. A „*primacy*” modell két feltételezésből indul ki: a helyettesítő és a kizáró hatás két különböző jelenség; a közvetlen hatály feltételeinek megléte csupán a helyettesítő hatáshoz szükséges, a kizáró hatáshoz nem.³⁷¹

A „*primacy*” koncepció az elsőbbség és a közvetlen hatály kombinációja. A közvetlen hatály nem kapcsolatot teremt az uniós jog és a nemzeti jog között, csupán eszköz azon uniós normák azonosítására, melyek sajátos jogi hatást fejthetnek ki az egységes jogrendszeren belül.³⁷²

A „*primacy*” modellel, a helyettesítő hatás-kizáró hatás megkülönböztetéssel szemben az alábbi kritikákat szokás felhozni.³⁷³ A helyettesítő hatás és a kizáró hatás elhatárolása problematikus, a gyakorlatban sokszor igen nehézkes. Az elhatárolás a nemzeti jog valamely hibás szabályának azonosításától függ. Az ilyen hibás (uniós jogba ütköző) nemzeti jogszabály megléte és tartalma vitatható, a szabályozási tárgy absztrakciós szintjétől függ. A kizáró hatás alátámasztására sokszor nehéz a kizárt nemzeti jogszabályi rendelkezés helyett egy másik alkalmazandó nemzeti jogszabályi rendelkezést találni. Valójában kizárás esetén nem egy másik nemzeti jogszabályi rendelkezés, hanem az uniós norma alkalmazására kerül sor, mivel az uniós norma az, amely meghatározza a tényállás kimenetelét, és a nemzeti jogrendszeren belül egy új jogi állapotot teremt. A kizáró hatáshoz is szükséges egy azonosítható uniós norma, amelybe ütközik a nemzeti jogszabályi rendelkezés. Ha az uniós normának nem kell világosnak, pontosnak, feltétel nélkülinek lennie, nehezen határozható meg annak tartalma, terjedelme, hatálya. A kizáró hatás az uniós jog elsőbbségén alapszik. Nem egyértelmű, ha az

³⁶⁸ Dougan 2007: 943.

³⁶⁹ Dougan 2007: 933.

³⁷⁰ Dougan 2007: 933.

³⁷¹ Dougan 2007: 937.

³⁷² Dougan 2007: 947-948.

³⁷³ Craig – de Búrca 2008: 302., Dougan 2007: 938-939.

elsőbbség az alap premissza, akkor miért nem következik a helyettesítő hatás az uniós jogszabályból, különösen, ha nem létezik az adott időpontban releváns jogszabályi rendelkezés a nemzeti jogban. Ebben az összefüggésben az elsőbbség az uniós norma hierarchikusan magasabb rendű minőségén alapszik. Nem világos, hogy miért csak kizáró hatást von maga után és helyettesítő hatást miért nem.

b) „Trigger” modell. A nemzetközi jog és nemzeti jog viszonyának megítélésében a dualista modellből³⁷⁴ indul ki. Az uniós jog és nemzeti jog két külön jogrendszer, a „trigger” modell a kettő között próbál működő kapcsolatot teremteni, ez a kapcsolat pedig a közvetlen hatály. Ezáltal az uniós jog ki tudja fejteni hierarchikusan magasabb minőségét a nemzeti jog felett az utóbbi keretein belül.³⁷⁵

A koncepció a szupremáciát egy kicsit többnek tekinti, mint jogorvoslat („remedy”), melyet a nemzeti bíróság működtet uniós jogot is érintő jogvitákban. Az elsőbbség által nyújtott jogorvoslat azon ügyekben áll rendelkezésre, amelyekben ütközik az uniós jog és a nemzeti jog, de csak akkor vehető igénybe, ha az uniós jog felhívható a nemzeti bíróság előtt azáltal, hogy megfelel annak az előfeltételnek, hogy közvetlen hatályosnak minősül. A közvetlen hatály kritériumainak való megfelelés szükséges előfeltétele az elsőbbség elvének, a közvetlen hatály monopóliumot élvez az uniós jogszabályok nemzeti bíróság előtti érvényesítése során.³⁷⁶

A „trigger” modell a közvetlen hatály fogalmának tág értelmezését vallja. A közvetlen hatály nemcsak egyéni alanyi jogok teremtését és érvényesítését öleli fel, de egyéb helyzeteket is, melyben az uniós norma független hatásokat vált ki a nemzeti jogrendszeren belül. Olyan uniós jogszabályi rendelkezések, melyek nem kívánnak alanyi jogot biztosítani magánfeleknek, de magánfelek által nemzeti bíróság előtt hivatkozhatók, mint bírósági felülvizsgálat alapja, szintén közvetlenül hatályosak.³⁷⁷

6.4.2. A rendelet (regulation, regolamento, Verordnung)

Az EUM-Szerződés 288. (ex 249.) cikk második albekezdése értelmében: „A rendelet általános hatállyal bír. Teljes egészében kötelező és közvetlenül alkalmazandó valamennyi tagállamban.”

A rendelet a legfontosabb és legteljesebb uniós jogi aktus. Általános hatályú, minden elemében kötelező, a tagállamok belső jogrendszerében közvetlenül alkalmazandó és közvetlenül hatályos jogszabály.

A rendelet a közvetlen uniós jogforrások legfejlettebb formája, az Európai Parlament és a Tanács, a Tanács, a Bizottság, illetve az Európai Központi Bank az alapító szerződésekben szabályozott eljárásban alkotják, szabályszerűen kihirdethetik, tényállásai minden alájuk

³⁷⁴ A nemzetközi jog és a belső jog anyagi jogi értelemben két különálló jogrendszer. A nemzetközi jog önmagában a ratifikációs eljárással nem válik belső joggá. Ahhoz, hogy a nemzetközi jogi kötelezettség a belső jog részévé váljon, szükséges azt a belső jogba transzformálni oly módon, hogy megfelelő szintű nemzeti jogforrásban kell azt elfogadni és közzétenni. A nemzetközi jog a belső jogi jogforrási hierarchia szempontjából a transzformáció megtörténteig csak speciális jogforrásnak minősül, azaz bár van normatív ereje, de nem része a jogforrási hierarchiának, így a belső jognak sem. Gombos 2011: 69. [Erről a témáról lásd bővebben: Bodnár László: A nemzetközi jog és az államon belüli jog viszonya az új alkotmányban. In: Tanulmányok (szerk.: Bragyova András), Budapest 1997 35-73., Bodnár László: A nemzetközi jog magyar jogrendszerbeli helyének alkotmányos szabályozásáról. In: Alkotmány és jogtudomány Acta Universitatis Szegediensis de Attila József nominatae. Acta Juridica et Politica Tomus XLVII. Fasciculus 1-18. Szeged 1996.; Bodnár László: Alkotmány, nemzetközi szerződés, EU-jog (avagy a közjogi harmonizáció deficitje). In: Magyarország és EU, Pécs 2001, 25-32.; Bodnár László: A nemzetközi szerződések és az állam. Budapest 1987.]

³⁷⁵ Dougan 2007: 942.

³⁷⁶ Dougan 2007: 934.

³⁷⁷ Dougan 2007: 943.

vonható jogviszonyra, az azonos viszonyok alanyainak mindegyikére vonatkoznak, az egész Unió területén közvetlenül kötelező hatálya van. Bíróilag kikényszeríthető, törvényes alkalmazása bírói ellenőrzés alatt áll.³⁷⁸

Olyan jogforrás, amellyel az uniós jogalkotás, hatásköre gyakorlása során és az alapító szerződések által megszabott keretek között, helyettesíti az egyes tagállamok belső törvényhozását. Hagyományos kifejezésekkel élve a rendelet általános és absztrakt normákat tartalmaz, melyeket tiszteletben kell tartania valamennyi tagállamnak, természetes és jogi személyeknek, aki, illetve amely az Európai Unió területén működik.

Az uniós rendelet a belső jog jogforrásaival összehasonlítva általában a törvénynek felel meg. Több rendelet azonban, főleg a mezőgazdasági politika területén, jogalanyok kisebb csoportjára vonatkozik és időbeli hatálya rövid időre szól. Ezek, ebben az értelemben, nehezen különböztethetőek meg a nemzeti végrehajtási vagy közigazgatási aktusoktól.³⁷⁹

A legális definíció a rendeletek három sajátosságát jelöli meg: a) általános hatály, b) teljes egészében kötelező, c) közvetlen alkalmazandóság.

a) A rendelet *általános hatályú*. Ez azt jelenti, hogy személyi hatálya a jogalanyok általánosan meghatározott körére, meghatározatlan és meghatározhatatlan számú címzetre terjed ki – a tagállamokra, illetve a tagállamok természetes és jogi személyeire –, másrészt meg kell felelnie az absztraktság követelményeinek.³⁸⁰ Tehát felülemelkedik a konkrét eseten és bármilyen tényállásra alkalmazható, mely rendelkezéseinek a hatálya alá tartozik. Az Európai Bíróság is megerősítette, hogy a rendelet, mely alapvetően normatív természetű, nemcsak egy meghatározott számú címzetre alkalmazható, hanem absztrakt módon meghatározott címzett kategóriára és objektíve meghatározott situációra.³⁸¹ Egy jogi aktus a rendeleti minőségét nem veszíti el, ha több vagy kevesebb pontossággal meghatározható azon jogalanyok száma vagy azonossága, akikre egy meghatározott időpontban alkalmazandó, feltéve, hogy az alkalmazás a jogi aktus céljával összefüggő, maga az aktus által meghatározott objektív jogi és ténybeli körülményekből ered.³⁸²

Az általános hatály nem zárja ki, hogy az adott rendeletben foglalt szabályozás csak bizonyos tagállamokra fejtse ki joghatást, különösen akkor, ha a Bizottság által – az átruházott hatáskörben gyakorolt jogalkotás során – kibocsátott végrehajtási rendeletről van szó.³⁸³

Ez a jellemvonás megkülönbözteti a rendeletet az irányelvtől, illetve a címzett határozattól, mivel azok konkrétan meghatározott címzethez szólnak.

A határozattól való elhatárolásnál a fő szempont az általános hatály és nem az adott aktus megnevezése, elfogadásának módja, figyelembe kell venni a kérdéses aktus természetét és különösen jogi hatásait, amit kivált vagy ki szándékozik váltani. A rendelet és a címzett határozat közötti különbségnek különös fontossága van az Európai Unió Bírósága előtti semmisségi per során. Magánfelek ugyanis főszabály szerint rendeleti jellegű jogi aktust csak akkor támadhatnak meg, ha közvetlenül érintettek és az nem tartalmaz végrehajtási intézkedéseket.³⁸⁴

b) A rendelet *teljes egészében, minden elemét tekintve kötelező*. Ez nem jelenti azt, hogy a rendeletnek teljesnek kell lennie. Minden rendelet kiegészíthető végrehajtási szabályokkal, melyeket megalkothat akár a rendeletet kibocsátó intézmény, akár egy másik szerv, hatóság, mely

³⁷⁸ Mádl 1974: 95., Wyatt – Dashwood 1991: 38-39.

³⁷⁹ Craig – de Búrca 2008: 84.

³⁸⁰ 16/62 és 17/62 Confederation Nationale des Producteurs des Fruits et Legumes v Tanács egyesített ügyek [1962] EBHT 471.

³⁸¹ Ballarino 1990: 86.

³⁸² 242/81 Société Roguette Frères v Tanács [1982] EBHT 3213, C-10/95 P. Asociacion Espanola de Empresas de la Carne (Asocarne) v Tanács [1995] EBHT I-4119 30. pontja és az ott hivatkozott esetjog.

³⁸³ Garamvögyi 2011: 3080.

³⁸⁴ EUM-Szerződés 263. (ex 230.) cikk; Blutman 2010: 278., Várnay – Papp 2010: 205.

lehet uniós vagy nemzeti is. Mindenesetre, ha végrehajtási szabályokkal kell kiegészíteni a rendeletet, annak tartalmaznia kell a szabályozott tárgy lényeges elemeit. A tagállamok rendeletet végrehajtó rendelkezései nem módosíthatják a rendelet érvényesülését, nem egészíthetik ki rendelkezéseit.³⁸⁵ A tagállamoknak nem szabad elfogadni olyan intézkedést vagy a jogalkotó hatáskörrel rendelkező nemzeti intézményeknek megengedni olyan intézkedés elfogadását, mely az érintett magánfél elől elrejtí egy jogszabály uniós jellegét és az ebből fakadó következményeket. A tagállami intézkedés érvénytelen, ha megváltoztatja, elzárja vagy elrejtí az uniós rendelet természetét, közvetlen hatásait, ez az uniós jog megsértését jelenti. Értelmezési nehézségek esetén a nemzeti közigazgatás rákényszerülhet arra, hogy részletes szabályokat adjon ki az uniós rendelet alkalmazására és megvilágítsa a felmerült kétségeket, ezt azonban csak olyan mértékben teheti, hogy értelmezései összhangban legyenek az uniós jog rendelkezéseivel és a nemzeti hatóságok nem adhatnak ki kötelező érvényű értelmezési szabályokat.³⁸⁶ Az Európai Bíróság által kidolgozott ezen követelményeket a Lisszaboni Szerződés normatív rangra emelte az EUM-Szerződés 290. cikk (1) bekezdésével és a 291. cikk (2) bekezdésével. A rendeletek jelen tulajdonságból következik, hogy a tagállamok a végrehajtás során nem helyezkedhetnek szembe a rendelettel. Az Európai Bíróság is kihangsúlyozta: megengedhetetlen, hogy egy tagállam tökéletlen és szelektív módon alkalmazzon egy rendeletet, mellőzve az uniós (akkor közösségi) jogalkotás azon részét, mellyel szemben kifejezésre juttatta ellenkezését, vagy amelyeket nemzeti érdekeivel ellentétesnek tart.³⁸⁷

Ez a sajátosság megkülönbözteti a rendeletet az irányelvtől, mely alapvetően az elérendő célt tekintve kötelező. Ez a tulajdonság azonban közös a rendeletben és a határozatban, tehát mindkettő minden részét tekintve kötelező.

c) A rendelet *közvetlenül alkalmazandó* minden tagállamban.

Ez jelenti egyrészt azt, hogy a rendelet közvetlenül alkalmazandó jogszabály, hatályának és alkalmazásának nem lehet a tagállam további aktusa a feltétele. Automatikus érvénye van a tagállamokban, olyan jogi aktus, melyből jogok és kötelezettségek származnak a tagállamokra, azok szerveire, magánfelekre, a nemzeti törvényhez hasonló mértékben.³⁸⁸ A Simmenthal ügyben³⁸⁹ az Európai Bíróság rögzítette, hogy a közvetlen alkalmazhatóságot oly módon kell értelmezni, hogy az uniós jog normáinak ki kell fejteniük a hatásaik teljességét, egységes módon valamennyi tagállamban, a hatályba lépésüktől kezdve a hatályuk teljes tartama alatt.

A tagállam számára tilos az uniós rendelet bármifajta recepciója, transzformációja, átültetése, a belső nemzeti jog részévé tétele. Ha ugyanis a tagállam akár csak megismételné saját jogszabályaként az uniós rendelet szövegét, az kétségbe vonná a jogszabály uniós természetét, ami az adott uniós normának a nemzeti joggal szembeni elsőbbségét kérdőjelezhetné meg.³⁹⁰ Olaszországban a Granital ügyben 1984. június 8-án meghozott ítéletében erősítette meg az olasz Alkotmánybíróság (Corte costituzionale), hogy az uniós (akkor közösségi) rendelet szabályai közvetlenül alkalmazandóak Olaszország területén saját erejükénél fogva,

³⁸⁵ 165/84 John Friedrich Krohn GmbH & Co. KG v Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktornung [1985] EBHT 3997.

³⁸⁶ 50/76 Amsterdam Bulb BV v Produktshap voor Siergewassen ügy [1978] EBHT 137; 94/77 Fratelli Zerbone Snc v Amministrazione delle finanze dello Stato [1978] EBHT 0099.

³⁸⁷ Ballarino 1990: 87., Mathijssen 1990: 113., 55/77 Marguerite Maris v Office national des pensions pour travailleurs salariés [1977] EBHT 2327.

³⁸⁸ Ballarino 2010: 103.

³⁸⁹ 106/77 Amministrazione delle Finanze dello Stato v Simmenthal SpA [1978] EBHT 629.

³⁹⁰ Wyatt – Dashwood 1991: 40., Kapteyn – van Themaat: 192.; 39/72 Bizottság v Olaszország [1973] EBHT 101, 34/73 Fratelli Variola v Amministrazione delle Finanze [1973] EBHT 981.

nem kell és nem lehet újraalkotni, transzformálni azokat a nemzeti jogrend megfelelő rendelkezéseivel.³⁹¹

A közvetlen alkalmazhatóság azt is jelenti, hogy a nemzeti hatóságok, a nemzeti jogi és közigazgatási intézkedések, még azok is, melyek későbbiek az uniós jogszabálynál, nem előzhetik meg a rendelet alkalmazását.³⁹²

A közvetlen alkalmazhatóság absztrakt módon a normatív aktus velejáró tiszta formális minősége. Nem foglalja magában szükségszerűen a tartalmi, anyagi alkalmazhatóságot. Általánosságban ez utóbbi a tagállami szervek által biztosított.³⁹³ Tehát a közvetlen alkalmazhatóság nem jelenti azt, hogy a rendelet adott esetben nem írhatja elő uniós vagy tagállami végrehajtási intézkedések megalkotásának szükségességét.³⁹⁴ Ugyanakkor, ha a rendelet maga írja elő nemzeti végrehajtási szabályok megalkotásának szükségességét, ezek hiányában a rendelet a nemzeti bíróságok előtt nem hivatkozható,³⁹⁵ a tagállami jogszabályok megalkotásáig anyagilag, tartalmilag nem is lesz alkalmazható. Valójában itt arról van szó, hogy a rendelet formailag közvetlenül alkalmazandó ugyan, de nem közvetlenül hatályos. A Lisszaboni Szerződéssel beiktatott EUM-Szerződés 291. cikk (1) bekezdés már normatív módon előírja, hogy tagállamok a nemzeti jogukban elfogadják a kötelező erejű uniós jogi aktusok végrehajtásához szükséges intézkedéseket.

Ez a sajátosság azonban jelenti azt is, mint ahogy arra az Európai Bíróság gyakorlatában rámutatott, hogy a rendelet adott rendelkezése közvetlenül hatályos, azaz természeténél és az uniós jog forrásaiban betöltött szerepénél fogva közvetlen hatásokkal bír - feltéve, hogy a rendelet adott rendelkezése kielégítően világos, precíz, feltétlen, releváns a magánfél helyzetére nézve - az egyéneket olyan jogokkal ruházza fel, melyeket a bíróságok kötelesek védelmezni.³⁹⁶

Ugyanakkor minden esetben külön vizsgálat tárgyát képezi, hogy a konkrét rendelet adott rendelkezése rendelkezik-e közvetlen hatállyal. A rendelet esetében a közvetlen hatály többnyire egyértelmű. Ez alól csak maga a rendelet teremthet kivételt, akként például, hogy valamely rendelkezése nem egyértelmű vagy az alkalmazását további feltételektől, mondjuk további uniós vagy tagállami aktustól teszi függővé. Az esetek többségében vertikális közvetlen hatályról (magánfél – állam viszonylat) van szó, amikor a magánfél az uniós rendeleti szabályozás érvényre juttatására hivatott állami szervvel szemben érvényesíthet jogot uniós rendelet konkrét rendelkezése alapján. A rendeletek esetében a horizontális közvetlen hatály is általánosan elismert, amikor magánfél másik magánféllel szemben érvényesíthet jogot bíróság előtt uniós rendelet konkrét rendelkezése alapján.

Néhány esetben az Európai Bíróság azt is elfogadta, hogy egy rendelet képezheti jogalapját magánfelek közötti szerződésen kívüli igénynek is. A *Munoz v Frumar* ügyben³⁹⁷ a *Munoz y Cia SA* úgy vélte, hogy a versenytársa, *Frumar Ltd*, nem tartott be bizonyos, a gyümölcsök minőségi követelményeire vonatkozó rendeleteket. Miután az illetékes nemzeti

³⁹¹ Ballarino 2010: 105.

³⁹² Mathijsen 2010: 31.

³⁹³ Ballarino 2010: 104.

³⁹⁴ 31/78 *Bussone v Ministro per l'agricultura e per le foreste* [1978] EBHT 2429; 230/78 *Eridania SpA v Ministro per l'agricultura e per le foreste* [1979] EBHT 2749.; C-143/88 és C-92/89 *Zuckerfabrik Süderdithmarchen AG v Hauptzollamt Itzehoe és Zuckerfabrik Soest GmbH v Hauptzollamt Paderborn egyesített ügyek* [1991] EBHT I-415.

³⁹⁵ C-403/98 *Monte Arcuso* [2001] EBHT I-108; Mathijsen 2010: 31., Jeney 2007: 818.

³⁹⁶ Ballarino 1990: 87., Kecskés 1994a: 379., Mathijsen 1990: 114., Wyatt – Dashwood 1991: 38-39., Craig – de Búrca 2008: 278., Várnay – Papp 2010: 309., Blutman 2010: 318.; 43/1971 *Politi v Olaszország* [1971] EBHT 1039; 93/71 *Leonio v Italian Ministry of Agriculture and Forestry* [1972] EBHT 287., 39/72 *Bizottság v Olaszország* [1973] EBHT 101.

³⁹⁷ C-253/00 *Antonio Munoz y Cia SA, Superior Fruitcola SA v Frumar Ltd, Redbridge Produce Marketing Ltd* [2002] EBHT I-7289.

hatóságok megtagadták az eljárást, Munoz polgári bírósághoz fordult, mely előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményezett az Európai Bíróságnál. A Bíróság elfogadta a kötelmi igény közösségi jogi megalapozottságát.³⁹⁸

Rendeletet a Tanács; Tanács és az Európai Parlament közösen rendes jogalkotási eljárás keretében; a Tanács az Európai Parlament részvételével vagy az Európai Parlament a Tanács részvételével különleges jogalkotási eljárás keretében; a Bizottság, illetve az Európai Központi Bank alkothat. Az Európai Központi Bank csak nem jogalkotási rendeletet adhat ki, az általa kibocsátott rendeleti forma jellegzetességei megegyeznek a többi intézmény rendeleteivel.

Mivel a Tanács és a Bizottság is rendelkezik rendeletalkotási felhatalmazással, felmerült a két szerv által megalkotott rendeletek közötti viszony problematikája. Elvileg, mikor mindkettő saját jogán szabályoz, nem merülhet fel konfliktus, mert a két intézmény saját hatáskörében jár el és az egyik hierarchikusan nem áll felette a másiknak. A gyakorlatban azonban a Bizottság szubszidiárius, a Tanács által ráruházott jogkört gyakorolt főleg a mezőgazdasági politika, a vámok, illetve a versenyjog területén.³⁹⁹ A Bizottság önálló rendeletalkotási hatásköre alapvetően a közös piac kiépítésének kezdeti szakaszához kötődött, annak megvalósítása után veszített jelentőségéből. Sokkal fontosabbak azok a rendeletek, melyeket a Bizottság a Tanácstól átruházott, delegált hatáskörben fogadott el. E delegálás általános alapja a Lisszaboni Szerződés előtt az EK-Szerződés 211. (ex 155.) cikke volt, amely szerint a Bizottság „gyakorolja a Tanács az által a Tanács rendelkezéseinek végrehajtása céljából ráruházott hatáskört.” A Tanács előírhatott bizonyos követelményeket ezen jogok gyakorlására vonatkozóan és fenn is tarthatta magának a jogot bizonyos esetekben, hogy maga gyakoroljon közvetlen végrehajtó hatáskört. Ha a Bizottság a Tanács döntésének végrehajtására adott ki rendeletet, annak konformnak kellett lennie a delegálás betűivel és szellemével. Amennyiben a Tanács rendelete és a Bizottság végrehajtó döntése között ütközés merült volna fel, az előbbinek kellett érvényesülnie.⁴⁰⁰ A gyakorlat „alaprendeletnek” (*regolamento di base*) nevezte a Tanács által az alapító szerződések által rögzített eljárásban hozott rendeleteket. Míg „végrehajtási rendeletnek” (*implementing regulation, regolamento di attuazione*) egyrészt a Tanács felhatalmazása alapján a Bizottság által elfogadott, másfelől a Tanács részéről a Bíróság által is megerősített hatáskör alapján, a Bizottság javaslata nélkül, egyszerűsített eljárásban kiadott rendeleteket.⁴⁰¹

A Lisszaboni Szerződést követően az EUM-Szerződés 290. és 291. cikkei szabályozzák a Bizottság delegált rendeletalkotási hatáskörét.

A rendeletet, mint jogforrást, az EU intézmények elsősorban ott alkalmazzák, ahol uniós hatáskör áll fenn és annak érvényesítéséhez általános érvényű és közvetlenül alkalmazandó uniós norma meghozatala szükséges.

Lisszabont követően a rendelet elfogadására irányuló jogalkotási-döntéshozatali eljárás alapján a rendelet két alapvető típusa a „jogalkotási rendelet” és „nem jogalkotási rendelet”, de mindkét esetben jogszabályokról van szó.

A „jogalkotási rendelet” lehet „rendes jogalkotási rendelet” vagy „különleges jogalkotási rendelet”, attól függően, hogy „rendes jogalkotási eljárásban” vagy „különleges jogalkotási eljárásban” születnek. Jogalkotási rendeletre példa a Tanács 1259/2010/EU rendelete (2010. december 20.) a házasság felbontására és a különválásra alkalmazandó jog területén létrehozandó megerősített együttműködés végrehajtásáról.⁴⁰²

³⁹⁸ Ballarino 2010: 104.

³⁹⁹ Lasok – Bridge 1991: 135.

⁴⁰⁰ Lasok – Bridge 1991: 136.

⁴⁰¹ Ballarino 1990: 90.

⁴⁰² HL L 343., 2010.12.29., 10-16.

A „nem jogalkotási rendelet” lehet „felhatalmazáson alapuló rendelet”, „végrehajtási rendelet” vagy „egyéb nem jogalkotási rendelet”.

Példák „nem jogalkotási rendeletekre”: a Tanács 84/2011/EU végrehajtási rendelete (2011. január 31.) a Lukasenko elnökkel és egyes fehérorosz tisztviselőkkel szembeni korlátozó intézkedésekről szóló 765/2006/EK rendelet módosításáról,⁴⁰³ a Bizottság 626/2011/EU felhatalmazáson alapuló rendelete (2011. május 4.) a 2010/30/EU európai parlamenti és tanácsi irányelvnek a légkondicionáló berendezések energiafogyasztásának címkézése tekintetében történő kiegészítéséről.⁴⁰⁴

6.4.3. A határozat (decision, decisione)

Az EUM-Szerződés 288. (ex 249.) cikk negyedik albekezdése a következőképpen definiálja a határozatot:

„A határozat teljes egészében kötelező. Amennyiben külön megjelöli, hogy kik a címzettjei, a határozat kizárólag azokra nézve kötelező, akiket címzettként megjelöl.”

A Lisszaboni Szerződés csak a határozat legális definícióját módosította. Az EK-Szerződés 249. (ex 189.) cikke szerint a „határozat teljes egészében kötelező azokra nézve, akiket címzettként megjelöl”. Tehát az EK-Szerződés még nem nevesítette a címzett nélküli, általános hatályú, normatív jellegű határozatokat, melyeket a gyakorlat „*sui generis* határozatként” kezelt Lisszabon előtt.

A Lisszaboni Szerződés tehát egyik oldalról egyértelműbb helyzetet teremtett, kimondva, hogy a határozat lehet normatív tartalmú, teljes egészében, általánosan kötelező aktus vagy pedig címzett, kizárólag a címzettre kötelező jogi aktus.⁴⁰⁵ Ez üdvözlendő, mivel a határozat definícióját jelentő alapító szerződési rendelkezésben formálisan is elismerést nyertek az addig az intézményi jogalkotási gyakorlatban létező normatív jellegű határozatok.⁴⁰⁶

Másik oldalról viszont annyiban bonyolultabbá vált a kép, hogy elmosódik a különbség a rendelet és a normatív, címzett nélküli határozat között.⁴⁰⁷ Az elhatárolás talán abban ragadható meg, hogy a rendelet egyaránt kötelezi az intézményeket, a tagállamokat és a magánfeleket, addig a normatív határozat elsősorban az intézményeket, a tagállamokat kötelezi, kevésbé a magánfeleket.

A határozat magában foglalja a korábbi I., II. és III. pilléres határozatokat, felváltja a korábbi II. pilléres közös álláspontot és együttes fellépést.

A határozatok tipikusan egyedi, a címzettek minden elemében kötelező jogi aktusok. Jellegükben kevésbé normatív, általános szabályalkotó aktusok, inkább igazgatási jellegű aktusok, melyek leginkább a belső jogban ismert közigazgatási határozatokhoz hasonlítanak, de a határozat lehet külön címzett nélküli, általános hatályú is.⁴⁰⁸

Természetesen a „határozat” („decision”) kifejezés speciális jelentést hordoz, mint a kötelező uniós aktusok egyike és az EU jog egyik forrása. Tehát nem pusztán egy gondolkodási folyamat befejezéséről vagy egy probléma megoldásáról van szó a fogalom általános, „döntés” jelentésében. Mint ahogyan a Bíróság is kifejtette, a határozat az illetékes szervtől

⁴⁰³ HL L 28., 2011.2.2., 17-31.

⁴⁰⁴ HL L 178., 2011.7.6., 1-72.

⁴⁰⁵ Fazekas 2011: 81.

⁴⁰⁶ Piris 2010: 94.

⁴⁰⁷ Ismert olyan álláspont, mely szerint célszerűbb lett volna meghagyni a rendeletet általános jellegű szabályok formájaként, és az egyedi döntésekre a határozatot. De Witte 2008: 95-96.

⁴⁰⁸ Blutman 2010: 235.

eredő aktus, melynek jogi hatásokat szánnak, ezen szerv belső eljárásának végső terméként jelenik meg, melynek segítségével a szerv végső szabályozását végzi.⁴⁰⁹

A határozat rendeltetése, hogy a szövegében konkrétan megnevezett személy, vagy egyébként konkrétan meghatározható alanyi kör számára közvetlenül és pontosan megjelölt jogi helyzetet teremtsen, illetve pontos magatartást írjon elő.⁴¹⁰

Lisszabont követően a határozat elfogadására irányuló jogalkotási-döntéshozatali eljárás alapján a határozat két alapvető típusa a „jogalkotási határozat” és „nem jogalkotási határozat”.

A „jogalkotási határozat” lehet „rendes jogalkotási határozat” vagy „különleges jogalkotási határozat”, attól függően, hogy „rendes jogalkotási eljárásban” vagy „különleges jogalkotási eljárásban születnek.

A „nem jogalkotási határozat” lehet „felhatalmazáson alapuló határozat”, „végrehajtási határozat” vagy „egyéb nem jogalkotási határozat”. „Nem jogalkotási határozatra” példa a 2011/77/EU: Tanács végrehajtási határozata (2010. december 7.) az Írországnak nyújtandó uniós pénzügyi támogatásról.

A címzett alapján a határozat két fajtája alapvetően a „címzett” és a „címzett nélküli” határozat. A határozatok általában címzettek, és tipikus címzettjeik a tagállamok, de a címzettek lehetnek az Unió intézményei, magánfelek is.

A címzett határozat abban különbözik a rendelettől, hogy nem absztrakt és általános érvényű, hanem konkrét. Míg a rendelet meghatározatlan számú alanyra lehet kihatással, a címzett határozat csak azokra nézve kötelező, akiket megjelöl. A címzett határozat tehát nem normatív aktus, hanem egyedi, közigazgatási aktus. A címzett határozatok általában adminisztratív természetűek, más uniós normákat hajtanak végre. Ha az Európai Bíróság egy rendelet elnevezéssel és formájában megjelenő aktusról megállapítja, hogy tartalmilag nem rendelet, akkor a jogi aktus határozatnak minősül.⁴¹¹ Mivel a határozattal szemben a címzetteknek, ill. a közvetlenül és személyében érintett magánfeleknek keresetindítási jog áll rendelkezésre az aktus megsemmisítése iránt az EUM-Szerződés 263. (ex 230.) cikke alapján, az Európai Unió Bírósága gyakran foglalkozik a rendelet és a határozat, valamint a rendelet és a jogilag nem kötelező aktusok közötti különbségtétellel.⁴¹²

A határozat címzettje lehet egy vagy több tagállam, jogi személy, természetes személy. A határozat vonatkozhat akár egyetlen alanyra, címzettre, de szólhat több meghatározott alanyhoz is. Ez utóbbi esetben nem válik általános aktussá, hanem tulajdonképpen több szöveghűen elfogadott egyedi aktus összességéként értelmezhető. Amennyiben a határozatnak több címzettje van, nem szükséges név szerint megjelölni őket, elég, ha egyediesíthetők azon a kategórián belül, melyhez tartoznak.⁴¹³

Mindenesetre a határozat esetében is egy kötelező aktusról van szó, melyet az alany, akihez a határozatot intézték, köteles tiszteletben tartani. Mivel a határozat minden részét tekintve kötelező, a címzettjének nincs mérlegelési lehetősége a végrehajtást illetően.

A címzett határozatok között szokás különbséget tenni aszerint, hogy annak címzettjei jogi vagy természetes személyek (például a Bizottság határozata a versenyszabályok valamely vállalkozás általi megsértéséről), illetve egy vagy több tagállam (például a Bizottság határozata, melyben egy tagállamot állami támogatás felfüggesztésére kötelez). Az első esetben a határozatok a belső közigazgatási aktusok tipikus sajátosságaival rendelkeznek, amennyiben az általános uniós szabályokat a konkrét esetre alkalmazzák, az egyének vonatkozásában köz-

⁴⁰⁹ Lasok – Bridge 1991: 149., Kapteyn – van Themaat 1990: 198.

⁴¹⁰ Garamvölgyi 2011: 3091.

⁴¹¹ Craig – de Búrca 2008: 86.

⁴¹² Jeney 2007: 822.

⁴¹³ Ballarino 1990: 103.

vetlen hatásokat fejtenek ki, anélkül, hogy a tagállamok saját szabályozásuk által közreműködnének. A címzett határozatok másik csoportja azonban egy vagy több tagállamhoz szól és az egyének vonatkozásában csak közvetve teremtenek hatásokat, az állam eljárása útján, mely köteles a határozatban előírt magatartást követni.⁴¹⁴

A címzett nélküli határozatok normatív tartalmúak, kötelezettségeket írnak elő az intézmények vagy a tagállamok számára.

Fazekas Judit szerint nincs közvetlen hatályuk és kötelező hatásuk a magánfelekre.⁴¹⁵ Nézetem szerint, ha a normatív határozat rendelkezése világos, pontos és feltétlen, vertikális közvetlen hatállyal mindenképpen rendelkezhet.

Címzett nélküli, általános hatályú határozatokra a következő példák hozhatóak. A Közösség gyakran alkalmazott címzett nélküli határozatot valamilyen új politika bevezetésére, mint a Socrates program;⁴¹⁶ a Tanács határozata az állami támogatások olyan, a Szerződésben felsoroltakon túli fajtáiról, melyek a közös piaccal összeegyeztethetőek; általános eljárást bevezető határozatok, mint az 1999/468/EK Tanács határozat a komitológia eljárásról, az intézmények belső eljárási szabályzatai, ezek nem címzett aktusok, külső joghatás kiváltását nem célozzák, de a kibocsátó intézményt kötik; az Európai Közösség által kötött nemzetközi szerződések a Tanács címzett nélküli, normatív tartalmú határozatával kerültek beemelésre (kihirdetésre) a közösségi jogba; a Bizottság által kezdeményezett, a szociálpolitikai koordinációt szolgáló határozatok; az egyes szervezetekbe történő személyi kinevezéseket tartalmazó határozatok; a Tanács határozata az európai külügyi szolgálat szervezetének és működésének megállapításáról [EU-Szerződés 27. cikk (3)]; a Tanács határozata a Bíróság és a Törvényszék bíráinak és főtanácsnokainak jelölt személyek alkalmasságáról véleményt nyilvánító bizottság működési szabályairól (EUM-Szerződés 255. cikk);⁴¹⁷ uniós programokra vonatkozó határozatok, szervezeti kérdéseket szabályozó határozatok.⁴¹⁸

Határozat alkotására hatáskörrel rendelkezik az Európai Tanács, a Tanács, az Európai Parlament és a Tanács együtt, a Tanács az Európai Parlament közreműködésével, az Európai Parlament a Tanács közreműködésével, a Bizottság és az Európai Központi Bank. Ez utóbbi határozata például a 2011/66/EU: az Európai Központi Bank határozata (2010. november 25.) azon tagállamok nemzeti központi bankjai monetáris jövedelmének felosztásáról, amelyeknek pénzneme az euro (EKB/2010/23).⁴¹⁹ Az uniós intézményi gyakorlat alapján ez a kör sem tekinthető zártnak, mivel találunk példákat a Bíróság vagy a Törvényszék határozatára is.⁴²⁰

Az irányelvhez hasonlóan a határozat meghatározásában sem szerepel, hogy „közvetlenül hatályos”. Az Európai Bíróság a Grad ügyben⁴²¹ az „effet utile” elvéből levezetve rámutatott arra, a határozat közvetlenül hatályos lehet, feltéve, hogy annak kritériumai teljesülnek. A határozatok kötelező jellegével összeegyeztethetetlen lenne az, ha elvileg kizárnák annak a lehetőségét, hogy az érintett személyek a határozatok által rájuk háruló kötelezettségekre hivatkozzanak. A határozat esetében azonban csak annak a címzettjével szemben lehet rá hivatkozni.⁴²² A határozatok közvetlen hatálya kérdésében a Bíróság feltételrendszerrel dolgo-

⁴¹⁴ Ballarino 1990: 103.

⁴¹⁵ Fazekas 2011: 81.

⁴¹⁶ Craig – de Búrca 2008: 86.

⁴¹⁷ Várnay – Papp 2010: 208.

⁴¹⁸ Fazekas 2011: 81.

⁴¹⁹ HL L 35., 2011.2.9. 17-25.

⁴²⁰ A Bíróság határozata (2011. szeptember 13.) az eljárási iratoknak az e-curia alkalmazáson keresztül történő benyújtásáról és kézbesítéséről, HL C 289., 2011.10.1. 7-8.; a Törvényszék határozata (2011. szeptember 14.) az eljárási iratoknak az e-curia alkalmazáson keresztül történő benyújtásáról és kézbesítéséről, HL C 289., 2011.10.1. 9-10.

⁴²¹ 9/70 Franz Grad v Finanzamt Traustein [1970] EBHT 825.

⁴²² Steiner 1990: 35., Kecskés 1994a: 380.

zott ki. A határozat tagállamhoz címzett rendelkezésére magánfelek hivatkozhatnak a tagállammal szemben, ha a címzetre feltétlen, elegendően precíz és világos kötelezettséget ír elő. Ha a határozat adott rendelkezését meghatározott időn belül át kell ültetni, magánfél csak akkor hivatkozhat rá a címzett tagállammal szemben, ha a határidő eltelt és a tagállam nem vagy nem megfelelően implementálta a rendelkezést. A határozat rendelkezése attól még közvetlenül hatályos, ha a címzettek derogációt enged a világos és precíz rendelkezéstől, különösen, ha derogáció lehetősége bíróság által felülvizsgálható.⁴²³ Ha a kötelezettség a címzetre vonatkozik és egészében kötelező, arra a határozat címzettje mindenképpen hivatkozhat egy bírósági eljárásban. Ha a határozat mást is érint, mint a címzettjei, a határozattal közvetlenül érintett személyek is hivatkozhatnak a határozat közvetlen hatályára.⁴²⁴ A feltételek teljesülése esetén a címzettől függően érvényesül a határozatok közvetlen hatálya vertikális vagy horizontális viszonyokban.

A határozatokkal kapcsolatban felmerülnek viszont terminológiai zavarok is. Az idők folyamán a határozatnak különböző hatású kategóriái alakultak ki.⁴²⁵

Itt említhetők a „végrehajtó határozatok” („*executive decisions*”), melyek az Unió külső kapcsolataiban használatosak, akár szorosan az alapító szerződések keretein belül, akár periférikusan érintve azokat. Az előbbieket (például kereskedelmi megállapodások) az államokra és egyénekre vonatkozó jogokat és kötelezettségeket teremtenek, míg az utóbbiak nem (például diplomáciai kezdeményezések a közel-keleti probléma megoldására). Ezek nem azonosak az úgynevezett „nem jogalkotási aktusok” egyik megjelenési formájával, az EUM-Szerződés 291. cikke szerinti végrehajtási határozatokkal.

Az „adminisztratív határozatok” („*administrative decisions*”) az Európai Unió belső aktusait tartalmazzák, mint a kinevezések, előléptetések, elbocsátások a hivatalnokok esetén, vagy a funkciók szétosztása az uniós bürokrácián belül. Ide tartoznak az uniós határozatok a dömping, állami támogatások, alapokból történő juttatások terén, bizonyos politikák végrehajtása során.

A „kvázi bírói határozatok” („*quasi-judicial decisions*”) tartalmazzák a Bizottság határozatait a tagállamok, illetve a vállalatok verseny során tanúsított magatartásának ellenőrzése terén.

A „határozatokkal” kapcsolatos bizonytalanságot az is fokozza, hogy egy részük kötelező, másik részük viszont nem. A jogilag kötelező határozatok az EUM-Szerződés 288. (ex 249.) cikke által megszabott jogi keretek között készülnek. Olyan formális aktusok, melyek az eljárási követelményeknek megfelelnek, jogokat és kötelezettségeket teremtenek az intézmények, a tagállamok vagy a magánfelek számára, kiterjed rájuk az Európai Bíróság kontrollja.

Sajátos, atipikus határozat az EUM-Szerződés 311. cikkén alapuló, az *Unió saját forrásainak rendszeréről szóló határozat*, amelyet a Tanács fogad el egyhangúlag, különleges jogalkotási eljárás keretében az Európai Parlamenttel történt konzultációt követően. A határozat csak azt követően lép hatályba, hogy a tagállamok saját alkotmányos követelményeiknek megfelelően azt jóváhagyták. Ennek a határozatnak a megalkotásában ötvöződik a szupranacionális és a kormányközi döntéshozatal, tehát az uniós intézményi jogalkotás keretei között indul, majd a nemzetközi szerződéskötési eljárásra emlékeztető fázisban végződik.

A nem kötelező határozatok nem képezik az uniós intézmények formális aktusait, nem felelnek meg szorosan az alapító szerződések formális előírásainak és nem tárgyai a bírósági kontrollnak. Az Unió politikai keretei között születnek, ebből következően nem alapoznak

⁴²³ C-156/91 Hansa Fleisch Ernst Mundt GmbH & Co. KG v Landrat des Kreises Schleswig-Flensburg [1992] EBHT I-5567.

⁴²⁴ Weatherill – Beaumont 1993: 306., idézi Gombos 2011: 62.

⁴²⁵ Lasok – Bridge 1991: 151.

meg jogokat és kötelezettségeket az intézmények, a tagállamok vagy az egyének vonatkozásában.

6.4.4. Az irányelv (directive, direttiva, Richtlinie)

Az EUM-Szerződés 288. (ex 249.) cikk harmadik albekezdése a következőképpen definiálja az irányelvet: „Az irányelv az elérendő célokat illetően minden címzett tagállamra kötelező, azonban a forma és az eszközök megválasztását a nemzeti hatóságokra hagyja.”

A uniós jogalkotás kötelező aktusai közül az irányelv a legérdekesebb és legproblematicusabb, akár tudományos, akár gyakorlati szempontból. Vannak olyan területek, melyekben nem lehet elérni olyan egységes jogi szabályozást, ami a rendeletekben konkretizálódik. Ezért az alapító szerződések megjelöltek egy harmadik kötelező intézményi aktust, az irányelvet. Az irányelv tipikusan keretjogszabály, mely további végrehajtási szabályokat kíván meg tagállami szinten. Általában a szabályozandó területre vonatkozó alapvető rendelkezéseket és elérendő jogalkotási célokat határozzák meg.⁴²⁶

Az irányelv az uniós jogközelítés tipikus eszköze.⁴²⁷ Az uniós jogalkotás akkor alkalmazza az irányelvet, mint jogforrást, mikor a meglévő nemzeti szabályozás módosításra, hatályon kívül helyezésre szorul, vagy új nemzeti előírásokat kell kidolgozni valamely területen. A tagállamok szabadon dönthetnek abban, hogy ezek jogi vagy közigazgatási jellegű szabályok legyenek.

Az irányelvek jogi-dogmatikai sajátosságai közül a következők emelhetők ki: címzettjei és kötelezettjei az államok, így főszabály szerint az általános hatály erejével nem bírnak, belőlük az Unió polgárai és más jogalanyai számára jogok és kötelezettségek kivételesen, meghatározott feltételek esetén, korlátozottan, közvetetten származnak; a kötelezettségek az államokat terhelik megfelelő jogalkotási lépések megtételére; ezt a kötelezettséget az állam azon a címen, hogy nemzeti joga mást tartalmaz, nem vitathatja, hiszen az irányelvnek épp az a célja, hogy a nemzeti jog átalakítását idézze elő és egyebek mellett ezért is, az irányelvek elsőbbséget élveznek a nemzeti joggal szemben; miután az irányelv ismérve, hogy a konkrét jogi forma és lépés megválasztását a belső jogalkotóra bízta, tulajdonképpen nem lehetne odáig, hogy maga is részletesen, illetve teljesen szabályoz, az elérendő célt azonban részletesen is meghatározhatja, ami azt jelenti, hogy részletekig kimunkált szabályozást adhat, s a tagállam joga és választási szabadsága alig több mint egy uniós jogi aktus ratifikálása, amit a jogalkotó nem tagadhat meg; mindenképpen belső jogi kérdés annak elhatározása, hogy a cél eléréséhez a belső alkotmányos rend értelmében milyen intézkedések megtétele szükséges, a tagállam kötelessége, hogy azt az eszközt alkalmazza, amely a cél elérésére alkalmas.

Az irányelv is lehet „jogalkotási aktus” és „nem jogalkotási aktus”. A jogalkotási irányelv lehet „rendes jogalkotási irányelv” vagy „különleges jogalkotási irányelv”. „Jogalkotási irányelv” például az Európai Parlament és a Tanács 2011/7/EU irányelve (2011. február 16.) a kereskedelmi ügyletekhez kapcsolódó késedelmes fizetések elleni fellépésről.⁴²⁸

A nem jogalkotási irányelv véleményem szerint „végrehajtási irányelv” vagy „egyéb nem jogalkotási irányelv” lehet. „Felhatalmazáson alapuló nem jogalkotási aktus” ugyanis az EUM-Szerződés 290. cikk (1) bekezdés alapján általános hatályú aktus, de az irányelv nem az. A Lisszaboni Szerződés hatálybalépése óta eltelt két és fél éves időszak uniós intézményi gyakorlata sem szolgáltat példát „felhatalmazáson alapuló irányelvre.” A „végrehajtási nem jogalkotási aktus” akkor alkalmazandó, ha valamely kötelező uniós jogi aktus végrehajtásá-

⁴²⁶ Blutman 2010: 229.

⁴²⁷ EUM-Szerződés 46., 50., 52., 59., 114., 115., 116. cikkek.

⁴²⁸ HL L 48., 2011.2.23., 1-10.

nak egységes feltételek szerint kell történnie. Erre az irányelv nem a legalkalmasabb forma. Ezt az uniós jogalkotási gyakorlat annyiban támasztja alá, hogy a 2009. december 1. napja óta 2011 végéig „csupán” 21 „végrehajtási irányelv” került elfogadásra, valamennyi a Bizottság által.

Irányelv kibocsátására jogosult a Tanács, a Tanács az Európai Parlamenttel közösen és a Bizottság. Az irányelvek személyi hatálya kapcsán felvetődik a kérdés, hogy az irányelvek általános hatályúak-e vagy sem. Álláspontom szerint nem, mely az alábbi érvekkel támasztható alá: az irányelvek nem rendeletek és jogforrási sajátosságaik nem az azonosak a belső jogi törvényekkel sem; az EUM-Szerződés 288. (ex 249.) cikk szövege szerint „*az irányelv az el-érendő célokat illetően minden címzett tagállamra kötelező*”; az irányelv címzettjei a tagállamok, kötelezettségük az irányelv átültetése, alapvetően a nemzeti jogalkotás; az átültetési határidő lejárta előtt egyáltalán nem rendelkeznek közvetlen hatállyal - sem vertikálissal, sem horizontálissal -, magánfelek az irányelv rendelkezésére nem hivatkozhatnak, alanyi jogot irányelvre nem alapíthatnak, kötelezettség magánfélre nem származhat irányelvből; az implementálási határidő lejárta után is csak vertikális közvetlen hatállyal rendelkezhet, meghatározott feltételek esetén, magánfél másik magánféllel szemben változatlanul nem alapíthat alanyi jogot irányelvi rendelkezésre, kötelezettség ekkor sem származhat magánfélre irányelvből; a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése utáni két és fél év alatt nem született „felhatalmazáson alapuló irányelv”; az EUM-Szerződés 297. (ex 254.) cikke „valamennyi tagállamnak címzett” és „nem valamennyi tagállamnak címzett” irányelvről beszél a hatálybalépés kapcsán; az Európai Bíróság a Faccini Dori-ügyben rámutatott, hogy az irányelvek kötelező jellege csupán „minden címzett tagállamra” nézve áll fenn; ezen ítélkezési gyakorlatnak a magánfelek közötti viszonyok területére való kiterjesztése a Közösség arra vonatkozó hatáskörének elismerését jelentené, hogy magánfeleket terhelő kötelezettségeket határozzon meg közvetlen hatállyal, holott e hatáskörrel csak azokon a területeken rendelkezik, ahol rendeleteket alkothat.⁴²⁹

Az alapító szerződések megfogalmazásából az következne, hogy az irányelveknek általános elvek, kritériumok, a végső cél előírásában kellene kimerülnie, melyet a tagállamok belső szabályozásukkal kellőképpen részleteznek. Azonban az uniós intézmények gyakorlata teljesen más irányt vett fel. Az irányelvek egyre részletesebbé váltak. Az EU intézmények azt a tendenciát követték, hogy kellő részletességgel utalnak a belső szabályokra, melyeket a tagállamoknak meg kell alkotniuk. Nagyon gyakran, mivel az irányelv tartalma mélyrehatóan részletes, a tagállamok mérlegelési lehetősége az uniós szinten már kidolgozott szabály jogi formájának megválasztására csökken. Az említett gyakorlat kiterjedt szinte minden fontos területre, melyek a közösségi jogalkotás tárgyát képezték. Ezek a „részletes irányelvek” megtalálhatók különösen a mezőgazdaság, a letelepedés szabadsága, a közlekedéspolitika és a jogharmonizáció terén.⁴³⁰

A részletes irányelvek azt a képzetet kelthetik, hogy az irányelvek is általános hatállyal bírnak. Ennek alátámasztásra a Törvényszék gyakorlatából is citálható eseti döntés. A Törvényszék az Arcelor SA-ügyben⁴³¹ az üvegházhatást okozó gázok kibocsátási egységei Közösségen belüli kereskedelmi rendszerének létrehozásáról és a 96/61/EK tanácsi irányelv módosításáról szóló 2003. október 13-i 2003/87/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvről⁴³² állapította meg, hogy mind formáját, mind tartalmát nézve általános hatállyal bír, amely objektíven meghatározott helyzetekre absztrakt módon alkalmazandó, és amely általánosan és absztrakt módon meghatározott személyek csoportjával szemben fejt ki joghatásokat. Az

⁴²⁹ C-91/92 Faccini Dori v Recreab Srl [1994] EBHT I-3325 22., 25. pont.

⁴³⁰ Conforti 1992: 163.

⁴³¹ T-16/04 Arcelor SA v Európai Parlament és Európai Unió Tanácsa [2010] EBHT II-211 95., 120. pont.

⁴³² HL L 275., 2003.10.25., 32-46.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 7. kötet, 631-646.

irányelv kidolgozására és elfogadására vonatkozó eljárás a Tanács és a Bizottság, mint közösségi jogalkotók közös eljárását feltételező döntéshozatali folyamat volt, amelynek eredményeképpen egy általános hatályú intézkedést hoztak.

Véleményem szerint az idézett jogesetben egy konkrét irányelvről tett megállapítást a Törvényszék és nem általános jelleggel az irányelvek általános hatályáról. Az általános hatályú irányelvek esetében kivételesen, egy-egy konkrét, kellően részletes irányelv esetén képzeltető el, ha az megfelel a közvetlen hatály feltételeinek, de ekkor is csak azzal a fenntartással, hogy kötelezettség magánfélre közvetlenül az irányelvből nem hárulhat.

Feltevődik a kérdés, hogy a részletes irányelvek, mivel eltávolodnak az EUM-Szerződés 288. (EGK-Szerződés 189., EK-Szerződés 249.) cikkéből következő meghatározástól, illegitímek lennének. A kérdés megválaszolásához Conforti különválasztja azokat a területeket, melyek csak irányelvek szabályozási tárgyai lehetnek, azoktól a területektől, melyek mind rendelettel, mind irányelvvél, mind határozattal szabályozhatók. Ebben a második esetben, nézete szerint, a részletes irányelvek legitimitása elfogadható. Az a részletes irányelv, melynek címzettje az összes tagállam és általános érvényességű rendelkezéseket tartalmaz, lényegét tekintve egy rendelet, míg az a részletes irányelv, melynek címzettje egyetlen tagállam, lényegét tekintve határozat.⁴³³

Hasonló következtetés alátámasztására segítségül hívható az Európai Bíróság által többször megerősített elv, mely szerint az uniós intézmények által kiadott aktus fajtája nem annak elnevezésétől függ, hanem elsősorban annak tárgyától és tartalmától. Az egyetlen kétely, mely feltevődhet az irányelvnek rendeletté való előléptetésével kapcsolatban, a két intézményi aktus eltérően meghatározott közzétételét érinti. Ezt azonban csökkenti az a körülmény, hogy a jogalkotási irányelveket, a valamennyi tagállamhoz címzett irányelveket is közzé kell tenni az EU Hivatalos Lapjában.

Az irányelv az alábbi szempontok alapján határozható el a rendelettől:

a) *Személyi hatály.* Míg a rendelet általános hatályú, az irányelv nem általános érvényű. Az irányelv címzettjei a tagállamok. Ha nem valamennyi tagállam, konkrétan meghatározott tagállamok. A határozat pedig lehet címzett és címzett nélküli is, a címzett határozat címzettje nemcsak tagállam lehet.

b) *Kötelező tartalom.* A rendelet minden elemében kötelező, az irányelv elsősorban az elérendő célt tekintve kötelező. Ez utóbbi sajátosság különbözteti meg egyébként az irányelvet a határozattól. A gyakorlatban azonban jellemző olyan részletes irányelvek kibocsátása az uniós intézmények részéről, melyek minden elemükben kötelezőek.

c) *Közvetlen alkalmazhatóság.* További eltérés, hogy a rendeletek közvetlen szabályozás eszközei. A rendeletek közvetlenül alkalmazandóak, esetükben nemzeti átvételi szabályokra nincs szükség, kivéve, ha a rendelet ezt kifejezetten előírja. Az irányelvek ezzel szemben közvetett szabályozás eszközei, definíció szerint nem közvetlenül alkalmazandóak, esetükben implementáció szükséges.

Az alapvető tulajdonságaik következtében az irányelvek kétrészes szabályozási megoldást tartalmaznak.⁴³⁴

Az elsőben a címzett köteles elérni egy meghatározott célt, ebben a részükben az aktusok nem különböznek belső jogi természetüket és hatókörüket illetően a tagállamokra kötelező más szabályoktól. Az irányelv elnevezés és meghatározott célra való utalás nem csökkenti kötelező jellegüket. Az elérendő eredmény jelentősége és mértéke vonatkozásában a különbségek számottevőek, mivel az uniós intézmények ugyanúgy kiadnak „általános irányelveket”, mint egészen „részletes irányelveket”.⁴³⁵

⁴³³ Conforti 1992: 163.

⁴³⁴ Ballarino 1990: 91., Oppermann 1991: 179.

⁴³⁵ Ballarino 1990: 92.

A második rész az aktus célkitűzéseiből eredő előírásoknak a nemzeti jogokba való átültetésére irányul. Szorosan véve az irányelvek csak a végrehajtásuk érdekében a tagállamok által elfogadott szabályok révén képesek az egyénekre is közvetlen hatásokat teremteni. Ez a rész fejezi ki a tagállamok diszkrecionális hatáskörét az átültetés eszközének és formájának megválasztásában.⁴³⁶

d) *Közvetlen hatály.* Egy újabb különbség abban mutatkozik, hogy az irányelv a rendelettel szemben főszabály szerint nem írhat elő kötelezettségeket az egyének, magánfelek számára, és az irányelv előírásaira egyénekkkel, magánfelekkel szemben közvetlenül hivatkozni nem lehet.⁴³⁷

A rendeletek természetüknél fogva általában közvetlenül hatállyal bírnak, ahogy azt az Európai Bíróság számos alkalommal megerősítette. Egy irányelv rendelkezésének közvetlen hatálya attól függ, hogy az előírás tartalmilag kielégít-e bizonyos követelményeket, nevezetesen feltétlen és megfelelően világos, precíz és eltelt az irányelv átültetésére előírt határidő. Ez utóbbi a rendeletek közvetlen hatálya esetében nem követelmény. Míg a rendeletek vertikális és horizontális közvetlen hatállyal egyaránt bírnak, az Európai Bíróság irányelvek esetében csak a vertikális közvetlen hatály lehetőségét fogadja el, a horizontális közvetlen hatályt nem.

e) *Jogharmonizáció.* A rendelet a tagállami nemzeti jogok uniós egységesítésének eszköze, a tagállamok belső jogi szabályozását nemcsak közelíti, hanem egységesíti. Az irányelv a tagállami nemzeti jogok uniós jogközelítésének eszköze, a tagállamok belső jogi szabályozását csupán közelíti, nem egységesíti.

f) *Közzétételi kötelezettség.* A rendeletektől eltérően, és a határozatokhoz hasonlóan, az irányelvek nem kizárólag az Európai Unió Hivatalos Lapjában való közzététellel lépnek hatályba. Míg ez a rendeletekre általánosan igaz, irányelvek és határozatok esetében a jogalkotási irányelveket és határozatokat, a valamennyi tagállamhoz címzett nem jogalkotási irányelveket, a külön címzetti kört nem tartalmazó határozatokat kell az Európai Unió Hivatalos Lapjában kihirdetni. Ezek a bennük megjelölt napon, ill. ennek hiányában a kihirdetésüket követő huszadik napon lépnek hatályba. Az egyéb, nem valamennyi tagállamnak címzett nem jogalkotási irányelvekről és a címzetti kört tartalmazó nem jogalkotási határozatokról értesíteni kell a címzetteket és az értesítéssel lépnek hatályba.⁴³⁸ Bár az alapító szerződések eredendően csak a rendeletek közlését írták elő a Hivatalos Lapban, abban publikálták az irányelveket is.

Az irányelvek átültetése. Szoros értelemben az átültetés (implementation, transposition) az irányelvben foglaltak belső jogba való áttételét jelenti, széles értelemben az átültetés alatt az irányelv alkalmazását és kikényszerítését is érteni kell.⁴³⁹

Az irányelvek belső jogba való átültetése több módon történhet, a tagállamok gyakorlatában a következő lehetőségek szoktak felmerülni: ⁴⁴⁰ külön e célból nemzeti jogszabály alkotása, mely szó szerint átveszi és egyben kiegészíti az irányelv szövegét; külön e célból nemzeti jogszabály megalkotása, mely nem követi, vagy ismétli az irányelvet, hanem más szempontok szerint, esetleg más fogalmakkal kívánja érvényesíteni annak rendelkezéseit; a tagállami jogrendből az irányelvben foglalt célok érvényesítését akadályozó jogszabályok kiiktatása; az irányelv rendelkezései megfelelő, létező háttérszabályok alapján, nemzeti közigazgatási iránymutatásokkal kerülnek érvényesítésre; nem történik külön nemzeti jogszabály

⁴³⁶ Ballarino 1990: 92.

⁴³⁷ Kapteyn – van Themaat 1990: 345.

⁴³⁸ EUM-Szerződés 297. (ex 254.) cikk.

⁴³⁹ Várnay – Papp 2010: 211.

⁴⁴⁰ Blutman 2010: 230-231.

megalkotása, a tagállam úgy tekinti, hogy a létező jogszabályai már alkalmasak az irányelv belső jogban való érvényesítésére; a tagállam nem tesz semmit, mert a létező jogszabályokat alkalmazva, de különösen átültető jogszabály híján is, a közigazgatási és bírói gyakorlatban maradéktalanul érvényesülnek az irányelv előírásai.

Az átültetés megfelelő megtörténte után a jogalanyok és jogalkalmazók számára jogként a tagállam által alkotott jog jelenik meg, az uniós jog a gyakorlatban alig játszik szerepet. Az uniós jog háttérben marad, adott esetben a nemzeti jog értelmezése során kaphat szerepet. A tagállami jogalkotót a továbbiakban is köti az irányelv, az adott területen az irányelvben foglaltaktól – amíg az hatályban van – nem térhet el.⁴⁴¹

Az Európai Bíróság gyakorlatában az alábbi követelmények alakultak ki az irányelvek tagállami átültetésére nézve:⁴⁴²

a) a tagállamok az irányelveket úgy kötelesek átültetni, hogy az az irányelv hatékony érvényesülését (effet utile) a legjobban biztosítsa,⁴⁴³ b) pusztán az irányelvvvel összhangban lévő tagállami közigazgatási gyakorlat, illetve annak valamilyen, jogforrásnak nem minősülő, írásbeli formában való megjelenítése, amely természeténél fogva a hatóság elhatározásával megváltoztatható és nem kap kellő nyilvánosságot, nem tesz eleget az átültetési kötelezettségnek,⁴⁴⁴ c) az érintetteknek abban a helyzetben kell lenniük, hogy a jogaikról és kötelezettségeikről tudomást szerezhessenek és azokra bíróság előtt hivatkozhatnak, d) az átültető jogszabálynak meg kell felelnie a jogbiztonság és a normavilágosság követelményeinek, e) az irányelvek átültetésekor a jogalanyokat általánosan jogosító és kötelező belső jogi szabályozásra van szükség, amely megfelel a nyilvánosság követelményeinek is,⁴⁴⁵ f) az irányelv tartalmától függően az általános jogi környezet megfelelhet, feltéve, ha valóban biztosítja az irányelv teljes körű, kellően világos és pontos alkalmazását oly módon, hogy ahol az irányelv magánfelek számára jog létrehozását célozza, az érintett személyek megbizonyosodhassanak jogaik teljes terjedelméről, és megfelelő esetben hivatkozhatnak rájuk nemzeti bíróságok előtt,⁴⁴⁶ g) az is előfordulhat, hogy a tagállamnak egyáltalán nincs szüksége jogalkotásra, mert a már létező jogrendszere az irányelv teljes érvényesülését biztosítja,⁴⁴⁷ h) amennyiben a tagállamok nem alkották meg az átültetésre szolgáló intézkedéseket az arra megadott határidőn belül, az irányelv hatálybalépésétől a tagállamoknak tartózkodnia kell minden olyan rendelkezés meghozatalától, amely konkrétan veszélyeztetné az irányelvben foglalt célok elérését,⁴⁴⁸ i) az átültetés olyan szintű jogforrással történjen, amely az adott területet egyébként rendezzi, és a módosítással a korábbi helyébe lépő jogszabály kötelező erejének meg kell felelnie a módosítottnak,⁴⁴⁹ j) az irányelvet átültető nemzeti jogszabályok az átültetést követően sem módosíthatók, még esetlegesen nemzetközi szerződések útján sem, az irányelvvvel ellentétes szellemben (záróhatás),⁴⁵⁰ k) a tagállam igazolhatja mulasztását, ha jogharmonizációs kötelezettségének teljesítésénél ellenőrzési körén kívül álló elháríthatatlan nehézség merült fel, ez a kimentési lehetőség csak arra az időszakra vonatkozik, amely valóban szükséges ahhoz, hogy elhárítsák a nehézségeket (vis maior doktrína),⁴⁵¹ l) az irányelvet átültető jogsza-

⁴⁴¹ Várnay – Papp 2010: 210.

⁴⁴² Jency 2007: 820.

⁴⁴³ 48/75 Jean Noel Royer [1976] EBHT 497.

⁴⁴⁴ C-168/85 Bizottság v Olaszország [1986] EBHT 2945; C-235/91 Bizottság v Írország [1992] EBHT I-5917.

⁴⁴⁵ C-361/88 Bizottság v Németország [1991] EBHT I-2567.

⁴⁴⁶ C-59/89 Bizottság v Németország [1991] EBHT I-2607.

⁴⁴⁷ C-361/88 Bizottság v Németország [1991] EBHT I-2567.

⁴⁴⁸ C-126/96 InterEnvironment Wallonie ASBL v Région Wallonie [1997] EBHT I-7411; C-144/04 Werner Mangold v Rüdiger Heim [2005] EBHT I-9981; C-212/04 Konstaninos Adeneler és társai v Ellinikos Organismos Galaktos (ELOG) [2006] EBHT I-6057; Mathijsen 2010: 34.

⁴⁴⁹ Várnay – Papp 2010: 213.

⁴⁵⁰ Garamvölgyi 2011: 3086. Az irányelvek záróhatásáról lásd Kecskés 2003: 366-368.

⁴⁵¹ 101/84 Bizottság v Olaszország [1985] EBHT 2629; Garamvölgyi 2011: 3087.

bályok alkalmazása során a nemzeti hatóságoknak és bíróságoknak nem csupán az irányelvvel összhangban kell értelmeznie a nemzeti jogot, de biztosítaniuk kell, hogy az értelmezés nem kerül ellentétbe az alapvető jogokkal, vagy az uniós jog más általános jogelveivel, mint az arányosság elve.⁴⁵²

Az irányelvek végrehajtásának ellenőrzésére az EUM-Szerződés 258-260. (ex 226-228.) cikkei biztosítanak eszközöket.⁴⁵³ A tagállamok egy meghatározott határidővel rendelkeznek az átültetésre.

Amennyiben a Bizottság megítélése szerint egy tagállam mulaszt az irányelvek átültetése során, a tagállam megfelelő értesítése és számára észrevétel tételi lehetőség biztosítása után, indoklással ellátott véleményt ad ki az ügyről. Ha a tagállam nem tesz eleget a véleményben foglaltaknak a Bizottság által előírt határidőn belül, a Bizottság az Európai Bírósághoz fordulhat, hogy az ítéletben állapítsa meg a kötelezettségszegést.⁴⁵⁴

A Bizottság keresete mellett az EUM-Szerződés 259. (ex 227.) cikke lehetővé teszi a többi tagállam részére is a perlést, de azt nem engedi meg a tagállamok polgárai számára, annak ellenére, hogy az irányelv számukra is teremthet jogilag kedvező helyzetet. Ha bármely tagállam megítélése szerint egy másik tagállam a Szerződésekből eredő valamely, így az irányelvek implementálására vonatkozó kötelezettségét nem teljesítette, az ügyet a Bizottság elé terjeszti. A Bizottság lehetőséget biztosít az érintett tagállamoknak, hogy kontradiktórius eljárás keretében szóban és írásban nyilatkozzanak. Ezt követően a Bizottság indoklással ellátott véleményt ad ki. Ha a Bizottság az ügy előterjesztésétől számított három hónapon belül nem ad véleményt, a kezdeményező tagállam ettől függetlenül az Európai Bírósághoz fordulhat.⁴⁵⁵

Ha az Európai Bíróság megállapítja egy tagállam kötelezettségszegését az irányelvek átültetésével kapcsolatban, az adott tagállam köteles megtenni a Bíróság ítéletében foglalt teljesítéséhez szükséges intézkedéseket. Ennek elmaradása esetén a Bizottság, miután lehetőséget biztosított a tagállam számára észrevételei megtételére, ismét az Európai Bírósághoz fordulhat, meghatározva a tagállam által fizetendő átalányösszeg vagy kényszerítő bírság összegét. Ha az Európai Bíróság megállapítja, hogy a tagállam nem teljesítette az ítéletében foglaltakat, a tagállamot átalányösszeg vagy kényszerítő bírság fizetésére kötelezheti.⁴⁵⁶

Az irányelv kötelezővé teszi a tagállamok számára, hogy tájékoztassák a Bizottságot a belső átültetési szabályokról.⁴⁵⁷ Igen gyakran azt a kötelezettséget is maguk után vonják, hogy az irányelvek alkalmazása terén kiadott minden jogi normáról tájékoztatást adjanak a tagállamok. Ily módon a Bizottság gyakorolni tudja ellenőrző hatáskörét, és el tud járni a végre nem hajtás esetén. Jelentős fegyver a Bizottság számára az EUM-Szerződés 260. (ex 227.) cikk (3) bekezdése által biztosított lehetőség. Ha a Bizottság azon az alapon terjeszt elő kötelezettségszegési keresetet, mert valamely tagállam nem tett eleget jogalkotási eljárásban elfogadott irányelv átültetésére elfogadott intézkedései bejelentésére vonatkozó kötelezettségének, a Bizottság meghatározhatja a tagállam által fizetendő átalányösszeg vagy kényszer-

⁴⁵² C-275/06 Promosicae v Telefónica de Espana SAU [2008] EBHT I-271; Mathijsen 2010: 32.

⁴⁵³ A kötelezettségszegési eljárás monografikus jellegű bemutatására lásd Várnay Ernő – Papp Mónika – Varjú Márton – Bartha Ildikó: EU-jog a tárgyalóteremben – A tagállamokkal szembeni kötelezettségszegési eljárás. Complex Kiadó, Budapest 2006.

⁴⁵⁴ EUM-Szerződés 258. (ex 226.) cikk.

⁴⁵⁵ EUM-Szerződés 259. (ex 227.) cikk.

⁴⁵⁶ EUM-Szerződés 260. (ex 228.) cikk.

⁴⁵⁷ 302/2010. (XII.23.) Korm. rendelet az Európai Unió jogának való megfelelés érdekében szükséges jogszabály-előkészítési feladatok teljesítéséről 9. §; az Európai Parlament és a Tanács 98/34/EK irányelve (1998. június 22.) a műszaki szabványok és szabályok terén történő információszolgáltatási eljárás megállapításáról (HL. L 204., 1998.7.21., 37-48.) az elfogadás előtt álló jogszabályszervezetek bejelentésének kötelezettségét is előírja a tagállamok számára.

rító bírság mértékét. Ha az Európai Bíróság megállapítja a jogsértést, a tagállamot egyből a Bizottság által meghatározott összeget meg nem haladó átalányösszeg vagy kényszerítő bírság megfizetésére kötelezheti. Az irányelvek implementálásával kapcsolatban igen gyakori a késedelem vagy nem megfelelő átültetés és mintegy 40 %-át teszik ki az Európai Bíróság elé kerülő jogsértéseknek.⁴⁵⁸

Az irányelvek közvetlen hatálya. Az irányelvek joghatása a nemzeti jogban, az irányelvek közvetlen hatálya önálló, örökzöld témája a közösségi és uniós jogforrásokkal, az intézményi jogi aktusokkal foglalkozó jogirodalomnak, egyben örök vita tárgyát is képezi. Annyira komplex, bonyolult terület, hogy az intézményi aktusok belső jogban kifejtett hatásainak részeként önálló írás tárgya lehet. Mivel a többi nevesített intézményi aktustól eltérő, különös ismertető jele az irányelveknek, érdemes áttekintő jelleggel bemutatni. A téma vázolása mellett szól, hogy az Európai Bíróság a horizontális közvetlen hatály létét vagy hiányát az irányelv és a rendelet egyik lényeges elhatárolási szempontjának tekinti.

Kézdetben a kérdés az volt, lehet-e egyáltalán közvetlen hatálya az irányelveknek. Az 1970-es években az Európai Bíróság joggyakorlata igenlő választ adott a kérdésre és kiépítette az irányelvek vertikális közvetlen hatályának doktrínáját. Ezt követően a kérdés már úgy vetődött fel, vajon lehet-e horizontális közvetlen hatálya az irányelveknek. Az Európai Bíróság 1986-ban a Marshall ügyben⁴⁵⁹ a kérdésre nemmel válaszolt. Ezt követően megszülettek olyan ítéletek, mint 1989-ben az Eau de Cologne,⁴⁶⁰ 1990-ben a Marleasing⁴⁶¹ és ismét felgöngyölt a vita, hogy ezekben az Európai Bíróság elismerte az irányelvek horizontális közvetlen hatályát. 1994-ben a Faccini Dori ügyben⁴⁶² az Európai Bíróság lehűtötte a kedélyeket, megerősítve, hogy az irányelveknek nincs közvetlen hatálya. Ezt követően 1996-ban a CIA Security,⁴⁶³ 2000-ben az Unilever Italia⁴⁶⁴ ügyekben meghozott ítéletekben többen ismét az irányelvek közvetlen hatályának elismerését látták. Újabb, vitára okot adó ítélet 2010. január 19-én a Seda Küçükdeveci ügyben⁴⁶⁵ született.

Az uniós intézményi jogi aktusok közül az irányelvek rendelkeznek a legbonyolultabb és legösszetettebb jogi hatásokkal. Az Európai Bíróság gyakorlata egységes modellel nem írható le. Az irányelvek rendelkezései, az egyes jogesetek előre teljes bizonyossággal nehezen sorolhatók be az Európai Bíróság által kimunkált különböző kategóriák, esetcsoportok közé. Dougan egyenesen mazohistának titulálja azokat, akik rendet kívánnak vágni az Európai Bíróság széttöredezett esetjogában.⁴⁶⁶

Az Európai Bíróság legtöbbször nem szokta címkézni az irányelvek joghatásait abban a tekintetben, hogy az közvetlen hatályt, közvetett hatályt vagy más joghatást jelent-e. A Bíróság joggyakorlatában általános szinten hatféle módon írja le az irányelvek joghatásait, anélkül, hogy a joghatás jellegét minősítené:⁴⁶⁷ a fél *felhívhatja az uniós irányelvet*; a fél *jogokat alapít* az uniós irányelvre; a félre *kötelezettségek hárulhatnak az uniós irányelvből*, amennyiben állam, állami szerv vagy állami ellenőrzés alatt álló szerv, vertikális jogvitákban; a tagállami bíróság

⁴⁵⁸ Ballarino 2010: 110.

⁴⁵⁹ 152/84 M.H. Marshall v Southampton and South-West Hamshire Area Health Authority (Teaching) [1986] EBHT 723.

⁴⁶⁰ 150/88 Kommanditgesellschaft in Firma Eau de Cologne & Parfümerie-Fabrik, Glockengasse n. 4711 v Provide Srl. [1989] EBHT 3891.

⁴⁶¹ C-106/89 Marleasing SA v La Comercial Internacional de Alimentacion SA [1990] EBHT I-4135.

⁴⁶² C-91/92 Paola Faccini Dori v Recreb SRL [1990] EBHT I-3325.

⁴⁶³ C-194/94 CIA Security International SA v Signalson SA és Securitel SPRL [1996] EBHT I-2201.

⁴⁶⁴ C-443/98 Unilever Italia SpA v Central Food Sp A [2000] EBHT I-7535.

⁴⁶⁵ C-555/07 Seda Küçükdeveci v Swedex GmbH & Co. KG ügyben 2010. január 19-én hozott ítélet [2010] EBHT.

⁴⁶⁶ Dougan 2007: 963.

⁴⁶⁷ Blutman 2010: 360.

köteles félretenni a joghatással bíró irányelvvel ellentétes belső jogi normát; a bíróság köteles, amennyire lehetséges, a *nemzeti jogszabályok értelmezésénél* mérceként használni az uniós irányelvet; az uniós irányelv *kizárja a vele ellentétes nemzeti jogszabály alkalmazását*.

Az irányelvek közvetlen hatályának témája több szempontból is megközelíthető: Az irányelvek milyen joghatást fejtenek ki a tagállamok jogalkalmazásában.⁴⁶⁸ Az Európai Bíróság által kialakított jogi mechanizmusok, hogy a nem megfelelően átültetett vagy a nem megfelelően alkalmazott irányelvek is jogi hatást váltanak ki, elsősorban azért, hogy horizontális közvetlen hatály hiányában magánfelek ne szenvedjenek súlyos joghátrányt tagállamuk mulasztása miatt.⁴⁶⁹ Az irányelvek felsőbbbsége a nemzeti joggal szemben.⁴⁷⁰ Az irányelvek horizontális közvetlen hatály hiányának kivételei, megszorításai.⁴⁷¹ Meglátásom szerint leginkább akként, hogy az Európai Bíróság milyen helyettesítő jogi indoklásokkal pótolja az irányelvek horizontális közvetlen hatályát.

a) *Az irányelvek vertikális közvetlen hatálya*. Az irányelvekről eleinte a Közösségekben azt tartották, hogy azoknak nincs közvetlen hatálya a tagállamokban. Ennek a hosszú időn keresztül érvényesült álláspontnak az volt az alapja, hogy az irányelv fogalmi meghatározásában – EGK-Szerződés 189. (később EK-Szerződés 249., jelenleg EUM-Szerződés 288.) cikk – nem szerepel az, hogy az irányelv "közvetlenül alkalmazandó". Továbbá az, hogy az irányelvek közvetlen hatályossággal való felruházása alapjaiban aláásná a Szerződés rendszerét, mely kifejezetten megkülönbözteti a minden alanyra kötelező aktusokat és kizárólag a címzettek kötelező aktusokat. Az irányelvek elvileg nem felelnek meg a közvetlen hatály feltételeinek: az irányelv bizonyos mértékű mérlegelési jogkört hagyhat a tagállam számára, általában további átültetési intézkedéseket, végrehajtási szabályokat kíván; ha túl általános szinten fogalmazza meg az elérni kívánt cél, akkor nem minősül megfelelően pontosnak a nemzeti bírósági előtti kikényszeríthetőséghez.⁴⁷²

Az Európai Bíróság joggyakorlata⁴⁷³ a Közösség funkcióképességének megtartását, illetve a közösségi jog tagállamok általi egységes alkalmazásának igényét szem előtt tartva kiépítette az irányelv vertikális közvetlen hatályának tételét.⁴⁷⁴

Az irányelvek közvetlen hatályának elismerését az Európai Bíróság az alábbi *indokokkal* támasztja alá: Ugyan az EUM-Szerződés 288. (korábban EGK-Szerződés 189., majd EK-Szerződés 249.) cikke csupán a rendeletek esetében beszél közvetlen alkalmazhatóságról, de ez nem jelenti azt, hogy a cikk által felsorolt többi aktus nem bírhat hasonló hatással.⁴⁷⁵

Az irányelvek kötelezőek. Amikor az uniós intézmények egy kötelezettséget rónak ki egy tagállamra meghatározott magatartás tanúsítására egy irányelv által, ezen aktus „*hasznos hatása*” („*effet utile*”) gyengülne, ha egyes magánfelek nem hivatkozhatnának rá nemzeti bíróságok előtt, és ha a bíróságok nem vehetnék figyelembe ezen aktusokat, mint az uniós jog elemeit. Az egyének jogbiztonsága megköveteli azt, hogy akkor is hivatkozhasanak ezen kötelezettségekre, ha olyan jogi aktusokban kerültek lefektetésre, melyeknek nincs teljes terjedelmükben automatikus közvetlen hatálya.⁴⁷⁶

⁴⁶⁸ Blutman 2010: 320-333., 348-361.

⁴⁶⁹ Várnay – Papp 2010: 310-342., Jeney 2007: 875-890.

⁴⁷⁰ Ballarino 1990: 100., Ballarino 2010: 161-164.

⁴⁷¹ Craig 2009: 439.; Lenaerts – Corthaut 2006: 287.

⁴⁷² Craig – de Búrca 2008: 180.

⁴⁷³ 9/70 Franz *Grund* v Finanzamt Transtein [1970] EBHT 825, 71 CMLR 1; 33/70 SpA *Save* v Olasz Köztársaság Pénzügyminisztériuma [1970] EBHT 1213; 148/78 Pubblico Ministero v Tullio *Ratti* [1979] EBHT 1629; 41/74 Yvonne *van Duyn* v Home Office [1974] ECR 1337.

⁴⁷⁴ Ballarino 1990: 93.

⁴⁷⁵ Jeney 2007: 876.

⁴⁷⁶ Kapteyn – van Themaat 1990: 340-341.

Az EUM-Szerződés 267. (korábban EGK-Szerződés 177., majd EK-Szerződés 234.) cikke feljogosítja a tagállami nemzeti bíróságokat, hogy bármely uniós jogi aktus kapcsán az Európai Bírósághoz forduljanak, beleértve az irányelveket is. Ez magában foglalja azt, hogy ezen aktusok hivatkozhatók magánfelek által nemzeti bíróság előtt. Ugyanakkor minden esetben vizsgálni kell, hogy a kérdéses rendelkezés természetére, általános háttérére és szövegezésére tekintettel képes-e közvetlen hatály kifejtésére a tagállamok és a magánfelek viszonyában.⁴⁷⁷

Az irányelv határidőre történő végrehajtását elmulasztó tagállam nem hivatkozhat magánszemélyekkel szemben saját mulasztására, hogy az irányelvből fakadó kötelezettségeknek eleget tegyen. Ez az *estoppel elve*. Az érvelés lényege az, hogy a tagállamnak át kellett volna ültetnie az irányelvet, ha ennek eleget tett volna, akkor a magánfelek támaszkodhatnának a nemzeti átültető jogszabályi rendelkezésekre. Mivel a tagállam mulasztást követett el azzal, hogy elmulasztotta az irányelv átültetését, a saját mulasztására nem hivatkozhat az irányelv közvetlen hatályának elkerülése érdekében az átültetésre megszabott határidő elteltét követően. Az át nem ültetett irányelvbe ütköző nemzeti jog nem alkalmazható.⁴⁷⁸

Az Európai Bíróság gyakorlata szerint az irányelvek *közvetlen hatályának előfeltételei* részben azonosak azokkal, melyeket a Bíróság az alapító szerződések rendelkezéseivel kapcsolatban kidolgozott: a konkrét esetben meg kell vizsgálni, hogy funkcióját, tartalmát, szövegét tekintve a kérdéses norma képes-e közvetlen hatások teremtésére a tagállamok és a magánfelek jogi kapcsolataiban.

Az irányelv konkrét rendelkezése ilyenek tekinthető, ha az alapító szerződések meghatározott rendelkezéseit vagy általános jogelv tartalmát kívánják pontosítani, integrálni, melyek ily módon tökéletessé és teljessé válnak, avagy ha önmaguk elegendően világosak és pontosak; az alkalmazásuk feltétel nélküli és hatályba lépésükhöz, valamint alkalmazásukhoz nincs szükség semmiféle uniós vagy nemzeti intézkedésre; alanyi jogot akar biztosítani magánfeleknek; letelt az irányelvi rendelkezés átültetésére szabott határidő és a tagállam nem vagy nem megfelelően ültette át az irányelvi rendelkezést; magánfél és állam közötti jogviszony áll fenn, melyben felmerül az irányelv alkalmazása.⁴⁷⁹

Az irányelv rendelkezésének közvetlen hatálya csak vertikális viszonyban érvényesül. Az Európai Bíróság az esetjogában folyamatosan szélesítette az állam fogalmát, ezáltal a vertikális viszonyt. A Bíróság gyakorlata szerint az állam fogalma alá tartozik, így vertikális viszonynak minősül, ezáltal magánfelek igényt alapíthatnak az állammal szemben valamely irányelvi rendelkezésre, mely megfelel a közvetlen hatály egyéb feltételeinek, ha az állam akár munkáltatóként, akár közhatóságként jár el a jogviszonyban;⁴⁸⁰ adóhatóság;⁴⁸¹ helyi önkormányzat, helyi önkormányzati szerv;⁴⁸² közrend és közbiztonságért felelős alkotmányosan független hatóság;⁴⁸³ állami vállalat, közszolgáltatást nyújtó állami ellenőrzés alatt álló szer-

⁴⁷⁷ 41/74 Yvonne van Duyn v Home Office [1974] EBHT 1337.

⁴⁷⁸ 148/78 Pubblico Ministero v Tullio Ratti [1979] EBHT 1629; C-462/99 Connect Austria Gesellschaft für Telekommunikation GmbH v Telekom-Control-Kommission and Mobilcom Austria AG [2003] EBHT I-5197; Craig – de Búrca 2008: 280.

⁴⁷⁹ Ballarino 1990: 97., Craig – de Búrca 2008: 281-282., Blutman 2010: 320-324., Várnay – Papp 2010: 310-312., Jeney 2007: 875-878.

⁴⁸⁰ 152/84 M.H. Marshall v Southampton and South-West Hampshire Area Health Authority (Teaching) [1986] EBHT 723.

⁴⁸¹ 8/81 Ursula Becker v Finanzamt Münster-Innerstadt [1982] EBHT 53.

⁴⁸² 103/88 Fratelli Costanzo SpA v Comune di Milano [1989] EBHT 1839.

⁴⁸³ 228/84 Johnston v Chief Constable of the EUC [1986] EBHT 1651.

vezet;⁴⁸⁴ közegészségügyi szolgáltatást nyújtó szerv, állami vagy önkormányzati fenntartású egészségügyi intézmény;⁴⁸⁵ állami autópálya fenntartó szerv;⁴⁸⁶ állami fenntartású egyetem.⁴⁸⁷

Az Európai Bíróság a Foster ügyben⁴⁸⁸ megkísérelt egy körülírást adni az államinak minősülő szerv mibenlétére, de ezen megfogalmazás nem tekinthető minden esetre alkalmazható definíciónak: „az állam felügyelete vagy ellenőrzése alatt álló szervek vagy szervezetek, illetőleg amelyek a magánfelek közötti kapcsolatokban alkalmazandó szokásos szabályokból nem következő, speciális jogosultságokkal rendelkeznek.”⁴⁸⁹

Az Európai Bíróság gyakorlata szerint ugyanakkor kizárt a „fordított vertikális közvetlen hatály”, azaz tagállam vagy annak szerve nem alapíthat igényt közvetlenül irányelvre egy magánféllel szemben. Ez következik abból, hogy az irányelv önmagában nem róhat kötelezettséget magánfélre.⁴⁹⁰

b) *Az irányelvek horizontális közvetlen hatályának hiánya.* Az irányelvek közvetlen hatályának vertikális kapcsolatokban való elismerésével szemben magánfelek közötti (horizontális) jogviszonyokban az Európai Bíróság következetesen elutasítja az irányelvek közvetlen hatályát, melyet folyamatosan hangsúlyozza ítélezési gyakorlata során mind a mai napig.⁴⁹¹

Az irányelvek vertikális közvetlen hatálya és horizontális közvetlen hatálya elhatárolásának szükségességét az Európai Bíróság általában a következő érvekkel támasztja alá⁴⁹² az EUM-Szerződés 288. (korábban EGK-Szerződés 189., majd EK-Szerződés 249.) cikke szövege szerint az irányelvek csak a címzett tagállamokra kötelezőek. Egy irányelvi rendelkezés önmagában, közvetlenül nem róhat kötelezettséget magánfélre.⁴⁹³

Az irányelvek közvetlen hatályának elismerése erodálná a *különbséget a rendeletek és az irányelvek között.* Az irányelvek horizontális közvetlen hatályának elismerése esetén ugyanis az irányelvek akkor is jogi hatást fejthetnének ki, amennyiben nem kerültek még átültetésre a tagállam részéről, így elmosódna a különbség a rendeletekhez képest, melyek közvetlenül alkalmazandóak, míg az irányelvek nem.

A következő érv az irányelvek horizontális közvetlen hatályával szemben a *jogbiztonság követelménye.* Az irányelvek, még akkor is, ha céljuk és elveik világosak és alkalmasak bírói kikényszerítésre, gyakran sok mérlegelési lehetőséget hagynak a nemzeti implementáló rendelkezések számára. Ha megengednénk azt, hogy egyénekkal szemben irányelvekre lehessen jogokat alapítani, az ellentétes lenne a jogbiztonság elvével, mivel azok, akik alávetik magu-

⁴⁸⁴ C-188/89 A. Foster és mások v British Gas plc. [1990] EBHT I-3313.

⁴⁸⁵ C-180/04 Vassallo v Azienda Ospedaliera Ospedale San Martino di Genova [2006] EBHT I-7251; C-53/04 Marrosu and Sardino v Azienda Ospedaliera Ospedale San Martino di Genova e Cliniche Universitarie Convencionate [2006] EBHT I-7213.

⁴⁸⁶ C-157/02 Rieser Internationale Transporte GmbH v Autobachnen- und Schnellstrassen-Finanzierungs-AG (Asfinag) [2004] EBHT I-1477.

⁴⁸⁷ C-419/92 Scholz v Opera Universitaria di Cagliari.

⁴⁸⁸ C-188/89 A. Foster és mások v British Gas plc. [1990] EBHT I-3313.

⁴⁸⁹ Blutman 2010: 329., Craig – de Búrca 2008: 286.

⁴⁹⁰ 14/86 Pretore di Salo v Ismeretlen tettesek [1987] EBHT 2545; 80/86 Officier van Justitie v Kolpinghuis Nimegen [1987] EBHT 3969; Jeney 2007: 879., Blutman 2010: 332.

⁴⁹¹ 152/84 M. H. Marshall v Southampton and South West Hampshire Area Health Authority, [1986] EBHT 723; C-91/92 Faccini Dori v Recreb Srl [1994] EBHT I-3325; C-397-403/01 Bernhard Pfeiffer és társai v Deutsches Rotes Kreuz, Kreisverband Waldshut ev egyesített ügyek [2004] EBHT I-8835; C-196/02 Vasiliki Nikoloudi v Organismos Tilepikkoinonion Ellados AE. [2005] EBHT I-01789; C-235/03 QDQ Media SA v Alejandro Omedas Lecha [2005] EBHT I-01937; C-350/03 Elisabeth Ultes Schulte és Wolfgang Ultes Schulte v Deutsche Bausparkasse Badenia AG [2005] EBHT I-9215; C-555/07 Seda Küçükdeveci v Swedex GmbH & Co. KG ügyben 2010 január 19-én hozott ítélet [2010] EBHT.

⁴⁹² Craig – de Búrca 2008: 283-284.

⁴⁹³ 43/75 Defrenne v Sabena [1975] EBHT 455; C-281/93 Angonesi v Cassa di Risparmio di Bologna [2000] EBHT I-4134;

kat az irányelvben megfogalmazott kötelezettségnek, bizonytalanok lennének, hogy vajon a nemzeti átültető szabályra hagyatkozzanak vagy az alapul szolgáló irányelvre.

Az irányelvek horizontális közvetlen hatálya ellen szólt az is, hogy hosszú időn keresztül – a Maastrichti Szerződésig – nem volt előírva, hogy az irányelveket publikálni kell, mint ahogy az a rendeletek esetében fennállt. Ezt az érvet tompította az, hogy gyakorlatilag az irányelveket is közzétették a Hivatalos Lapban. Mára ez a hivatkozás jelentőségét veszítette.

Végül egy sokkal inkább *politikai, mint jogi természetű érv* is szerepet játszott egy időben az irányelvek horizontális közvetlen hatályának elvetésében: néhány tagállam bírósága igen nehezen fogadta el, hogy az irányelveknek egyáltalán közvetlen hatálya lehet. Még tovább menve, az irányelvek horizontális közvetlen hatályának megengedése tovább csökkentette volna az Európai Bíróság hitelességét e tagállamokban, és az irányelvek egyenlőtlen végrehajtásához vezetett volna a Közösségen belül.⁴⁹⁴

A fentiek fényében az *irányelv közvetlen hatálya helyettesítő hatást jelent*. Az irányelv rendelkezése a magánfél számára a nemzeti jogban addig nem létező új jogot és kötelezettséget teremt. Irányelvi rendelkezés és nemzeti jogszabályi rendelkezés ütközése esetében, amennyiben vertikális viszony áll fenn és az irányelv rendelkezése megfelel a közvetlen hatály feltételeinek, az irányelv rendelkezésébe ütköző nemzeti jogszabályi rendelkezés nem alkalmazható, annak helyébe az irányelvi rendelkezés lép. Az irányelv szabálya nem csupán kizárja a nemzeti norma alkalmazását, hanem azt helyettesíti, az irányelv rendelkezése alkalmazandó. Ezzel szemben *horizontális viszonyban az irányelvnek legfeljebb kizáró hatása lehet*, még akkor is, ha megfelel a közvetlen hatály feltételeinek. Az irányelv rendelkezése a magánfél számára nem teremt a nemzeti jogban addig nem létező új jogot és kötelezettséget. Irányelvi rendelkezés és nemzeti jogszabályi rendelkezés ütközése esetében az irányelv rendelkezésébe ütköző nemzeti jogszabályi rendelkezés nem alkalmazható, annak helyébe azonban nem az irányelvi rendelkezés, hanem a nemzeti jog másik szabálya lép.

Az Európai Bíróságnak az irányelvek horizontális közvetlen hatályát tagadó gyakorlatát számos kritika éri. Craig szerint az elv mögötti jogpolitika hibás és az alátámasztására hivatkozott indokok, akár az alapító szerződések szövegéből levezetett értelmezés, akár a jogbiztonság, akár a rendelet-irányelv elhatárolása, nem meggyőzőek. A horizontális közvetlen hatály alóli kivételek a magánfeleket lényegesen hátrányosabb helyzetbe hozzák, mintha az irányelvek elismerten rendelkeznének horizontális közvetlen hatállyal, az ezen a területen kialakult szabálytömeg és gyakorlat nem koherens.⁴⁹⁵

Többen (Tridimas, Coppel, Craig, Mastroianni, Várnay) javasolják, hogy a bíróságnak fel kellene hagynia a vertikális/horizontális közvetlen hatály megkülönböztetéssel és teret kellene engedni az irányelvek horizontális közvetlen hatályának.⁴⁹⁶

Az irányelvek horizontális közvetlen hatályának el nem ismerése kiszámíthatatlanná, bizonytalaná teszi az irányelvek jogi hatásainak felismerését és alkalmazását, átláthatatlanná teszi az Európai Bíróság esetjogát. A joggyakorlatot egyszerűbbé tenné, ha a jogalkalmazónak pusztán azzal kellene megbirkóznia, hogy az irányelvnek van-e vagy nincs közvetlen hatálya, és nem kell küzdenie azzal, hogy az adott esetben vertikális vagy horizontális viszonyról van-e szó, horizontális viszony fennállása esetén közvetlen hatály hiányában az irányelvi rendelkezésnek esetlegesen milyen egyéb joghatása lehet.

Tiszteletben tartva azon álláspontot, hogy a közvetlen hatályú és a közvetlen hatállyal nem bíró uniós normák közötti különbség összemosása az egész uniós jogforrási rendszer átalakításához vezetne, ami szembemenne a Szerződésekkel és az Európai Bíróság eddig ki-

⁴⁹⁴ Wyatt – Dashwood 1991: 45.

⁴⁹⁵ Craig 2009: 350-354.

⁴⁹⁶ Dougan 2007: 950., Ballarino 2010: 109.

alakított esetjogával,⁴⁹⁷ véleményem szerint bizonyos privilegizált horizontális viszonyokban – mint a munkaviszony, fogyasztói ügyletek, biztosítási ügyletek – helyet kaphatna az irányelvek horizontális közvetlen hatályának alkalmazása. Természetesen, ha az adott irányelvi rendelkezés világos, pontos, feltétel nélküli, eltelet az irányelv átültetésére megszabott határidő és a tagállam nem, vagy nem megfelelően ültette át az adott irányelvi rendelkezést. Referenciaként felhozható az Európai Unió nemzetközi magánjogának területe, ahol mind az alkalmazandó jog, mind a joghatóság meghatározására vonatkozó uniós jogforrások a gyengébbnek tekintett pozícióban lévő fél védelme érdekében speciális kollíziós és joghatósági szabályokat tartalmaznak az említett jogviszonyokban.

c) *Közvetett hatály – az értelmezési kötelezettség doktrínája (indirect effects).*⁴⁹⁸ Az irányelvek belső jogi alkalmazásának egyik vetülete az Európai Bíróság által 1983. óta több fontos ítéletben⁴⁹⁹ kidolgozott tétel, mely szerint a tagállamok bíróságai az uniós irányelvben rögzített eredmény eléréséhez az irányelvekkel összhangban, „az irányelvek szövege és célja fényében” kötelesek értelmezni a nemzeti jogot.

A közvetett hatály elvét az Európai Bíróság részben a közösségi (jelenleg uniós) hűség elvéből⁵⁰⁰ eredezteti, újabban az uniós jog benne rejlő általános elvének tekinti („*inherent in the system of the Treaty*”), illetve az uniós jog teljes hatékonysága követelményének aspektusaként kezeli.⁵⁰¹

Az „unió-konform” értelmezési kötelezettség nemcsak a tagállamok bíróságaira, hanem a nemzeti jog értelmezésére és alkalmazására hatáskörrel rendelkező valamennyi tagállami hatóságra vonatkozik.⁵⁰²

Ha egy irányelv az előírt határidőre nem kerül átültetésre, a nemzeti bíróságok általános kötelezettsége, hogy a nemzeti jogot az irányelvvvel összhangban értelmezzék csak azt követően áll fenn, hogy lejárt az átültetési határidő. Az irányelv hatálybalépésétől a tagállami bíróságok kötelesek tartózkodni, amennyire lehetséges, hogy oly módon értelmezzék a nemzeti jogot, mely komolyan veszélyeztetheti az átültetésre szabott határidő lejártát követően az irányelv által kitűzött cél elérését.⁵⁰³

Az értelmezési kötelezettség nem csupán a nemzeti jog bizonyos speciális szabályaival kapcsolatban áll fenn, hanem annak általános szabályaival és elveivel kapcsolatban is. Nemcsak az irányelv hatálybalépése után elfogadott nemzeti jogszabályokra, hanem valamennyi tagállami jogszabályra nézve fennáll, függetlenül azok keletkezésétől.⁵⁰⁴

Ahhoz, hogy egy irányelv rendelkezése közvetett hatályt váltson ki, nem szükséges, hogy a rendelkezés megfeleljen a közvetlen hatály előfeltételeinek, tehát nem szükséges világosnak, pontosnak, feltétlennek lennie.⁵⁰⁵

Az irányelvek közvetlen hatályának elve horizontális viszonylatban⁵⁰⁶ és vertikális viszonylatban⁵⁰⁷ egyaránt alkalmazandó.

⁴⁹⁷ Blutman 2010: 355.

⁴⁹⁸ A doktrínát több elnevezéssel is szokás illetni: értelmezési doktrína, értelmezési kötelezettség elve, harmonikus értelmezési kötelezettség elve (*principle of harmonious interpretation*), konzisztens értelmezési kötelezettség (*consistent interpretation*) elve, közösségi/unió-konform értelmezés elve, közvetett hatály (*indirect effects*).

⁴⁹⁹ 14/83 Sabine von Colson és Elisabeth Kamann v Land Nordrhein-Westfalen [1984] EBHT 1891; 80/86 Büntetőeljárás Kolpinghuis Nijmegen BV ellen [1987] EBHT 3969; C-106/89. Marleasing SA v La Comercial Internacional de Alimentacion SA [1999] EBHT I-4135.

⁵⁰⁰ EGK-Szerződés 5. cikk, később EK-Szerződés 10. cikk, jelenleg EU-Szerződés 4. cikk (3) bekezdés.

⁵⁰¹ Craig – de Búrca 2008: 288., Dougan 2007: 946.

⁵⁰² C-218/01 Henkel KG aA [2004] EBHT I-1725; Craig – de Búrca 2008: 288.

⁵⁰³ C-212/04 Konstantinos Adeneler és mások v Ellinikos Organismos Galaktos (ELOG) [2006] EBHT I-6057.

⁵⁰⁴ C-106/89. Marleasing SA v La Comercial Internacional de Alimentacion SA [1999] EBHT I-4135; C-240-244/98 Oceano Grupo Editorial v Rocio Murciano Quintero [2000] EBHT I-4491.

⁵⁰⁵ Craig – de Búrca 2008: 288., Blutman 2010: 359.

Az irányelvek közvetett hatályának ugyanakkor vannak az Európai Bíróság által kimunkált korlátai: az értelmezési kötelezettség nem vezethet a nemzeti jog „*contra legem*” értelmezésére,⁵⁰⁸ nem alapozhat meg, vagy súlyosíthat büntetőjogi felelősséget, visszaható hatályú büntetőjogi felelősséget (fordított közvetlen hatály tilalma);⁵⁰⁹ nem róhat kötelezettséget magánfélre önmagában, implementáló nemzeti jogszabály nélkül.⁵¹⁰

A közvetett hatály elvét különböző módon értelmezi az uniós jog elsőbbsége és a közvetlen hatály viszonyát eltérően magyarázó „*trigger*” és „*primacy*” modell.⁵¹¹

d) *Kizáró horizontális hatás (incidental horizontal effects)*. A irányelvek kizáró horizontális hatását érdemesebb részletesen elemezni, mivel erre a hazai jogirodalom – Blutman László kivételével – nem fordít kellő figyelmet.

Horizontális közvetlen hatály hiányában az irányelvek a nemzeti jogalkalmazásban bizonyos feltételekkel magánfelek közötti jogviszonyban kizáró hatást fejtenek ki. Ezen jelenség az 1990-es évektől kezdve alakult ki az Európai Bíróság esetjogában a magánfelek védelme érdekében, a tagállamok által nem vagy nem megfelelően végrehajtott irányelvek joghatásait biztosító mechanizmusként, kifejezve egyidejűleg az uniós irányelvek elsőbbségét a belső joggal szemben. A jogirodalomban nem egyértelmű az irányelvek ezen hatásának elnevezése. Blutman László az „irányelvek kizáró joghatása magánfelek közötti jogvitákban” elnevezést használja,⁵¹² míg a külföldi szakirodalomban az „*incidental horizontal effects*” elnevezés jelenik meg.⁵¹³ Ugyanakkor találkozhatunk a „*passive horizontal direct effect*” (passzív horizontális közvetlen hatály) javaslattal is.⁵¹⁴ A kizáró hatás azonban nemcsak a jelen pontban leírt esetsorozatban érvényesül, hanem egyfajta kizárás jelenik meg a közvetett hatály esetében is. Blutman László az irányelvek „háromoldalú jogviszonyokban” kifejtett hatását nevezi „járulékos hatásnak”, ugyanakkor az irányelvek jelen esetsorozatban leírt horizontális hatálya is lehet az „járulékos hatály” elnevezéssel, amely talán jobban közelít a külföldi jogirodalomban használt elnevezéshez. Az elnevezés problematikája utal az Európai Bíróságnak az irányelvek magánfelek közötti jogviszonyban kifejtett joghatásával kapcsolatos összetett, zavaros, nehezen áttekinthető és rendszerezhető gyakorlatára. Az irányelvi rendelkezés horizontális viszonyban kifejtett hatása azonosításának, a különböző hatások elhatárolásának és

⁵⁰⁶ C-2/97 Societá italiana petroli SpA (IP) v Borsana Srl [1998] EBHT I-8597; C-343/98 Collino e Chiappero v Telecom Italia [2000] EBHT I-6659; C-397-403/01 Bernard Pfeiffer és mások v Deutsches Rotes Kreuz, Kreisverband Waldshut eV egyesített ügyek [2004] EBHT I-8835.

⁵⁰⁷ C-142/04 Maria Aslanidou v Ypourgos Ygeias & Pronoias [2005] EBHT I-7181.

⁵⁰⁸ C-334/92 Teodoro Wagner Miret v Fondo de Garantía Salarial [1993] EBHT I-6911; C-168/95 Büntetőeljárás Luciano Arcaro ellen [1996] EBHT I-4705.

⁵⁰⁹ 80/86 Büntetőeljárás Kolpinghuis Nijmegen BV ellen [1987] EBHT 3969; C-168/95 Büntetőeljárás Luciano Arcaro ellen [1996] EBHT I-4705; C-387, 391 és 403/02 Büntetőeljárás Silvio Berlusconi és mások ellen [2005] EBHT I-3565; C-74 és 129/95 Büntetőeljárás X ellen [1996] EBHT I-6609.

⁵¹⁰ Craig – de Búrca 2008: 289-296., Blutman 2010: 351-352., Várnay – Papp 2010: 322-323., Jeney 2007: 883., Karsai 2008: 1998.

⁵¹¹ A „*trigger*” modellben az értelmezési kötelezettség nem minősül egy autonóm kapcsolatnak az uniós jog és a nemzeti jog között. Inkább közvetlenül az alapító szerződésekből származó kötelezettség a nemzeti bíróságokra nézve, amely a nemzeti jogrendszerekben csak a jogalapot szolgáló EU-Szerződés 4. cikk (3) bekezdés (korábban EGK-Szerződés 5. cikk, majd EK-Szerződés 10. cikk) és az uniós jog általános elveinek közvetlen hatálya következtében jut kifejeződésre. Ebben a vonatkozásban az értelmezési kötelezettség nem különbözik az alapító szerződések hivatkozott cikkeiből vagy az uniós jog általános alapelveiből folyó további anyagi kötelezettségtől. A „*primacy*” modell az uniós-konform értelmezési kötelezettséget magának az elsőbbség elve következményének tekinti. Itt is egyfajta kizáró jelenségre kerül sor, az irányelv rendelkezése lerontja a vele ellentétes nemzeti jogszabályi rendelkezést, de az irányelv rendelkezése nem lép annak helyébe, csupán kizárja annak alkalmazását, és az irányelv által kitűzött eredmény elérése érdekében az irányelv szövegének és céljának megfelelően értelmezett másik nemzeti jogszabályi rendelkezés alkalmazására kerül sor. Dougan 2007: 946.

⁵¹² Blutman 2010: 353-359.

⁵¹³ Craig – de Búrca 2008: 296-300., Dougan 2007: 953-954.

⁵¹⁴ J. Stuyck – P. Wytinck, idézi Craig – de Búrca 2008: 293.

az egyes konkrét ügyek besorolásának nehézségét mutatja, hogy Várnay Ernő például a Ruiz Bernáldez-ügyet,⁵¹⁵ CIA Security-ügyet⁵¹⁶ a „háromoldalú jogviszonyok” közé sorolja, ugyanakkor a Ruiz Bernáldez-ügy beilleszthető a „közvetett hatály” és a „kizáró hatás” alá is, míg a CIA Security-ügyet a „kizáró joghatás” alapügyének tartják. Várnay Ernő nem különböztet meg az irányelvek közvetlen hatályának elemzése során „kizáró hatást” vagy „járulékos hatást”, így az elemzése nem tekinthető teljesnek.⁵¹⁷

A magánfelek közötti jogvitákban az irányelvek kizáró horizontális hatását nehéz elhatárolni a horizontális közvetlen hatálytól. Az elhatárolás két szempont alapján történhet:

Az irányelv rendelkezése nem helyettesítő hatást fejt ki, mint közvetlen hatály esetén, hanem csupán kizáró hatást. Az irányelv rendelkezése nem teremt a magánfél számára a nemzeti jogban addig nem létező új jogot és kötelezettséget, nem lép a vele ellentétben álló nemzeti jogszabályi rendelkezés helyébe, hanem csupán kizárja az ütköző nemzeti jogszabályi rendelkezés alkalmazását. Az irányelv rendelkezésébe ütköző nemzeti jogszabályi rendelkezés helyett a nemzeti polgári jog, nemzeti szerződési jog másik szabályának alkalmazására vagy a felek közötti szerződéses rendelkezés alkalmazására kerül sor.

A nemzeti jogszabály kizárása következtében a magánfélre irányelven alapuló jogi kötelezettség nem hárul, a magánfelet csupán valamilyen joghátrány érheti vagy a magánfél elesik valamilyen előnytől. A magánfélre a jogi kötelezettség közvetlenül a kizárt nemzeti jogszabályi rendelkezés helyett alkalmazott nemzeti jogszabályi vagy szerződési rendelkezésből származik.

Az irányelvek kizáró horizontális hatása esetében arról van szó, hogy a magánfelek közötti jogviszonyban az irányelv rendelkezése kizárja egy nemzeti jogszabályi rendelkezés alkalmazását, de nem keletkeztet közvetlenül kötelezettséget a magánfélre nézve. Az eredmény az, hogy a jogviszonyban érintett egyik magánfél egy joghátrányt szenved el, a másik magánfél pedig jogi előnyhöz jut egy nem vagy nem megfelelően átültetett irányelvi rendelkezésből. Az irányelv rendelkezése önmagában nem ró kötelezettséget a magánfélre, a magánfélre háruló kötelezettség a nemzeti jog egyéb jogszabályi rendelkezéséből származik.⁵¹⁸

A kizáró horizontális hatás alapügyének általában a Pafitis ügyet⁵¹⁹ vagy a CIA Security-ügyet⁵²⁰ szokták tekinteni,⁵²¹ azonban az Európai Bíróság az Eau de Cologne ügyben⁵²²

⁵¹⁵ C-129/94 Büntetőeljárás Rafael Ruiz Bernáldez ellen [1996] EBHT I-1829.

⁵¹⁶ C-194/94 CIA Security International SA v Signalson SA és Securitel SPRL [1996] EBHT I-2201.

⁵¹⁷ Várnay – Papp 2010: 319-328.

⁵¹⁸ Craig – de Búrca 2008: 297.; Blutman 2010: 353-354.

⁵¹⁹ C-441/93 Panagis Pafitis és mások v Trapeza Kentrikis Ellados A.E. és mások [1996] EBHT I-1347. Egy bank közgyűlés összehívása nélkül emelt alaptőkét, melyre a görög jogszabályok kivételes esetben lehetőséget adtak, elmentésben a 77/91/EGK irányelv 25. cikkével (Tanács második irányelve a biztosítékok egyenértékűvé tétele céljából a részvénytársaságok alapításának, valamint ezek tőkéje fenntartásának és módosításának tekintetében a tagállamok által a társasági tagok és harmadik személyek érdekei védelmében a Szerződés 58. cikkének (2) bekezdése szerinti társaságoknak előírt biztosítékok összehangolásáról, HL L 26., 1997.1.31., 1.). A bank régi részvényesei beperelték a bankot és a tőkeemelés folytán belépő új részvényeseket, arra hivatkozással, hogy az alaptőke emelés jogszabálytalan, mivel a hivatkozott irányelvbe ütközik. Az Európai Bíróság megállapította, hogy az Irányelv 25. cikke kizárja az olyan nemzeti jogszabályt, mely alapján egy részvénytársaság formájában alapított bank tőkéjét kivételes körülmények között, az azt sújtó adósság-teher következtében, egy közigazgatási akttal meg lehet emelni a közgyűlés határozata nélkül. Ezen kizárt görög jogszabály helyett azonban nem az Irányelv 25. cikkét kellett alkalmazni, hanem a görög társasági jognak a kizárt kivétel hiányában az Irányelv rendelkezéseivel összhangban lévő általános szabályát, mely szerint az alaptőke felemeléséről csak a közgyűlés dönthet.

⁵²⁰ C-194/94 CIA Security International SA v Signalson SA és Securitel SPRL [1996] EBHT I-2201. a CIA Security pert indított két belga céggel szemben a belga kereskedelmi bíróságnál. Keresetében az alperesek eltiltását kérte attól, hogy tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat folytatását terjesszék róla, azt, hogy az általa forgalmazott biztonsági rendszerek nem felelnek meg a hatályos belga előírásoknak, és nem rendelkezik az előírt hatósági engedéllyel. Az alperesek ugyanis azt terjesztették, hogy a felperes által forgalmazott riasztó rendszerek hatóság által nem engedélyezettek és nem felelnek meg a belga jogszabályoknak. A CIA Security valóban nem kért hatósági engedélyt, de arra hivatkozott, hogy a hatósági engedélyezést előíró belga jogszabály ütközik az EK-Szerződés 28. (jelenleg

1989. november 23-án hozott ítéletében kizáró joghatást tulajdonított közvetlenül nem hatályos irányelvi rendelkezésnek magánfelek közötti viszonyban.⁵²³ A konkrét esetben a tényállás a következő volt: a Provide olasz cég kozmetikai cikkeket rendelt meg az Eau de Cologne-tól, amely garantálta, hogy a termék megfelel a hatályos törvényeknek és rendelkezéseknek, alkalmas lesz az olaszországi forgalmazásra. A Provide megtagadta az áru átvételét, mivel a teljesítés az Eau de Cologne részéről nem volt szerződészerű. Azzal érvelt, hogy a termék nem felelt meg azoknak a többletkövetelményeknek, melyeket a kozmetikai cikkekre vonatkozó szabályozás harmonizálása érdekében kiadott 76/768/EGK irányelv⁵²⁴ olasz végrehajtási, átvételi jogszabálya, az 1986. évi 713. törvény az irányelven túlmenően előírt. Az Eau de Cologne ezért kérte az illetékes nemzeti bíróságot, hogy kötelezze a Provide-t a szerződés teljesítésére, mivel az általa szállított áru megfelelt az Irányelv előírásainak. A nemzeti bíróság a Luxemburgi Bírósághoz fordult előzetes döntésért, amely az Eau de Cologne álláspontját tette magáévá. A Bíróság megállapította, hogy az Irányelv 6. cikk (1) a.) pontja és 6. cikk (2) kizárja a nemzeti olasz törvény azon rendelkezéseit, melyek az irányelv hivatkozott rendelkezéseire képest további követelményeket írnak elő az áru címkézésére, csomagolására vonatkozóan. Az irányelvi rendelkezés joghatása abban nyilvánult meg, hogy az átvételi kifogást megalapozó olasz törvényi rendelkezés alkalmazását kizárta, ezzel az áru szerződészerűnek minősült. Az áru átvételére és a fizetésre vonatkozó igény érvényesíthetővé vált az alperessel szemben, de az a kötelezettség nem az irányelvi rendelkezésen alapult, hanem a felek által kötött szerződésen, illetve az olasz törvénynek a címkézéssel kapcsolatos többletkövetelményeket előíró rendelkezésének kizárása következtében az irányelv érintett rendelkezéseivel megegyező olasz törvényi rendelkezésen.

Az Eau de Cologne ügyhöz hasonló tényállás mellett a CIA Security ügyhöz hasonló indoklást alkalmazott az Európai Bíróság az Unilever Italia ügyben.⁵²⁵

Kétségtelenül nagyon vékony a jég és finom dogmatikai megkülönböztetést kíván annak elhatárolása, hogy a jogi kötelezettség mikor alapul magán az irányelven és mikor nemzeti jogszabályon, amelynek érvényesülését az irányelv kizáró joghatása teszi lehetővé.⁵²⁶

A jogi kötelezettség egyéb nemzeti jogszabályon alapul és az irányelv kizárhat: általános szabály alól kivételt biztosító belső jogszabályi rendelkezést, mely az irányelvvvel ellentétes; az uniós joggal ellentétes tagállami piaci jogszabályi korlátozást, melyet az irányelv nem ismer;⁵²⁷ egy nemzeti jogszabályi rendelkezést, mely az uniós joggal ellentétes feltételhez köti

EUM-Szerződés 34.) cikkébe, illetve a 83/189/EGK irányelv 8. és 9. cikkébe [Tanács 83/189/EGK irányelve (1983. március 28.) a technikai előírásokkal és szabványokkal kapcsolatos információnyújtásról (HL L 109., 1983.4.26. 8.)], mivel a belga nemzeti jogszabályt nem jelentették be előzetesen a Bizottságnál. Az Európai Bíróság megállapította, hogy a 83/189/EGK irányelv 8. és 9. cikke pontos előzetes bejelentési kötelezettséget írnak elő a tagállamokra. Mivel ezen rendelkezések tartalmukat tekintve feltétlenek és kellően pontosak, ezekre a rendelkezésekre magánfelek hivatkozhatnak. A bejelentési kötelezettség elmulasztása olyan „lényeges eljárási szabálysértés”, amely a belga nemzeti jogszabály rendelkezésének előírását magánfelekkel szemben alkalmazhatatlanná teszi. Az irányelv joghatása tehát úgy jelentkezik, hogy kizárja a termék forgalmazására vonatkozó technikai előírásokat tartalmazó nemzeti jogszabály alkalmazását, de önmagában nem ír elő kötelezettséget az alperesekre, azok üzleti jóhírnév megsértéséért fennálló felelősségét más belga jogszabályok alapozzák meg.

⁵²¹ Blutman 2010: 353.

⁵²² 150/88 Kommanditgesellschaft in Firma Eau de Cologne & Parfümerie-Fabrik, Glockengasse n. 4711 v Provide Srl. [1989] EBHT 3891.

⁵²³ Tanács 83/189/EGK irányelve (1983. március 28.) a technikai előírásokkal és szabványokkal kapcsolatos információnyújtásról (HL L 109., 1983.4.26. 8.).

⁵²⁴ Tanács 76/768/EGK irányelve a kozmetikai termékekre vonatkozó tagállami jogszabályok közelítéséről (HL L 262., 1976.9.27., 169-200.).

⁵²⁵ C-443/98 Unilever Italia SpA v Central Food Sp A [2000] EBHT I-7535.

⁵²⁶ Blutman 2010: 356-357., Lenaerts – Corthaut 2006: 304., Mazák főtanácsnok megállapítása C-411/05 Félix Palacios de la Villa v Cortefiel Servicios [200] EBHT I-8531/AG Mazák 119 pont.

⁵²⁷ C-77/97 Österreichische Unilever GmbH v Smithkline Beecham Markenartikel GmbH [1999] EBHT I-0431.

az irányelv által elismert és védett jog gyakorlását;⁵²⁸ irányelvvel ellentétes olyan nemzeti jogi klauzulát, mely mentesíti a biztosító társaságokat a nemzeti jogban létező általános felelősségi rendelkezések alól;⁵²⁹ olyan nemzeti jogszabályi rendelkezéseket, melyek az irányelvet sértve korlátozzák az uniós jog által védett gazdasági tevékenységgel kapcsolatban felmerülő igényekkel összefüggésben az érvényesíthetőség idejét vagy a jóvátétel (kártérítés) mértékét; melyek biztosítási jogviszonyokban a biztosító által fizetendő biztosítási összeget korlátozzák;⁵³⁰ olyan nemzeti normát, mely az irányelv által biztosított jog megsértése miatt érvényesített igénynek szab határt;⁵³¹ olyan nemzeti jogszabályi rendelkezést, amely az üzlethelységeken kívül kötött szerződésektől való elállás jogánál szabott időbeli korlátot, amennyiben a fogyasztót nem világosították fel elállási jogáról.⁵³²

Az irányelvek kizáró horizontális hatásának fentiek szerint részletezett értelmezése az uniós jog elsőbbsége és a közvetlen hatály viszonyát eltérően magyarázó két modell közül a „*primacy*” modellbe illeszthető. A „*trigger*” modellben az át nem ültetett, vagy nem megfelelően átültetett irányelvi rendelkezés nem bír horizontális közvetlen hatállyal, mivel az képezi az elsőbbség lényeges előfeltételét. Mivel közvetlenül nem hívhatóak fel nemzeti bíróság előtt, az át nem ültetett irányelvek önmagukban nem képesek magánfelek jogaira, kötelezettségeire hatással lenni. Így ezen tényállások ad-hoc kivételeket jelentenek az irányelvek horizontális közvetlen hatályának hiánya elve alól vagy új kiváltó okra van szükség vagy az ügy inkább a közvetett hatály elve alá sorolható.⁵³³

Az Európai Bíróság gyakorlatában 1990-től 2004-ig inkább a „*primacy*” megközelítést preferálta, a döntések indoklásában a kizáró hatás jelent meg. 2004/2205-ben ez a folyamat megtorpanni látszott, a Pfeiffer-ügyben⁵³⁴ és a Berlusconi-ügyben⁵³⁵ elmozdult a „*trigger*” modell irányába.⁵³⁶

⁵²⁸ C-215/97 Barbara Bellone v Yokohama SpA [1998] EBHT I-2191; C-456/98 Centrosteeel Srl v Adipol GmbH [2000] EBHT I-6007; C-386/00 Axa Royale de Belge SA v Georges Ochoa, Stratégie Finance SPRL [2002] EBHT I-2209.

⁵²⁹ C-129/94 Rafael Ruiz Bernáldez [1996] EBHT I-1829.

⁵³⁰ C-348/98 Vítor Manuel Mendes Ferreira és Maria Clara Delgado Correia Ferreira v Companhia de Seguros Mundial Confianca SA [2000] EBHT I-6711; C-537/03 Katja Candolin és mások v Vahinkovakuutusosakeyhtiö Pohjola, Jarmo Ruokoranta [2005] EBHT I-5745.

⁵³¹ C-186/95 Nils Draehmpaehl v Urania Immobilienservice OHG [1997] EBHT I-2195.

⁵³² C-481/99 Georg és Helga Heininger v Bayerische Hypo- und Vereinsbank AG [2001] EBHT I-9945.

⁵³³ Dougan 2007: 935.

⁵³⁴ C-397-403/01 Bernard Pfeiffer és mások v Deutsches Rotes Kreuz, Kreisverband Waldshut eV egyesített ügyek [2004] EBHT I-8835. Az ügy a német munkajog és a Tanács 93/104/EK irányelve (1993. november 23.) a munkaidő-szervezés és egyes szempontjairól (HL L 307., 1993.12.13., 13-24.) viszonyát érintette. A német munkajog megfelelően átültette az irányelv azon rendelkezését, hogy a munkaidő felső határa 48 óra/hét. Azonban kollektív szerződés számára lehetővé tette, hogy bizonyos rendkívüli körülmények között hosszabb munkaidőt kössenek ki. Az Európai Bíróság megállapította, hogy az irányelv vonatkozó rendelkezése kielégítően világos, pontos és feltétlen ahhoz, hogy elvileg közvetlen hatályt élvezzen, de irányelvek közvetlenül nem róhatnak kötelezettséget magánfelekre, és nem hivatkozhatók magánfelekkel szemben. Még egy világos, pontos és feltétlen irányelvi rendelkezés, mely jogokat vagy kötelezettségeket kíván előírni magánfelekre nézve, sem alkalmazható önmagában kizárólag magánfelek közötti eljárásban. Ezért az Irányelv rendelkezésével ellentétes, kivételesen hosszabb munkaidőt megállapító német munkajogi szabály kizárása helyett az Európai Bíróság iránymutatást adott a nemzeti bíróság számára, hogy a német munkajog előírását oly módon értelmezhesse, hogy elérhető legyen az irányelv által előírt eredmény.

⁵³⁵ C-387, 391 és 403/02 Büntetőeljárás Silvio Berlusconi és mások ellen egyesített ügyek [2005] EBHT I-3565. Az ügyben büntetőeljárás indult Silvio Berlusconival szemben 1999-ben elkövetett számviteli visszaélés miatt az olasz számviteli és büntető jogszabályok alapján. Miután Berlusconi miniszterelnök lett, 2002-ben az olasz törvényhozás új, kedvezőbb jogi szabályozást vezetett be a számviteli visszaélésre vonatkozóan. Az olasz büntetőjog szerint is a bíróság mindig a vádlottra legkedvezőbb jogszabályokat köteles alkalmazni, még akkor is, ha a kedvezőbb jogszabályok az elkövetés után kerültek elfogadásra. Berlusconi természetesen erre hivatkozott. Az olasz számviteli visszaélésre vonatkozó szabályozás több uniós társasági jogi irányelv hatálya alá tartozik. A 2002 előtti olasz szabályozás összhangban volt az uniós irányelvekkel, azonban a 2002-ben elfogadott törvény sértette a tagállamok azon kötelezettségét, hogy hatékony szankciókat alkalmazzanak azokkal szemben, akik megsértik az uniós jog alapján fenn-

Az Európai Bíróság esetjogának elemzése során nem hagyható figyelmen kívül a Bíróság összetétele. Az, hogy a bírák milyen jogi tradícióval rendelkező tagállamokból származnak és milyen az azonos és különböző jogi tradícióval rendelkező tagállamokból származó bírák összetétele, befolyásolhatja az Európai Bíróság irányultságát. A Bíróság szemléletmódjában bekövetkező változást magyarázhatja az is, hogy változik a Bíróság személyi összetétele.⁵³⁷

e) *Járulékos horizontális hatály – háromoldali jogviszonyok.* A vertikális jogvitáknak van egy olyan esetscsoportja, ahol az esetlegesen uniós irányelven alapuló döntés kihatással van a jogvitában részt nem vevő magánfélre. Ilyenkor egy magánfél támad állammal, állami szervekkel szemben valamilyen állami intézkedést, mely ugyanakkor jogot biztosít harmadik, az eljárásban részt nem vevő magánfélnek. Tipikus ilyen ügyek: közbeszerzési jogviták, egyes engedélyezési eljárásokkal kapcsolatos jogviták,⁵³⁸ egyes környezetvédelmi jogviták.

Ezen esetscsoportot szokás *háromoldali jogviszonyoknak*⁵³⁹ tekinteni (a perbe álló magánfél és az állam, állami szerv, valamint perben nem álló magánfél között), ahol egy vertikális jogvitába hozott döntésnek lehetnek járulékos, de horizontális joghatásai a vitában nem álló magánfélre. Az Európai Bíróság ilyen ügyekben is fenntartja azt az álláspontját, hogy egy irányelv alkalmazása nem háríthat kötelezettséget magánfélre, akkor sem, ha az nem áll perben. A Bíróság azt is hangsúlyozza, hogy nem akadályozza az irányelv alkalmazásának és közvetlen hatályának, ha ez magánfeleknek csupán joghátrányt okoz, vagy a magánfelet valami-

álló kötelezettségeiket. Felmerült a kérdés, hogy a büntetőügyben eljáró nemzeti bíróság köteles-e felretenni az uniós társasági jogi irányelvekkel összhangban nem álló, 2002-ben elfogadott olasz szabályokat és a büntetőeljárást a korábbi, akkor még közösségi joggal konform olasz jogszabályok alapján folytatja le. A „primacy” modellből ez következik, ami viszont hátrányos lett volna Berlusconiira. Az Európai Bíróság nem a közösségi (jelenleg uniós) joggal összhangban nem álló újabb olasz nemzeti szabályozás felretétele, alkalmazásának kizárása mellett foglalt állást. Megállapította, hogy a vádlottra kedvezőbb büntető jogszabályok visszaható alkalmazása az uniós (akkor közösségi) jog általános elve, melyet a nemzeti bíróságok kötelesek tiszteletben tartani az uniós (akkor közösségi) jogot átültető nemzeti jogszabályok alkalmazása során. Annak ellenére, hogy a kedvezőbb büntetőjogi jogszabályok nem voltak összeegyeztethetőek az uniós (akkor közösségi) joggal, irányelvek önmagukban nem írhatnak elő kötelezettséget magánfelekre, és nem hivatkozhatóak magánfelekkel szemben, az irányelvnek önmagában nem lehet olyan hatása, ami megalapozza vagy súlyosbítja magánszemélyek büntetőjogi felelősségét, akik az irányelvvel ellentétben járnak el.

⁵³⁶ Dougan 2007: 949-953.

⁵³⁷ Hasonlóan Dougan 2007: 962.

⁵³⁸ A *Wells-ügyben* a felperes támadta azt a hatósági határozatot, mely környezeti hatásvizsgálat nélkül engedélyezett bányászati tevékenységet. Az Európai Bíróság ítélete szerint az ilyen hatásvizsgálatot előíró 85/337/EGK irányelvet [Tanács 85/337/EGK irányelve (1985. június 27.) az egyes köz- és magánprojektek környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról, HL L 175., 1985.7.5., 40-48.] közvetlenül fel lehet hívni az állammal szemben, annak ellenére, hogy a hatásvizsgálat a bányászati tevékenység beszüntetésével járhat, és így más, az eljárásban részt nem vevő, a bányászati tevékenység folytatására jogot szerzett magánfelek hátrányba kerülnek. C-201/02 *Wells v Secretary of State* [2004] EBHT I-0723; Az *Arcor és társai egyesített ügyekben* egy német hatósági határozattal szemben indítottak közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata iránti eljárást német cégek (Arcor AG & Co. KG, Communication Services TELE2 GmbH, Firma 01051 Telekom GmbH) német bíróság előtt. A közigazgatási határozat kötelezte a nyilvános helyi hálózattal összekapcsolt hálózat üzemeltetőit (felperesek), hogy a helyi hálózat piaci erőfölénnyel rendelkező üzemeltetőnek (Deutsche Telecom) kapcsolási hozzájáruláson felül kiegészítő összekapcsolódási hozzájárulást fizessenek az előfizetői hurok átengedése miatt a Deutsche Telecomnál keletkező veszteség rendezésére. Az ügy előzetes döntéshozatali eljárásban került az Európai Bíróság elé. Az Európai Bíróság megállapította, hogy a német közigazgatási határozat a vonatkozó közösségi (jelenleg uniós) irányelvi rendelkezésekbe ütközik, melyeknek közvetlen hatálya van, ezekre a nemzeti szabályozó hatóság valamely határozatának megtámadása esetén magánfelek közvetlenül hivatkozhatnak a nemzeti bíróság előtt. A Deutsche Telecom a német bíróság előtt folyó eljárásban harmadik személynek minősül és csak arra alkalmas, hogy elszenvedje azon tény negatív hatásait, hogy beszedte az alapügyben szereplő összekapcsolódási hozzájárulást, és e hozzájárulás esetén fel kell emelnie előfizetési díjszabásait, márpedig az előnyök megszüntetését nem lehet a nemzeti bíróság előtt a hivatkozott irányelvekből eredő harmadik személyt sújtó kötelezettségnek minősíteni. C-152-C-154/07 egyesített ügyek Arcor AG & Co. KG és társai Németország [2008] EBHT I-5959.

⁵³⁹ Lackhoff – Nyssen 1998: 397-413., Hilson – Downes 1999: 121-138., Várnay – Papp 2010: 324-328.

lyen jogi előnytől megfosztja. Ilyenkor tehát az adott irányelvnek nem horizontális közvetlen hatálya, hanem horizontális járulékos hatása van.⁵⁴⁰

f) *Rendelet hivatkozása által kötelezővé tett irányelvi rendelkezések.* Bizonyos területeken hatályos jogszabályok gyakran különböző formájú intézményi aktusokban jelennek meg. Az alap jogszabály lehet egy rendelet, melyet irányelv egészít ki további részletszabályokkal. A helyzet azonban lehet fordított is, amikor az alap jogszabály egy irányelv, melyet rendelet egészít ki, tovább részletezve az adott szabályzasi tárgyat. Vannak példák arra is, hogy rendeletek irányelvekre hivatkoznak, illetve fordítva. Az irányelvek horizontális közvetlen hatálya szempontjából inkább az az eset érdekesebb, amikor rendelet hivatkozik irányelvre, mivel a rendeletnek vertikális és horizontális közvetlen hatálya egyaránt, míg az irányelvnek elvileg csak vertikális közvetlen hatálya lehet. Az Európai Bíróság álláspontja szerint, ha valamely irányelv önmagában nem is keletkeztet magánfelekre vonatkozó kötelezettséget, elvileg nem zárható ki, hogy valamely irányelv rendelkezései egy rendelet ezen irányelv rendelkezéseire történő kifejezett hivatkozásának közvetítésével nyerjenek alkalmazást, feltéve, hogy a jog általános elveit és különösen a jogbiztonság elvét betartották.⁵⁴¹

g) *Továbbható hatály.* Az irányelvek joghatásait illetően igen érdekes az Európai Bíróság 1992. július 7-én hozott ítélete.⁵⁴² A Bíróság arra az álláspontra jutott, amennyiben egy irányelv a rendelkezéseinek tartalma által indokoltól eltérő jogi alapon és eljárásban kerül elfogadásra, meg kell semmisíteni, ha az eljárási eltérés az aktus meghozatali eljárásában egyébként résztvevő intézmény mellőzéséből vagy kizárásából ered. A jogbiztonság követelményéből fakadóan az ilyen okból semmis irányelv hatásai azonban hatályban maradhatnak az azonos tárgyú és megfelelő jogi alapú, helyes eljárásban hozott újabb irányelv megalakításáig, különösen, ha annak tartalmát egyik intézmény, tagállam sem támadta és lejárt a tagállami átültetési határidő. Így a Bíróság egy pontosan meg nem határozott jövőbeni időpontig egyfajta továbbható hatállyal ruházott fel egy semmis aktust.

h) *Tagállamok kártérítési felelőssége.* Eltérő jellegű, de ugyancsak jelentős kifejeződése az irányelvek joghatásainak a tagállamok kártérítési felelősségének doktrínája.

Az egyesített Francovich és Bonifaci-ügyben 1991. november 19-én hozott ítéletben⁵⁴³ fektette le az Európai Bíróság azt az elvet, hogy a tagállam köteles megtéríteni a magánfeleknek egy irányelv hiányos átvételével, végrehajtásával okozott károkat.⁵⁴⁴ A Francovich ítélettel az Európai Bíróság egy nagyon fontos szemléletváltást is hozott. Lényeges áttörés volt ugyanis, hogy egy tagállammal szemben magánfelek javára úgy "ítelt" kártérítést a Bíróság a közösségi (jelenleg uniós) jog alapján, hogy ezt a közösségi (jelenleg uniós) jog közvetlen hatályának és alkalmazhatóságának elvétől függetlenül tette. A Francovich ítélet arra mutatott

⁵⁴⁰ Blutman 2010: 332.

⁵⁴¹ C-37/06 és C-58/06 Viamex Agrar Handels GmbH és Zuchtvieh-Kontor GmbH (ZVK) v Hauptzollamt Hamburg-Jonas egyesített ügyek [2008] EBHT I-69. Az ügyben a Bizottság 615/98/EK rendelete a Tanács 91/628/EGK irányelvére hivatkozott. A 615/98/EK rendelet 1. cikke előírta, hogy az élő szarvasmarhafélék exportjára vonatkozó visszatérítés akkor fizethető ki, ha az állatok szállítása során a harmadik országbeli rendeltetési helyükön történő első kirakodásukig a 91/628/EGK irányelv rendelkezéseit betartották. Az Európai Bíróság szerint a 615/98/EK rendelet által alkalmazott, a 91/628/EGK irányelvre vonatkozó általános hivatkozás célja annak biztosítása, hogy az említett irányelvnek az élő állatok kíméletével és különösen az állatok szállítás közbeni védelmével kapcsolatos, releváns rendelkezéseit betartsák. Következésképpen az említett hivatkozás, amely meghatározza az export-visszatérítés nyújtásának feltételeit, nem értelmezhető úgy, hogy az a 91/628/EGK irányelv valamennyi rendelkezésére, így különösen azokra is vonatkozik, amelyek nem kötődnek az említett irányelv fő céljához. Az értelmezés következménye, hogy egy magánfél egy irányelvből folyó kötelezettség alanyává válik, az exportőr számára megtagadásra kerül azon export-visszatérítés, amely egyébként megilletethető.

⁵⁴² C-295/90 Európai Parlament v Tanács [1992] EBHT I-4193; Il Corriere Giuridico 12/1992., 1379.

⁵⁴³ C-6/90 és C-9/90 Andrea Francovich és Danila Bonifaci és társai v Olasz Köztársaság egyesített ügyek [1991] EBHT I-5357.

⁵⁴⁴ Ballarino 1990: 101.

irányt, hogy a tagállamot már az EGK-Szerződés 5. [később EK-Szerződés 10. cikk, jelenleg EU-Szerződés 4. cikk (3)] cikkében megfogalmazott „*primer*” kötelezettségének megszegése alapján kárfelelősség terheli a nem megfelelő tagállami jogharmonizáció következtében károsult magánfelekkel szemben.⁵⁴⁵

Az állami kárfelelősség feltételeit az Európai Bíróság a Brasserie du Pecheur/Factortame (III.)-ügyben⁵⁴⁶ tisztázta. Az állami kártérítési felelősség feltételeit összekötötte és párhuzamba állította az Unió szerződésen kívüli felelősségének feltételeivel. A logika egységes feltételrendszer alkalmazása az állami kártérítési felelősségre és az Unió deliktualis kártérítési felelősségére. Az Európai Bíróság az ítéletében általános megállapításaival részben eltért a Frankovich ügyben kifejtettektől. Három alapfeltételt állapított meg az uniós (akkor közösségi) jog megsértéséből eredő állami kártérítési felelősség megnyílására: a megsértett norma biztosítson jogot a magánfélnek, és a norma alapján a jog tartalma azonosítható, a jogsértés és a kár bekövetkezése között okozati összefüggés álljon fenn, a jogsértés kellően súlyos legyen.⁵⁴⁷

Az Európai Bíróság későbbi esetjogában igyekezett pontosítani a három alapfeltétel értelmezését.⁵⁴⁸

6.5. Az ajánlás (*recommendation, raccomandazione*) és a vélemény (*opinion, parere*)

Mind az elméletben, mind a gyakorlatban vitatott, hogy az ajánlás és a vélemény tekinthető-e az uniós jog forrásának. Az EUM-Szerződés 288. (ex 249.) cikke ugyan felsorolja őket az intézmények által kibocsátható jogi aktusok között, de hozzáteszi, hogy az ajánlások és a vélemények nem kötelezőek.⁵⁴⁹

Az EUM-Szerződés 292. cikke alapján ajánlást a Tanács, a Bizottság, az Európai Központi Bank fogad el. A Bizottság és az Európai Központi Bank azonban csak a Szerződésekben külön meghatározott esetekben. A 132. (ex 110.) cikk értelmében az Európai Központi Bank véleményeket is adhat.

Ha a kötelező erőt tekintjük a jogforrási jelleg kritériumának, az ajánlásokat és véleményeket nem tekinthetjük az uniós jog forrásainak. Azonban az uniós jog részét képezik, amennyiben korlátozott joghatást eshetőlegesen kiváltak.⁵⁵⁰

⁵⁴⁵ Kecskés 1994b: 200., Steiner 1993: 4-5.

⁵⁴⁶ C-46 és 48/93 Brasserie du Pecheur SA v Németország és The Queen v Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd és mások [1995] EBHT I-1029. Az ítélet egyesített ügyekben született, ráadásul mindkettőnek volt már előzménye az Európai Bíróság előtt. Az egyikben a német sörtiltasági törvény előírásai ütköztek az EGK-Szerződés 30. (EUM-Szerződés 34.) cikkébe és ennek alapján indított egy francia sörfőzde kártérítési pert német bíróság előtt. A másik ügyben a brit kereskedelmi hajózási törvénynek a hajók nyilvántartásba vételéről szóló bizonyos rendelkezései ütköztek az EGK-Szerződés 59. (később EK-Szerződés 49., jelenleg EUM-Szerződés 56.) cikkébe és ennek alapján indítottak felperesek kártérítési pert angol bíróság előtt.

⁵⁴⁷ Blutman 2010: 445-447.

⁵⁴⁸ C-118/00 Gervais Larsy v Institut national d' assurances sociales pour travailleurs indépendants (INASTI) [2001] EBHT I-5063; C-5/94 R v Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte: Hedley Lomas (Ireland) Ltd. [2006]; C-178/94, C-179/94, C-188/94, C-189/94 és C-190/94 Erich Dillenkofer v Németország [1996] EBHT I-4845; C-424/97 Salomone Haim v Kassenzahnärztliche Vereinigung Nordrhein [2000] EBHT I-5123; C-127/95 Norbrook Laboratories Ltd v Ministry of Agriculture, Fisheries and Food [1998] EBHT I-1531; C-118/00 Gervais Larsy v Institut national d' assurances sociales pour travailleurs indépendants (INASTI) [2001] EBHT I-5063.

⁵⁴⁹ Az ESZAK-Szerződés jogalkotási aktusként a *határozatot* és az *ajánlást* jelölte meg, nem kötelező aktus az *állásfoglalás* volt. Az ajánlást az irányelvhez hasonlóan határozta meg, tehát az elérendő célt tekintve kötelező és a címzettjére, a tagállamra bízta, hogy a cél eléréséhez szükséges eszközöket meghatározza. Az ESZAK esetében az ajánlást mindenképpen jogforrásnak kellett tekinteni.

⁵⁵⁰ C-188/91 Deutsche Shell AG v Hauptzollamt Hamburg-Harburg [1993] EBHT I-0363; Blutman 2010: 236.

A nem kötelező aktusok alkalmazása nem az Európai Unió kizárólagos sajátossága. Az ilyen aktusok tipikusak a szuverén államokból álló nemzetközi szervezetek esetében.

Az Unió intézményei számos funkciót látnak el, egy részük jogalkotást kíván, más részük csupán iránymutatást. Ezért sem az ajánlásokat, sem a véleményeket nem lehet figyelmen kívül hagyni. Igen fontos szerepük van az Unió politikáinak kialakításában és végrehajtásában. Bár formálisan nem citálhatók, mint az uniós jog forrásai, de figyelembe kell őket venni, mint az Unió jogalkotási folyamatának segédeleleit.

Mivel nincs kötelező jellegük, az ajánlás és a vélemény elvileg nem lehet az Európai Bíróság előtti semmisségi per tárgya,⁵⁵¹ előzetes döntéshozatali eljárásnak azonban, legalább követett módon, igen.

Általánosságban az ajánlás egy adott cselekvés, magatartás kieszközlését célozza a címzett részéről, a nemzeti jogalkotások közelítésének indirekt eszköze. Abban különbözik az irányelvtől, hogy nincs kötelező hatálya.⁵⁵² Az ajánlás címzettjei általában a tagállamok, kivételesen jogi vagy természetes személyek. Az ajánlás általában akkor használatos, ha az adott uniós szerv saját kezdeményezésére foglal állást egy kérdéstről.⁵⁵³ Az ajánlás előnye a kibocsátó szempontjából, hogy nem igényel hosszadalmas, bonyolult döntéshozatali eljárást, az adott intézmény saját elhatározása alapján születik. Adott esetben jelzi a kötelező uniós jog jövőbeni alakulását, esetleg interpretatív erővel bír kötelező aktusoknál.⁵⁵⁴

A bírósági gyakorlat szerint az ajánlásokat nem lehet félretenni, hogy nincs semmilyen jogi hatásuk. Az Európai Bíróság elfogadta annak vizsgálatát, vajon az ajánlásnak van-e jogi hatása, ha egy tagállam nem teszi meg az ajánlott cselekvést.⁵⁵⁵ Vannak esetek, amikor az Európai Bíróság megsemmisített ajánlásokat, rámutatva, hogy megtámadási kereset indítható az intézmények minden olyan aktusával szemben, függetlenül annak természetétől vagy formájától, melyek jogi hatást kívánnak kiváltani.⁵⁵⁶ Az igaz, hogy nem teremtenek jogokat, melyek bíróság előtt érvényesíthetők (közvetlen hatály hiánya), de a nemzeti bírának tekintettel kell lenni az ajánlásokra is, mikor megoldanak egy esetet. Különösen így van ez, ha az ajánlások a nemzeti vagy uniós jog értelmezésében segíthetnek vagy kötelező uniós rendelkezések kiegészítésére szánták.⁵⁵⁷ Az Európai Bíróság a Grimaldi-ügyben ezen általános tételeket a következőképpen fogalmazta meg: „...az ajánlások még a címzettjeik tekintetében sem célozzák kötelező joghatás kiváltását. Következésképpen nem hozhatnak létre olyan jogokat, amelyekre magánfelek nemzeti bíróság előtt hivatkozhatnak. ... A kérdéses aktusok nem tekinthetők minden jogi hatást nélkülözőknek. Valójában a nemzeti bíróságok az előttük fekvő jogviták elbírálása során kötelesek figyelemmel lenni rájuk, amikor ezek az aktusok olyan nemzeti rendelkezések értelmét világítják meg, amelyeket végrehajtásuk érdekében hoztak, vagy amikor ezeknek a rendelkezéseknek a célja kötelező közösségi jogi rendelkezések kiegészítése.”⁵⁵⁸

Az ajánlás a hazai joggyakorlatban leginkább a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény fogalmai szerint az „állami irányítás egyéb jogi eszközeire”, azon belül is a „jogi iránymutatások” közé tartozó „állásfoglalásra” és „irányelvre”; a 2011. január 1-től hatályos jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény rendszerében a „közjogi szervezetszabályozó eszközökre” („normatív határozat”, „normatív utasítás”) emlékeztet. A jogalkotásról szóló 1987. évi

⁵⁵¹ EUM-Szerződés 263. (ex 230.) cikk.

⁵⁵² Ballarino 2010: 112.

⁵⁵³ Garamvölgyi 2011: 3093.

⁵⁵⁴ Várnay – Papp 2010: 216.

⁵⁵⁵ C-325/91 Franciaország v Bizottság [1993] EBHT I-3283.

⁵⁵⁶ Mathijsen 2010: 34-35.

⁵⁵⁷ Mathijsen 1990: 115.

⁵⁵⁸ 322/88 Salvatore Grimaldi v Fonds de maladies professionnelles [1989] EBHT 4407 16.,18. pontok.

XI. tv-t a 121/2009. (XII.17.) AB határozat 2010.12.31. hatállyal megsemmisítette, a helyébe lépett a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. tv.

Úgy tűnik, hogy a magyar jogalkotás törekszik az Unió nem kötelező jogi aktusai, de adott esetben még a Bizottság közleményeinek is a hazai implementációjára, mégpedig az állami irányítás egyéb jogi eszközein, illetve a szabályozó hatóságok különböző más aktusain keresztül. Felmerülhet kérdésként az, ha egy adott irányelv implementációja megtörténik, akkor a magyar jogszabály értelmezése körében mennyiben és milyen mértékben relevánsak közvetlenül az uniós ajánlások, illetve ha valamilyen formában az ajánlás a nemzeti jogrendbe vagy legalábbis valamely normatív szabályozásba átkerül, akkor a két (jog)forrás ütközését, hogyan kell megítélni. Egy uniós ajánlás, ha semmilyen formában nem jelenik meg a nemzeti jogban, akkor csak mint kötelező erejű uniós jogi aktus lehetséges értelmezéseként képes bármiféle hatást gyakorolni a nemzeti bíróságok döntéseire, amely nem több, mintha a bíróság valamely jogtudományi, szakirodalmi hivatkozást fogadna el döntésének alapjául. Ezek elfogadásának alapja pedig az adott szakirodalmi „uniós szerv” által kifejtett álláspont meggyőző ereje, logikai zártsága lehet, azaz nem jogi normaként érvényesülnek.⁵⁵⁹

Az uniós jogban alkalmazott ajánlás és a hazai állami irányítás egyéb jogi eszközei között alapvető megközelítésbeli különbség van, az uniós ajánlásnak nincs kötelező ereje, az állami irányítás egyéb jogi eszközének jellegzetessége viszont az volt, hogy külső jogviszonyokban nem volt jogi hatása, a szervezeti jogviszonyokban azonban az irányított szervezetre kötelező erővel bírt.⁵⁶⁰ A Legfelsőbb Bíróság az ajánlás szigorúbb értelmezése mellett foglalt állás. Az ajánlás is kötelezően betartandó a nemzeti hatóságok számára, a bíróság annak be nem tartását jogszabálysértésnek értékeli. Ebben az esetben is van azonban különbség az ajánlás és egy kötelező erejű jogszabály között. A különbség az, ha az ajánlás kötelező erejű normába, azaz jogszabályba ütközik, akkor a jogszabályba ütköző ajánlás alapján hozott belső közigazgatási határozat jogsértő, rendes bíróság hatáskörében eljárva az ilyen határozatot hatályon kívül helyezheti.⁵⁶¹

A Fővárosi Bíróság által követett újabb értelmezés szerint az ajánlás nem kötelező erejű, attól a jogalkalmazás során a nemzeti hatóság eltérhet, de az eltérést köteles megindokolni.⁵⁶²

Az indoklási kötelezettség mértéke alapján az ajánlások három csoportba sorolhatók:⁵⁶³ Az „eljárást indító ajánlások” [pl.: EUM-Szerződés 121. (ex 99.) cikk (4), 219. (ex 111.) cikk (3)], melyek jellegükénél fogva a Bizottság jogalkotási javaslataihoz hasonlóak. Ezek indoklásának tartalmaznia kell a jogalkotás kezdeményezésének alapjául szolgáló alapvető indokokat. Mivel harmadik személyekre nem bírnak joghatással, az indoklás elmulasztása nem szolgálhat alapul keresetindításra.

„Eljárást lezáró ajánlások”, melyek hasonlóak a rendeletekhez, irányelvekhez, határozatokhoz, de kötelező erővel nem bírnak, inkább politikai célokat fogalmaznak meg. Ilyen ajánlások elfogadására teremt lehetőséget az EUM-Szerződés olyan területeken, ahol kizárt a tagállami jogszabályok harmonizációja. [pl.: 165. (ex 149.) cikk (4), 166. (ex 150.) cikk (4), 167. (ex 151.) cikk (5), 168. (ex 152.) cikk (6)]. Mivel ezen ajánlások jogi jelentőséggel bírnak egyéb rendelkezések értelmezésekor, érvényesül velük szemben az a követelmény, hogy a célkitűzés, illetve a ténybeli és jogi megfontolások tekintetében kellő mértékű indoklást tartalmazzanak.

⁵⁵⁹ LB Kfv. IV. 37220/225/7 sz. ítélet; Kovács András: Kötelezőek a szabályozó hatóságok normatív aktusai? 12., Jogi Fórum <http://www.jogiforum.hu/publikaciok/374> (utolsó letöltés 2011.7.05.).

⁵⁶⁰ Kovács: i.m. 14., FB 7.K.33879/2006/21 sz. ítélet.

⁵⁶¹ LB Kfv. 39. 361/2001/4., Kovács: i.m. 13.

⁵⁶² Fővárosi Bíróság 7.K.30.467/2005/45. számú ítélet (2006.2.08.), Kovács: i.m. 10.

⁵⁶³ Wynands – Szentmáry 2011: 3141.

Azon ajánlások, amelyek teljesítésének elmulasztása szankciók megállapításához vezet, méghozzá a gazdasági és monetáris unió területén [EUM-Szerződés 121. (ex 99.) cikk (4), 126. (ex 104.) cikk (7) és (8)], illetve alapelvek megsértése esetén (EU-Szerződés 7. cikk). Annak ellenére, hogy a címzett tagállamok tekintetében közvetlenül nem bírnak joghatással, elmulasztásuk az érintett tagállam számára jelentős súllyal bíró intézkedésekhez vezethet. Így valójában az ajánlások nem kötelező jogi jellege alóli kivétellel állunk szemben.

A vélemény egy nézet, álláspont kifejezése egy adott kérdésről, általában felkérésre. Kötelező döntések előkészítésére szolgáló közbenső eszköz.⁵⁶⁴

A vélemények általában két célból születnek: később kibocsátandó jogi aktusok előkészítését szolgálják, meghatározott eseményről általános értékelést adnak [EUM-Szerződés 156. (ex 140.) cikk].⁵⁶⁵

6.6. A jogalkotás eljárási és technikai aspektusai

6.6.1. Döntéshozatali eljárások

A Lisszaboni Szerződés előtt a Közösségekben nagyon sokféle döntéshozatali eljárás létezett. A klasszikus felállásban a Bizottság a javaslattevő, a Tanács jogalkotó vagy társjogalkotó, az Európai Parlament konzultatív vagy társjogalkotó. Más szervek - mint a Gazdasági és Szociális Bizottság; a Régiók Bizottsága; ha nem saját jogalkotó hatáskörben járt el, az Európai Központi Bank – tanácsadó, véleményező szervként részt vettek a döntéshozatalban. Az Európai Közösség jogi aktusait négy intézmény, alapvetően hat eljárás szerint hozhatta meg. A jogi aktusokat négy csoportba lehetett sorolni aszerint, hogy mely közösségi intézmények adták ki őket és milyen eljárás alapján. Az alapító szerződések hat alapvető eljárást határoztak meg a Közösség döntéshozatali mechanizmusában, és pontosan meghatározták, hogy mely tárgykörben, melyik eljárást kell alkalmazni.

Az első csoportba a Bizottság által saját vagy delegált hatáskörében, saját eljárásában hozott aktusok tartoztak. A Tanács által delegált hatáskörben történő, komitológia eljárásnak nevezett döntéshozatalnak öt változata volt: tanácsadó bizottsági, irányítóbizottsági, szabályozási bizottsági, ellenőrzéssel történő szabályozási bizottsági, védintézkedési eljárás. Itt tehát a Bizottság rendeleteiről, határozatairól, irányelveiről, ajánlásairól, véleményeiről van szó.

A második csoportba a Tanács által kiadott aktusok sorolhatók, melyek négy eljárás szerint születhettek meg. A négy eljárást egyrészt a Bizottság javaslatára induló folyamat, másrészt az Európai Parlament egyre növekvő szerepe jellemezte.

A négy eljárás a következő: a) *konzultációs eljárás* a Római Szerződés által bevezetett klasszikus határozathozatali forma [eredetileg a 149. cikk (1) bekezdése, a Maastrichti Szerződés után 189a. cikk]; b) *kooperációs eljárás*, melyet az Egységes Európai Okmány vezetett be [EGK-Szerződés 149. cikk (2) bekezdése, majd EK-Szerződés 189c, később 252. cikk]; c) az Egységes Európai Okmány intézményesítette az *egyetértési eljárást*, ez azt jelentette, hogy a Tanács határozatához az Európai Parlament előzetes, a Bizottsági javaslatával egyező véleménye volt szükséges; d) a Maastrichti Szerződés hozta be az *információs határozathozatali eljárást*, melynek keretében a Parlamentet a Tanács határozata előtt tájékoztatni kellett.

A harmadik csoportba az Európai Parlament és a Tanács közös aktusai tartoznak, melyek a Maastrichti Szerződés által bevezetett, az EK-Szerződés akkor új 189b, később 251. cikkében szabályozott *együttdöntési eljárás (co-decision)* termékei. Ezekkel kapcsolatban a Maast-

⁵⁶⁴ Blutman 2010: 235.

⁵⁶⁵ Garamvölgyi 2011: 3093.

richti Szerződéssel módosított EK-Szerződés 191. cikke úgy rendelkezett, hogy a 189b. cikkben meghatározott eljárás szerint elfogadott rendeleteket, irányelveket, határozatokat az Európai Parlament elnöke és a Tanács elnöke írja alá. A kettős aláírás mintegy a lehető legkonkrétabb módon szimbolizálta ezen aktus közös jellegét. A második aláírás időpontja, mely a 191. cikk szövegezéséből következően a Tanács elnökéé kellett, hogy legyen, tulajdonképpen az aktus elfogadásának, meghozatalának hivatalos dátuma. Az együttdöntési eljárásban elfogadott jogszabályok első csoportját az Európai Parlament és a Tanács elnöke egy rövid ceremónia keretében írta alá 1994. március 23-án.⁵⁶⁶

A költségvetés elfogadására egy újabb külön eljárásban került sor, melyben szintén részt vett a három közösségi intézmény: a Tanács, a Bizottság és az Európai Parlament.

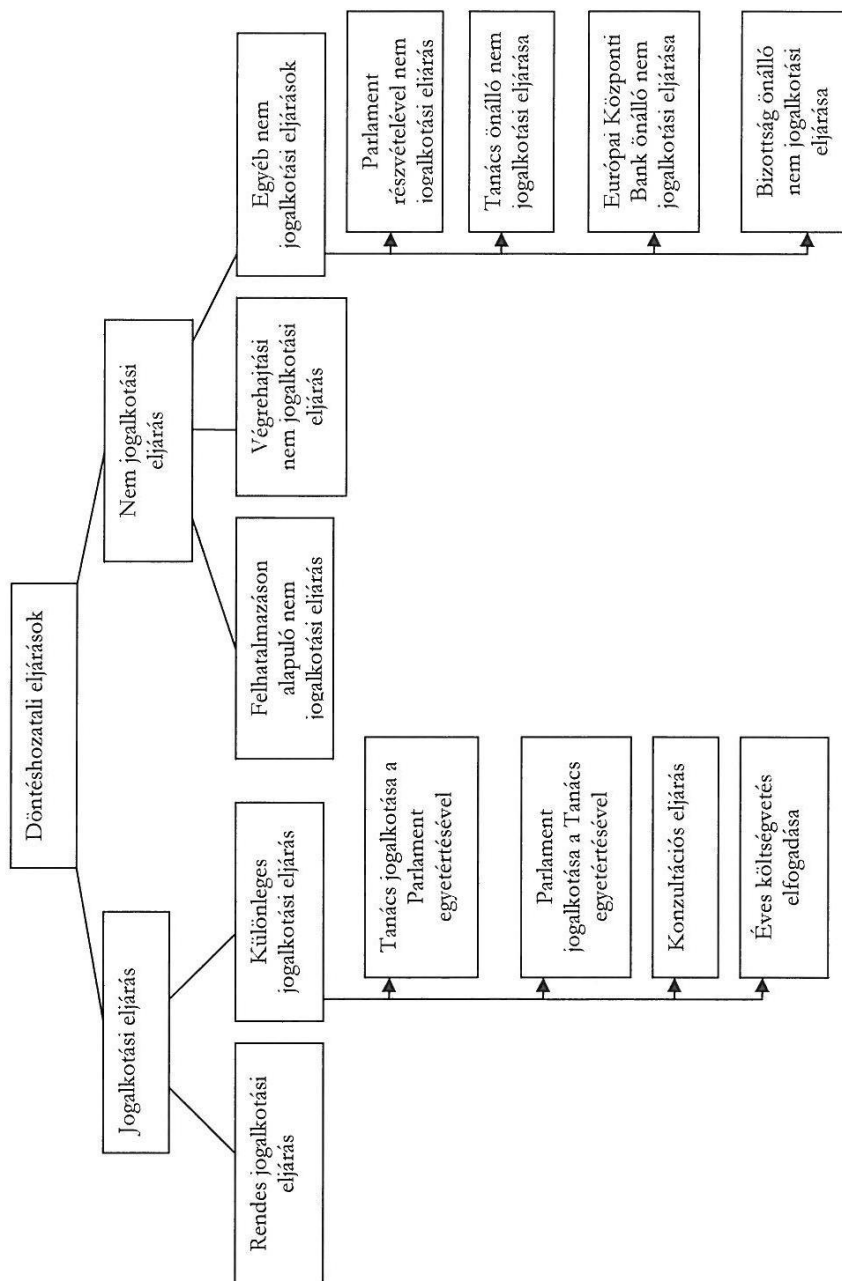
Végezetül a negyedik csoportba az Európai Központi Bank által saját hatáskörében, saját eljárásában hozott aktusok (rendelet, határozat, ajánlás) tartoztak.

Lisszabont követően az Unióban továbbra sincs egységes döntéshozatali vagy akár jogalkotási eljárás. Változatlanul jellemző, hogy sokféle, egymástól esetenként jelentősen eltérő döntéshozatali eljárás létezik, melyek alkalmazása a szabályozott jogterülettől, az egyes aktusok jellegétől függ. A Szerződések konkrétan és jogterületenként meghatározzák, hogy mikor, melyik döntéshozatali eljárást kell alkalmazni.⁵⁶⁷

A döntéshozatali eljárásokat nem könnyű tipologizálni, azt több szempont szerint is meg lehet tenni. A döntéshozatali eljárások egyfajta rendszerezését mutatja be az alábbi 3. sz. ábra:

⁵⁶⁶ Dashwood 1994: 363.

⁵⁶⁷ Blutman 2010: 142.



3. számú ábra Döntéshozatali eljárások

Az uniós jogi aktusok megalkotására irányuló eljárások, azok végtermékét képező jogi aktusok típusaitól függően, két nagy csoportra oszthatóak: „*jogalkotási eljárás*”, melyben „jogalkotási aktusok” születnek és „*nem jogalkotási eljárás*”, melyben „nem jogalkotási aktusok” születnek.

A „nem jogalkotási eljárás” irányulhat jogszabályok, általános hatályú jogi aktusok elfogadására és egyedi, igazgatási jellegű jogi aktusok elfogadására. Ezért helyesebb lenne a „jogalkotási eljárást” „törvényalkotási eljárásnak”; az általános hatályú jogi aktusok megalkotására irányuló „nem jogalkotási eljárást” „jogalkotási eljárásnak” nevezni és csak az egyedi, igazgatási jellegű jogi aktusok elfogadására irányuló „nem jogalkotási eljárást” hívni „nem jogalkotási eljárásnak”.

A „*jogalkotási eljárásban*”, mely a két alaptípus közül a magasabb szintű, a jogi aktusok elfogadása mindig az Európai Parlament és a Tanács részvételével történik.

A jogalkotási eljárás általában a Bizottság javaslatával indul, de a Szerződés által külön meghatározott esetekben jogalkotási aktusok a tagállamok egy csoportjának vagy az Európai Parlamentnek a kezdeményezésére, az Európai Központi Bank ajánlására vagy a Bíróság, illetve az Európai Beruházási Bank kérelme alapján is elfogadhatóak.⁵⁶⁸

A Bizottság korábbi kezdeményezési monopóliuma megszűnt, mely egyrészt a pillér rendszer megszűntetésének következménye, másrészt az intézményközi egyensúly erősítését szolgáló lépés.⁵⁶⁹

A jogalkotási eljárásnak is két fajtája van: „rendes jogalkotási eljárás”, „különleges jogalkotási eljárás”.

A „*rendes jogalkotási eljárás*” rendeleteknek, irányelveknek vagy határozatoknak a Bizottság javaslata alapján, az Európai Parlament és a Tanács által történő közös elfogadásából áll. Ezt az eljárást az EUM-Szerződés 294. (ex 251.) cikke határozza meg.⁵⁷⁰ A korábban együttdöntési eljárásnak nevezett eljárást a Lisszaboni Szerződés tette általános jogalkotási eljárássá, 40 új tárgyra kiterjesztve jelentősen megnőtt azon területek száma, melyen a döntéshozatal ebben az eljárási formában történik. Jelenleg mintegy 82-85 szabályozási tárgy tartozik a rendes jogalkotási eljárás alá.⁵⁷¹ Az eljárás lényege, hogy a Bizottság javaslatával induló tervezet az intézmények közötti vélemény különbségek esetén három olvasatban kerülhet az Európai Parlament elé. A Parlament elzárkózása esetén a Tanács nem alkothatja meg a jogszabályt. A Parlament a döntéshozatalban társjogalkotó.

A „*különleges jogalkotási eljárás*” a Szerződés által külön meghatározott esetekben rendeleteknek, irányelveknek, vagy határozatoknak a Tanács közreműködésével az Európai Parlament által történő vagy az Európai Parlament közreműködésével a Tanács által történő elfogadása.⁵⁷² A különleges jogalkotási eljárások az Európai Parlament jogosítványaitól függően kategorizálhatók: a) Tanács jogalkotása a Parlament egyetértésével, b) Parlament jogalkotása a Tanács egyetértésével, c) konzultációs eljárás, d) Az éves költségvetés elfogadására irányuló eljárás.

a) A *Tanács jogalkotása a Parlament egyetértésével* eljárásban a jogalkotási aktust a Tanács fogadja el az Európai Parlament egyetértésével. A Parlament megakadályozhatja a jogalkotási aktus elfogadását, amennyiben azzal nem ért egyet. A Parlament egy olvasatban tárgyalja a javaslatot, ahhoz módosítást nem fűzhet. Ilyen eljárás alkalmazandó például az EUM-

⁵⁶⁸ EUM-Szerződés 289. cikk (4) bekezdés.

⁵⁶⁹ Fazekas 2011: 85.

⁵⁷⁰ EUM-Szerződés 289. cikk (1) bekezdés.

⁵⁷¹ Kertész 2011: 3119-3123., Fazekas 2011: 89.

⁵⁷² EUM-Szerződés 289. cikk (2) bekezdés.

Szerződés 25. (ex 22.) cikk második albekezdése szerint az uniós polgárok jogainak megerősítésére és kibővítésére szolgáló rendelkezések elfogadására.

b) A *Parlament jogalkotása a Tanács egyetértésével* eljárásban a jogalkotási aktust az Európai Parlament fogadja el, a Tanács egyetértésével. Ilyen eljárás alkalmazandó, amikor a Parlament rendeletben szabályozza az EU-Szerződés 228. cikk (4) bekezdése alapján az ombudsman feladatainak ellátására vonatkozó szabályokat és általános feltételeket.

c) A *konzultációs eljárásban* az Európai Parlamentnek csupán véleményezési joga van. A Bizottság kezdeményezésére a Tanács dönt a jogalkotási aktus elfogadásáról, miután a Parlament véleményt nyilvánított. A Parlament véleménye a Tanácsot nem köti. A Parlament egy olvasatban tárgyalja a javaslatot. A konzultációs eljárás is lehet kétféle aszerint, hogy a Tanács minősített többséggel vagy egyhangúlag dönt. Az előbbire példa a kutatás és technológiai fejlesztés egyedi programjainak elfogadása, míg az utóbbi eljárás alkalmazandó például a polgári ügyekben folytatott igazságügyi együttműködés terén az EUM-Szerződés 81. (ex 65.) cikk (3) bekezdés alapján a több államra kiterjedő vonatkozású családjogi kérdésekre vonatkozó intézkedések elfogadása során.

d) Az *Unió éves költségvetésének elfogadására irányuló eljárás* speciális különleges jogalkotási eljárás, melyet az EUM-Szerződés 314. (ex 272.) cikke részletez. Az éves költségvetést a korábban meghatározott több éves pénzügyi keretre tekintettel, azzal összhangban kell elfogadni. A többéves pénzügyi keret elfogadása különleges jogalkotási eljárásban, még hozzá egyetértési eljárásban történik, a Tanács egyhangú szavazással rendeletben fogadja el a Parlament egyetértése mellett. Az Unió éves költségvetését a Tanács és a Parlament közösen fogadja el.

„Nem jogalkotási eljárás” minden olyan, jogi aktus elfogadására irányuló döntéshozatali eljárás, amely nem minősül „jogalkotási eljárásnak”. A „nem jogalkotási eljárások” sokfélék lehetnek, attól függően, hogy mely intézmények és szervek működnek közre, milyen jogsultsággal. Ezen eljárások nehezen rendszerezhetőek.

A „nem jogalkotási eljárások” kategóriái, követve a nem jogalkotási aktusok csoportosítását: a) felhatalmazáson alapuló aktusok megalkotására irányuló eljárás, b) végrehajtási aktusok elfogadására irányuló eljárás, c) egyéb nem jogalkotási eljárások.

Ad a) A *felhatalmazáson alapuló jogi aktusok elfogadására irányuló nem jogalkotási eljárás* alapja az EUM-Szerződés 290. cikke. Jogalkotási aktusokban felhatalmazás adható a Bizottság részére, olyan általános hatályú, nem jogalkotási aktusok elfogadására, amely a jogalkotási aktusok egy nem alapvető rendelkezéseit rögzítik, illetve módosítják. A felhatalmazást adó jogalkotási aktus meghatározza a felhatalmazás célját, tartalmát, alkalmazási körét és időtartamát.

Ad b) *Végrehajtási aktusok elfogadására irányuló nem jogalkotási eljárás* alapja az EUM-Szerződés 291. cikke. Ha egy kötelező erejű uniós jogi aktus végrehajtásának egységes feltételek szerint kell történnie, az ilyen jogi aktus végrehajtási hatásköröket ruházhat a Bizottságra, illetve különleges és kellően indokolt esetekben, valamint az EU-Szerződés 24. (ex 11.) és 26. (ex 13.) cikkében előírt esetekben a (közös kül- és biztonságpolitika) a Tanácsra. A Bizottság végrehajtási hatáskörének gyakorlására vonatkozó tagállami ellenőrzési mechanizmus (komitológia) szabályait és általános elveit az Európai Parlament és a Tanács 2011. március 1-én hatályba lépett 182/2011/EU rendelete szabályozza, mely részletesen ismertetésre került a végrehajtási aktusok bemutatásánál.

Ad c) Az egyéb nem jogalkotási eljárások: az Európai Parlament részvételével történő nem jogalkotási eljárás, a Tanács önálló nem jogalkotási eljárása, a Bizottság önálló nem jogalkotási eljárása, az Európai Központi Bank önálló nem jogalkotási eljárása.

c1./ A *Parlament részvételével történő nem jogalkotási eljárásnak* is több változata lehetséges. Az egyikbe azon esetek tartoznak, ahol a Parlamentnek véleményezési joga van és a nem jogalkotási aktust a Tanács fogadja el. Ilyen például az EUM-Szerződés 78. cikk (3) bekezdése

szerinti átmeneti intézkedések elfogadása, ha egy vagy több tagállam olyan szükséghelyzettel szembesül, amelyet harmadik ország állampolgárainak hirtelen beáramlása jellemez. Vannak olyan nem jogalkotási eljárások is, ahol a Parlamentnek nem véleményezési, hanem egyetértési joga van. Ilyen például az EUM-Szerződés 329. cikk (1) bekezdése alapján a felhatalmazás megerősített együttműködés létrehozására.

c2) A *Tanács önálló nem jogalkotási eljárásban*, a Parlament részvétele nélkül is hozhat jogszabályokat. Ilyen szabályozási terület például a közös vámtarifa, amelynek vámtételeit az EUM-Szerződés 31. (ex 26.) cikke alapján a Tanács állapítja meg, vagy a közös agrárpolitika, ahol a Tanács az EUM-Szerződés 42. (ex 36.) cikke alapján engedélyezheti támogatás nyújtását, a 43. (ex 37.) cikk (3) bekezdése alapján intézkedéseket fogadhat el az árak, a lefölözések, a támogatások és a mennyiség korlátozások rögzítésére, a halászati lehetőségek meghatározására és elosztására.

c3) A *Bizottságnak* nemcsak felhatalmazáson alapuló vagy végrehajtási szabályozó hatásköre van, hanem a Szerződések alapján, saját jogon is elfogadhat általános hatályú aktusokat *önálló nem jogalkotási eljárásban*. Például az előbb említett közös agrárpolitika terén az EUM-Szerződés 44. (ex 38.) cikke alapján meghatározhatja a kiegyenlítő díjak összegét és engedélyezhet egyéb intézkedéseket a piaci egyensúly helyreállítása érdekében.

c4) Az *Európai Központi Bank önálló nem jogalkotási hatásköre* az EUM-Szerződés 132. (ex 110.) cikkén alapszik. Az EKB a hatáskörébe tartozó rendeleteket, határozatokat, ajánlásokat és véleményeket nem jogalkotási eljárás keretében hozza meg.

6.6.2. Típus és forma megválasztása

Az alapító szerződések eredendően nem tették kötelezővé a közösségi intézmények számára, hogy minősítsék az általuk hozott jogszabályokat. Ilyen értelmű kötelezettséget a Bizottság 1960. szeptember 7-én kiadott határozata vezetett be, az Európai Bíróság azonban nem ismerte el semmisségi okként ennek a kötelezettségnek a megsértését. A minősítési kötelezettség hiánya alkalmanként bizonytalansághoz vezetett. Az Európai Bíróság a NV International Fruit Company és társai ügyben⁵⁷³ a 983/70/EGK rendelet (1970.05.28.) 1. §-ról megállapította, hogy nem felel meg a rendelet követelményeinek és valójában egyedi határozatok együtteséről van szó. A C-325/91 sz. ügyben⁵⁷⁴ a Bizottság közleményéről állapította meg, hogy semmisségi per tárgya lehet, általános elvként rögzítve, hogy megsemmisítési eljárás indítható az intézmények minden olyan jogi aktusával szemben, függetlenül azok formájától, amelyek célja jogi hatás kifejtése.⁵⁷⁵

A Lisszaboni Szerződés a jogi aktusok rendjének újraszabásával lényegesen csökkentette ezt a bizonytalanságot.

A jogi aktusok típusának és formájának az intézmények általi alkalmazását két forrás is meghatározza:⁵⁷⁶ A hatáskör átruházás elve alapján a Szerződések rendelkezései többségében meghatározzák az alkalmazandó jogi aktus típusát és formáját. Az EUM-Szerződés 296. (ex 253.) cikk második albekezdése értelmében a jogalkotási aktusok tervezetének mérlegelésekor az Európai Parlament és a Tanács tartózkodik az adott területen alkalmazandó jogalkotási eljárásban előírtaktól eltérő jogi aktusok elfogadásától. Jogalkotási aktusok esetében tehát az Európai Parlament és a Tanács nem térhet el a Szerződésben előírt jogalkotási eljárástól és aktus formától. Nem alkothatnak különleges jogalkotási aktust, ha az EUM-

⁵⁷³ 41-44/70 NV International Fruit Company és társai v Bizottság [1971] EBHT 411.

⁵⁷⁴ C-325/91 Franciaország v Bizottság [1993] EBHT I-3283.

⁵⁷⁵ Ballarino 2010: 114.

⁵⁷⁶ Hofmann 2009: 486.

Szerződés rendes jogalkotási aktust ír elő és fordítva, illetve a jogalkotási aktus formájaként nem alkothatnak rendeletet vagy határozatot, ha az EUM-Szerződés irányelvi formát ír elő, illetve fordítva.

A Szerződések meghatározzák, hogy az intézményeknek az adott jogi aktust milyen típus szerint kell megalkotni. Az EUM-Szerződés 289. cikkéből levezethető a jogi aktusok típusa. Ugye a két típus a „jogalkotási” és „nem jogalkotási” aktusok. A „jogalkotási aktusok” lehetnek „rendes” vagy „különleges” jogalkotási aktusok. „Rendes jogalkotási aktusok” alkalmazása esetében a Szerződések utalnak arra, hogy a jogi aktust rendes jogalkotási eljárásban, tehát az EUM-Szerződés 294. (ex 251.) cikke szerint, a Bizottság javaslata alapján, a Tanácsnak és a Parlamentnek közösen, egyetértés mellett kell megalkotni. „Különleges jogalkotási aktusok” esetében a Szerződések a 289. cikk (2) alapján („*A Szerződések által külön meghatározott esetekben...*”) kifejezetten rendelkeznek, hogy a jogi aktust „különleges jogalkotási eljárásban” kell megalkotni. Mind a „rendes”, mind a „különleges jogalkotási eljárásban” a jogi aktusok a Tanács és az Európai Parlament együttműködésével születnek. „Nem jogalkotási aktust” kell elfogadni, ha a Szerződések nem mondják, hogy „rendes” vagy „különleges” jogalkotási eljárásban kell az aktust megalkotni. Akkor is „nem jogalkotási aktusról” van szó ha a Parlament nem vesz részt a döntéshozatalban, vagy ha a Parlament részt vesz, de nem a 294. (ex 251.) cikk szerinti eljárásban vagy a Szerződések nem írják elő, hogy „különleges jogalkotási eljárás” alkalmazandó.⁵⁷⁷

Az EUM-Szerződés 296. (ex 253.) cikk második albekezdésének rendelkezése is erősíti, hogy az alapító szerződések meghatározzák a jogi aktus típusát. Hofmann a 296. (ex 253.) cikk harmadik albekezdéséből azt a következtetést vonja le, hogy a felhatalmazáson alapuló aktusok és a végrehajtási aktusok formája nemcsak az EUM-Szerződés 288. (ex 249.) cikkében felsorolt valamelyik tipikus forma lehet (rendelet, irányelv, határozat), hanem atipikus forma is.⁵⁷⁸ Véleményem szerint ez felhatalmazáson alapuló aktusok esetében vitatható, mind elméleti, mind gyakorlati alapon. Az EUM-Szerződés 290. cikk (1) bekezdése értelmében a felhatalmazáson alapuló aktus általános hatályú, melynek csak a rendeleti vagy a címzett nélküli határozati forma felel meg. A Lisszaboni Szerződés hatálybalépése óta eltelt két év alatt a Bizottság csak rendelet formájában bocsátott ki felhatalmazáson alapuló aktust, tehát az intézményi gyakorlatban sem felhatalmazáson alapuló irányelvvél, sem felhatalmazáson alapuló határozattal, sem atipikus formájú felhatalmazáson alapuló aktussal nem találkozunk.

Amennyiben a Szerződések nem rendelkeznenek a jogi aktus típusáról, az EUM-Szerződés 296. (ex 253.) cikkének első albekezdése alapján a jogi aktus típusát az intézmények az alkalmazandó eljárásoknak megfelelően, eseti alapon maguk választják meg az arányosság elvével összhangban.

A Szerződések nem mindig határozzák meg, hogy az intézményeknek az adott jogi aktust milyen formában kell megalkotni. Ilyen például az EUM-Szerződés 165. (ex 149.) cikk (4) bekezdés, 166. (ex 150.) cikk (4) bekezdés, 167. (ex 151.) cikk (5) bekezdés, 168. (ex 152.) cikk (5) bekezdés, 169. (ex 153.) cikk (3) bekezdés.

Amennyiben a Szerződések a jogi aktus formájáról nem rendelkeznek, az EUM-Szerződés 296. (ex 253.) cikk első albekezdéséből levezethetően, azt az intézmények az alkalmazandó eljárásnak megfelelően, eseti alapon maguk választják meg, szintén az arányosság elvével összhangban.

Ilyen esetben tehát az EU-Szerződés 5. cikkének (4) bekezdése értelmében olyan jogi aktust kell választani, amely tartalmilag és formailag megfelel annak, ami a cél eléréséhez szük-

⁵⁷⁷ Blutman 2010: 146.

⁵⁷⁸ Hofmann 2009: 487.

séges. Ez jelentheti azt, hogy adott esetben rendelet helyett irányelv vagy határozat elfogadására kerülhet sor, amennyiben ezzel elérhető a kívánt cél.

Az uniós jogi aktusok esetenként tartalmilag jobban hasonlítanak egy másik formára, mint arra, amilyen formában megjelennek. Az EUM-Szerződés 263. (ex 230.) cikke a semmisségi pert szabályozva tételesen elismeri ezt a lehetőséget, amikor „rendeleti jellegű jogi aktusról” beszél. Ennek a problémának esetenként lehet jelentősége, amikor egy magánfél támadja az uniós aktus érvényességét az uniós bíróságok előtt. Az elhatárolás itt is fontos lehet.⁵⁷⁹ A természetes vagy jogi személyek eltérő feltételek mellett indíthatnak eljárást az egyedi, igazgatási jogi aktusokkal és a normatív jogi aktusokkal szemben.

Magánfél egyedi, igazgatási aktusok közül azokkal szemben indíthat semmisségi pert, melyeknek címzettje, vagy amelyek közvetlenül és személyében érintik.⁵⁸⁰ Az ilyen jogi aktusok tipikus formája határozat, típusa lehet jogalkotási vagy nem jogalkotási. A szigorúbb szabályozás indoka, hogy természetes vagy jogi személy ne támadhasson meg olyan egyedi aktust, melyhez „semmi köze”.

Magánfél olyan „rendeleti jellegű jogi aktusokat” támadhat az Európai Bíróság előtt, melyek közvetlenül érintik és nem vonnak maguk után végrehajtási intézkedéseket.⁵⁸¹

A „rendeleti jellegű jogi aktus” fogalmának értelmezésénél tartalmi és nem formai sajátosságokból kell kiindulni. Véleményem szerint „rendeleti jellegű jogi aktus” alatt általános hatályú, objektíve meghatározott helyzetre vonatkozó, minden elemében kötelező, tehát normatív, szabályalkotó és nem egyedi, igazgatási aktust kell érteni. Formáját tekintve lehet rendelet vagy címzett nélküli határozat. Az irányelv nem tartozik e kategóriába, mivel jellemzően nem absztrak módon meghatározott személyi körre vonatkozik, továbbá ahogyan a Törvényszék is megerősítette, jellegénél fogva a tagállamok által széles mérlegelési jogkörben meghozandó végrehajtási intézkedéseket von maga után.⁵⁸²

A „nem tesznek szükségessé végrehajtási intézkedéseket” fordulat határozza meg a természetes vagy jogi személyek által semmisségi perben támadható normatív aktusok típusát: jellemzően nem jogalkotási aktusok, kivételesen lehetnek jogalkotási aktusok is, ha nem vonnak maguk után végrehajtási intézkedéseket.

Összefoglalva, álláspontom szerint az EUM-Szerződés 263. (ex 230.) cikk negyedik albekezdés második fordulat alapján magánfelek tipikusan nem jogalkotási rendeletek vagy nem jogalkotási címzett nélküli határozatok jogszerűségének felülvizsgálatát kérhetik az Európai Bíróságnál közvetlen érintettség esetén.

Problémát okozhat a jogszabály tartalmának és formájának eltérése a tagállamok belső jogában való érvényesülés kérdéseinél, különösen a közvetlen hatály lehetőségénél is.

Az Európai Bíróság következetes gyakorlata szerint a különböző aktusok közötti különbségtétel nem formai, hanem tartalmi alapokon nyugszik. Az Európai Bíróság több alkalommal is hangsúlyozta, hogy a jogi aktusokat nem elnevezésük, megjelölésük, hanem tartalmuk alapján kell minősíteni.⁵⁸³

⁵⁷⁹ Blutman 2010: 237.

⁵⁸⁰ EUM-Szerződés 263. (ex 230.) cikk negyedik albekezdés első fordulat.

⁵⁸¹ EUM-Szerződés 263. (ex 230.) cikk negyedik albekezdés második fordulat. Itt a magyar nyelvű változat pontatlanságára kell felhívni a figyelmet, mely a „nem tartalmaznak végrehajtási intézkedéseket” megfogalmazást tartalmazza. Összevetve az angol, olasz, francia nyelvű változatokkal, „a nem tesznek szükségessé végrehajtási intézkedéseket” helyesebb.

⁵⁸² T-16/04 Arcelor SA v Parlament és Tanács [2010] EBHT II-211.

⁵⁸³ 41-44/70 NV International Fruit Company és társai v. Bizottság [1971] EBHT 411; 41/74 Yvonne van Duyn v Home Office [1974] EBHT 1337; 60/81 International Business Machines Corporation v Bizottság [1984] EBHT 2639.

6.6.3. Formai és tartalmi követelmények

A intézmények eljárási szabályzatai meghatározzák a jogi aktusokkal szemben támasztott részletes formai és tartalmi követelményeket. A Tanács a 2009/937/EU határozatával (2009. december 1.) fogadta el az eljárási szabályzatát. Ennek VI. melléklete tartalmazza az Európai Parlament és a Tanács által közösen, valamint a Tanács által elfogadott jogi aktusok formájára vonatkozó rendelkezéseket.⁵⁸⁴

A. A rendeletek: Az Európai Parlament és a Tanács által közösen elfogadott rendeleteknek és a Tanács rendeleteinek tartalmazniuk kell: a) a címében a „rendelet” szót, a sorszámot, az elfogadás időpontját és a tárgy megjelölését. A Tanács által az EUM-Szerződés 291. cikkével összhangban elfogadott végrehajtási rendelet esetén, a rendelet címében szerepel a „végrehajtási rendelet” kifejezés; b) az „Európai Parlament és az Európai Unió Tanácsa”, illetve az „Európai Unió Tanácsa” megjelölést; c) a hivatkozásokat azon rendelkezésekre, amelyek alapján a rendeletet elfogadták, és amelyeket a „tekintettel” szóval kell bevezetni; d) a hivatkozást a benyújtott javaslatokra, a beszerzett véleményekre és a lefolytatott konzultációkra; e) a rendelet indokolását, amelyet a „mivel” szóval kell bevezetni; a preambulumbekendéseket számozni kell; f) az „elfogadták ezt a rendeletet”, illetve „elfogadta ezt a rendeletet” megjelölést, amelyet a rendelet rendelkező része követ.

A rendeletek cikkekre tagolódnak, amelyeket szükség szerint fejezetekbe és szakaszokba kell csoportosítani. A rendeletek utolsó cikkében meg kell határozni a hatálybalépés időpontját, amennyiben ez a kihirdetést követő huszadik napot megelőző vagy azt követő időpont. A rendeletek utolsó cikkét a következő kifejezések követik: a) (i.) „Ez a rendelet teljes egészében kötelező és közvetlenül alkalmazandó valamennyi tagállamban”, vagy (ii.) „Ez a rendelet teljes egészében kötelező és közvetlenül alkalmazandó valamennyi tagállamban, a szerződéseknek megfelelően” azon esetekben, amikor egy jogi aktus nem alkalmazandó minden tagállamra vagy tagállamban b) a „Kelt ...” kifejezésben a rendelet elfogadásának időpontja szerepel, valamint c) i. az Európai Parlament és a Tanács által közösen elfogadott rendelet esetében: „*az Európai Parlament részéről az elnök*”, „*a Tanács részéről az elnök*”, amelyet az Európai Parlament elnökének neve és a Tanácsban a rendelet elfogadásának időpontjában hivatalban lévő elnök neve követ; (ii.) tanácsi rendelet esetében: „*a Tanács részéről az elnök*”, amelyet a Tanácsban a rendelet elfogadásának időpontjában hivatalban lévő elnök neve követ.

B. Irányelvek, határozatok: Az Európai Parlament és a Tanács által közösen elfogadott irányelveknek és határozatoknak, valamint a Tanács irányelveinek és határozatainak a címében tartalmazniuk kell az „irányelv”, illetve a „határozat” szót. A Tanács által az EUM-Szerződés 291. cikkének (2) bekezdésével összhangban elfogadott végrehajtási irányelv vagy végrehajtási határozat esetén, a rendelet címében szerepel a „végrehajtási irányelv” vagy a „végrehajtási határozat” kifejezés. A rendeletekre vonatkozó fenti előírásokat – a Szerződések vonatkozó rendelkezéseire is figyelemmel – az irányelvekre és határozatokra értelemszerűen alkalmazni kell.

6.6.4. Jelölés

Az uniós jogi aktusok jelölésére két módozat alakult ki: természetes számozás, CELEX-számozás.

⁵⁸⁴ Tanács 2009/937/EU határozata (2009. december 1.) a Tanács eljárási szabályzatának elfogadásáról, HL L 325., 2009.12.11., 35-61. Hasonló előírásokat tartalmaz az Európai Parlament eljárási szabályzatának 73. cikke <http://www.europarl.europa.eu/sides/getLastRules.do?language=HU&reference=TOC> (utolsó letöltés 2012.10.12.).

A jelölés hagyományos módja a *természetes számozás*, melynek sémája: Rendelet: a jogalkotó megjelölése / sorszám / az elfogadás évszáma / annak jelzése, hogy az adott jogi aktust az Európai Unió vagy az EURATOM keretében fogadták el: „*A Tanács 1259/2010/EU rendelete (2010. december 20.) a házasság felbontására és a különválásra alkalmazandó jog területén létrehozandó megerősített együttműködés végrehajtásáról*”.⁵⁸⁵

Irányelv és határozat: a jogalkotó megjelölése / az elfogadás évszáma / sorszám / annak jelzése, hogy az adott jogi aktust az Európai Unió vagy az EURATOM keretében fogadták el: „*Az Európai Parlament és a Tanács 2011/65/EU irányelve (2011. június 8.) egyes veszélyes anyagok elektromos és elektronikus berendezésekben való alkalmazásának korlátozásáról*”.⁵⁸⁶

A Lisszaboni Szerződést megelőző pilléres rendszerben az utolsó elem arra utalt, hogy az adott jogi aktust az Európai Közösség I. pillérében (EK), a II. pillérében (KKBP) vagy a III. pillérében (IB) fogadták el.

A CELEX-számozást technikai okokból fejlesztette ki az intézményközi gyakorlat. A CELEX – szám felépítése a következő: *(szektor)(évszám)(betűjel)(aktus száma)*. A fenti rendelet CELEX-száma: 32010R1259, a fenti irányelv CELEX-száma: 32011L0065

A CELEX dokumentációs rendszerében a 1. szektor jelenti az alapító szerződéseket, a 3. szektor a másodlagos jogforrásokat, a 6. szektor a Bíróság döntéseit. Az évszám a jogi aktus keletkezési idejére utal, a betűjelek közül az R a rendelet, L az irányelv, D a határozat.⁵⁸⁷ 2011. augusztus 12-től az egyszerűsítés érdekében a 6. szektorban változott a CELEX-számozás. Két új dokumentum fajta került bevezetésre („*decision*”, „*view*”) és a jelölések is változtak bírói szervként. A Bíróság ítéletének jelölése korábban J volt, most CJ.⁵⁸⁸

6.6.5. Indokolás

A *szerkezeti felépítésüket* tekintve az intézmények jogi aktusai négy részből állnak: cím, preambulum, rendelkező rész és záró rendelkezések.

Eredetileg a Tanács és a Bizottság volt köteles rendeleteit, irányelveit és határozatait indokolással ellátni és utalni azokra a javaslatokra és véleményekre, amelyeket az alapító szerződések alapján be kellett szerezni.⁵⁸⁹ Az ESZAK keretében indokolni kellett az állásfoglalásokat is. Az indokolási kötelezettség később kiterjedt az Európai Parlament és a Tanács által közösen elfogadott rendeletekre, irányelvekre és határozatokra,⁵⁹⁰ valamint az Európai Központi Bank rendeleteire, határozataira.⁵⁹¹

A Lisszaboni Szerződés módosításai értelmében az indokolási kötelezettség immár nemcsak a kötelező erejű jogi aktusok esetén áll fenn, hanem valamennyi jogi aktus esetén. A jogi aktusoknak indokolást kell tartalmazniuk, és azokban utalni kell minden olyan javaslatra, kezdeményezésre, ajánlásra, kérésre vagy véleményre, amelyet a Szerződések előírnak.⁵⁹² E szabály részben az Európai Unió Alapjogi Chartájának 41. cikkének c) pontjában foglalt elvet juttatja érvényre, miszerint a megfelelő ügyintézéshez való jog magában foglalja az igazgatási szervek azon kötelezettségét, hogy döntéseiket indokolják.⁵⁹³

⁵⁸⁵ HL L 343., 2010.12.29., 10-16.

⁵⁸⁶ HL L 174., 2011.7.1., 88-110.

⁵⁸⁷ Jeney 2007: 847-848.

⁵⁸⁸ Newsletter 26/07/2011, update 1/09/2011 http://eur-lex.europa.eu/en/newsletter/newsletter_20110726.htm (utolsó letöltés 2011.09.15.).

⁵⁸⁹ EGK-Szerződés 190. cikk, EURATOM Szerződés 162. cikk.

⁵⁹⁰ EK-Szerződés 253. cikk.

⁵⁹¹ EK-Szerződés 110. cikk.

⁵⁹² EUM-Szerződés 296. (ex 263.) cikk második albekezdés.

⁵⁹³ Wynands – Szentmáry 2011: 3138.

A jogi aktusok *indokolása több célt* szolgál: a címzettek segíti jogaik érvényesítésében azáltal, hogy ismerteti a meghozott intézkedés indokait és ezáltal megkönnyíti az intézkedés tartalmának megértését; a jogalkotó szempontjából lehetőséget teremt az önellenőrzésre, a jogalkotónak meg kell győződnie arról, hogy valóban megalapozott döntést hozott és ismertetnie kell a jogalkotás célját és módszerét; a jogalkotásban résztvevő egyéb intézmények számára egyfajta politikai ellenőrzési lehetőséget teremt; a jogalkalmazók, különösen az Európai Bíróság számára elősegíti az intézkedés értelmezését, arányosságának, jogszerűségének vizsgálatát.⁵⁹⁴

A jogi aktusok indokolásának kötelezettsége az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlata szerint az uniós jog alapelvei közé tartozik, amely lényeges eljárási szabálynak minősül.⁵⁹⁵

Az indokolást úgy kell érteni, mint egyfelől utalást az alapító szerződések rendelkezéseire, melyek felhatalmazzák az intézményt az aktus kibocsátására, másrészt mint utalást az indokokra, melyek az intézményt az aktus meghozatalában motiválták.⁵⁹⁶

A jogi felhatalmazó rendelkezések, a *jogi alap* megjelölése azért is fontos, mivel az intézmények csak a Szerződések által kifejezetten biztosított hatásköröket gyakorolhatják. Vitás esetben eldönthető, hogy az adott intézmény az adott aktussal az adott területen a számára az alapító szerződésekben biztosított hatáskörben járt-e el. A jogi alap meghatározza a hatáskör gyakorlásának eljárását is, különböző területeken a hatáskör gyakorlása, a döntéshozatal különböző eljárásban történik, különböző intézmények különböző jogosítványokkal vesznek részt.⁵⁹⁷

Problémát az jelenthet, ha egy aktus párhuzamosan több alapító szerződési rendelkezésre is alapozható és azok közül a jogi aktus megalkotásában résztvevő intézményeknek kell választania. Az Európai Bíróság értelmezése szerint a választás nem csupán az intézmény meggyőződésétől függ, hanem objektív tényezőkön kell alapulnia, melyek alkalmasak a bírói felülvizsgálatra. E tényezők lehetnek különösen az intézkedés célja és tartalma.⁵⁹⁸

A helyes jogi alap megválasztása körüli vitának nem csak tisztán formai jelentősége van, a jogi alap megválasztása hatással lehet a megtámadott aktus tartalmára.⁵⁹⁹

Amennyiben egy aktus nem kellőképpen indokolt, az lényeges eljárási követelmény megsértéseként alapot teremt a megsemmisítésre, mely felhozható az Európai Bíróság előtt az aktus jogszerűségét felülvizsgáló eljárásban. A jogi aktust kibocsátó intézmény szempontjából az indokolási kötelezettség egy önellenőrzési eszköz, amennyiben az indokok kimunkálása feltételezi az intézmény eljárása előfeltételeinek figyelmes vizsgálatát. Ez különösen akkor jelentős, mikor az alapító szerződések rendelkezései meg nem határozott jogi fogalmakra vonatkoznak, vagy bizonyos mérlegelési lehetőséget adnak az intézményeknek.⁶⁰⁰

Amikor az alapító szerződésekben megjelölt célokhoz, feladatokhoz nincs konkrét felhatalmazás, döntéshozatali eljárás kapcsolva, az EUM-Szerződés 352. (ex 308.) cikke „szubszidiárius” jogalapot teremt.⁶⁰¹ Az EK-Szerződés 308. cikkének megfogalmazásához

⁵⁹⁴ Wynands – Szentmáry 2011: 3139.

⁵⁹⁵ 43,45 és 48/59 Lachmüller Peuvrier, Ehrhardt v Bizottság [1960] EBHT 933; T-183/97R Micheli v Bizottság [1997] EBHT II-1473; Wynands – Szentmáry 2011: 3138.

⁵⁹⁶ Mathijssen 1990: 116., Lasok – Bridge 1991: 130., Kapteyn – van Themaat 1990: 201.

⁵⁹⁷ Várnay – Papp 2010: 196.

⁵⁹⁸ C-300/89 Bizottság v Tanács [1991] EBHT I-2867, Mathijssen 2010: 36.

⁵⁹⁹ 45/86 Bizottság v Tanács [1987] EBHT 1493.

⁶⁰⁰ Ballarino 2010: 106.

⁶⁰¹ „Ha a Szerződésekben meghatározott politikák keretében az Unió fellépése bizonyul szükségesnek ahhoz, hogy a Szerződésekben foglalt célkitűzések valamelyike megvalósuljon, és a Szerződések nem biztosítják a szükséges hatáskört, a Tanács a Bizottság javaslata alapján és az Európai Parlament egyetértését követően, egyhangúlag elfogadja a megfelelő rendelkezéseket. Amennyiben a szóban forgó rendelkezéseket különös jogalkotási eljárás keretében a Tanács fogadja el, a Tanács a Bizottság javaslata alapján az Európai Parlament egyetértését követően szintén egyhangúlag határoz.”

képezt a lisszaboni módosítással a cikkbe számos garanciális rendelkezés került be. Új elem a tagállami parlamentek szubszidiaritás kontrolljával kapcsolatos kötelezettség, az is, hogy jogharmonizációs intézkedések meghozatalára csak korlátozottan lehet igénybe venni ezt a felhatalmazást. A közös kül- és biztonságpolitika teljes egészében kívül marad a cikk hatókörén. A német Alkotmánybíróság újabb döntése szerint most már nemcsak az egységes belső piac megvalósítása céljából, hanem általánosan igénybe vehető szubszidiárius jogalapról van szó.⁶⁰²

Az Európai Bíróság a Görögország v Tanács ügyben kimondta, hogy a 308. (jelenleg 352.) cikkre, mint valamely intézkedés jogi alapjára történő hivatkozás csak abban az esetben szükséges, ha a Szerződés egyetlen más rendelkezése sem ruházza az intézményekre a szükséges hatáskört.⁶⁰³

Az *indokolás tartalma és terjedelme* tekintetében az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlata alapján nem rögzíthető zárt követelményrendszer, de kiemelhető annak néhány alkotóeleme:⁶⁰⁴ az indokolásnak a jogi aktus részét kell képeznie,⁶⁰⁵ az indokolásnak a jogi aktust kibocsátó intézménytől kell származnia,⁶⁰⁶ a jogi aktus kibocsátását követően az indokolás nem módosítható, különösen nincs mód annak kiegészítésére a bírósági eljárás keretében,⁶⁰⁷ az indokolásnak tartalmazni kell az alapvető ténybeli és jogi elemek kifejtését, amelyek az intézkedés meghozatalához vezettek, még akkor is, ha azokat röviden fogalmazza meg,⁶⁰⁸ az indokolásnak nem kell kiterjednie valamennyi ténybeli vagy jogi álláspontra, amennyiben a jogi aktus a tárgyat szabályozó rendelet,⁶⁰⁹ a követelmény teljesítettnek tekinthető, ha utalás történik egy korábbi aktusban már kifejtett indokokra.⁶¹⁰

Az indokolás mértékét meghatározza a jogi aktus jellege is. Általában elmondható, hogy a határozatok tekintetében szigorúbb követelmények érvényesülnek, mint a normatív jellegű, absztrakt szabályozást tartalmazó rendeletek és irányelvek esetén. Utóbbiak tekintetében elegendő az intézkedés meghozatalához vezető általános helyzet és az elérni kívánt átfogó célok leírása. Az egyedi jellegű határozatok esetében az indokolásnak utalnia kell valamennyi ténybeli elemre, amelyből az intézkedés jogszerűsége megállapítható, továbbá az intézkedés meghozatalához vezető valamennyi megfontolásra. A kötelező erővel nem bíró vélemények és ajánlások indokolására nem alkalmazhatóak egy az egyben az előbb ismertetett, joggyakorlatban megszilárdult elvek. Mivel közvetlen jogokat és kötelezettségeket nem teremtenek, a bennük foglalt célkitűzés és az általuk kifejtett közvetett joghatás szerint alakul az indokolási kötelezettség mértéke.⁶¹¹

A jogi aktusok indokolásának az Unió jog alapvető elveire, így a *szubszidiaritás és arányosság elvére* is ki kell térnie. A szubszidiaritás elvét a Maastrichti Szerződés iktatta be az EK-Szerződésbe. A hatályos EU-Szerződés 5. cikk (3) bekezdés szerint: „A szubszidiaritás elvének megfelelően azokon a területeken, amelyek nem tartoznak kizárólagos hatáskörébe, az Unió csak akkor és annyiban jár el, amikor és amennyiben a tervezett intézkedés céljait sem központi, sem regionális vagy helyi szinten nem tudják kielégítően megvalósítani, így azok a tervezett intézkedések terjedelme vagy hatása miatt az Unió szintjén jobban megvalósíthatók.”

⁶⁰² Várnay – Papp 2010: 197-199.

⁶⁰³ C-62/88 Görögország v Tanács [1990] EBHT I-1527.

⁶⁰⁴ Wynands – Szentmáry 2011: 3139.

⁶⁰⁵ C-291/98 P. Sarrío SA v Bizottság [2000] EBHT I-9991.

⁶⁰⁶ C-378/00 Bizottság v Parlament és Tanács [2003] EBHT I-937.

⁶⁰⁷ T-230/94 Frederick Farrugia v Bizottság [1996] EBHT II-185.

⁶⁰⁸ T-224/95 Tremblay v Bizottság [1997] EBHT II-2215.

⁶⁰⁹ C-244/95 Moskof AE v Ethnikos Organismos Kapnou [1997] EBHT I-6441; C-304/01 Spanyolország v Bizottság [2004] EBHT I-6717.

⁶¹⁰ 1/69 Olaszország v Bizottság [1969] EBHT 277; Mathijsen 2010: 36.

⁶¹¹ Wynands – Szentmáry 2011: 3140-3141.

Az Amszterdami Szerződés önálló jegyzőkönyvet csatolt az EK-Szerződéshez a szubszidiaritás és az arányosság elvének alkalmazásáról. A Lisszaboni Szerződéssel ez a jegyzőkönyv módosult, jelenleg az EUM-Szerződés 2. jegyzőkönyve.⁶¹² Egyik jelentős újítás a nemzeti parlamentek „szubszidiaritás-kontrolljának” beépítése. A jogalkotási aktusok tervezeteit és pontosított tervezeteit meg kell küldeni a nemzeti parlamenteknek. A nemzeti parlamentek a továbbbítástól számított 8 héten belül indokolt véleményt küldhetnek az Európai Parlament, illetve a Bizottság elnökének, amelyben ismertetik azokat az okokat, amelyek alapján a tervezetet nem tartják összeegyeztethetőnek a szubszidiaritás elvével. Az Unió intézményei figyelembe veszik a nemzeti parlamentek véleményét. A Jegyzőkönyv 5. cikke kötelezi a Bizottságot arra, hogy a jogalkotási javaslatok benyújtásakor indoklásában igazolja a szubszidiaritás és az arányosság elvének tiszteletben tartását. Minőségi, illetve lehetőség szerint mennyiségi mutatókkal is igazolni kell, hogy egy uniós cél az Unió szintjén jobban megvalósítható, mint alacsonyabb szinten. Az EUM-Szerződés 69. cikke, a Jegyzőkönyvre utalva külön is rögzíti, hogy a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térségről szóló V. Cím keretei között lévő büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködés (4. fejezet) és rendőrségi együttműködés (5. fejezet) terén a nemzeti parlamentek gondoskodnak arról, hogy a jogalkotási javaslatok és kezdeményezések összhangban legyenek a szubszidiaritás és az arányosság elvével.⁶¹³

Az Európai Bíróság gyakorlatából kinőve, a megfelelő garanciák biztosítása érdekében, a természetes és jogi személyek jogait és kötelezettségeit közvetlenül érintő jogi aktusokkal szemben követelmény, hogy *feleljenek meg az alapvető jogoknak, különösen az Európai Unió Alapjogi Chartájában elismert elveinek*.⁶¹⁴ Ilyen deklaratív hivatkozást maguk a jogi aktusok is tartalmaznak indoklásukban.

Az Európai Bíróság természetes és jogi személyek jogait és kötelezettségeit közvetlenül érintő, szankciókat elrendelő II. pilléres közös álláspontokat végrehajtó I. pilléres rendeletek jogszerűségének felülvizsgálata kapcsán, a Yusuf és Kadi ítéletben⁶¹⁵ fektette le ezen követelmény alapjait. Megállapította, hogy az EK-Szerződés alkotmányos elve, hogy valamennyi közösségi jogi aktusnak tiszteletben kell tartania az alapvető jogokat, mivel ez jogszerűségük feltétele, melyet a Bíróságnak kell felülvizsgálnia a Szerződés által létrehozott teljes jogorvoslati rendszer keretében.

Az alapvető jogok és a Charta elveinek a jogalkotás során történő érvényre juttatása érdekében a Bizottság közleményben foglalta össze a jogi aktusok kezdeményezése során követni kívánt követelményeket.⁶¹⁶

A jogi aktusok tervezetének megfogalmazása során célzott preambulumbekendések kerülnek alkalmazásra. Hatásvizsgálatot követően a Bizottság ellenőrzi az elkészített jogalkotási javaslat (vagy felhatalmazáson alapuló, illetve végrehajtási aktus) tervezetének jogszerűségét, különös figyelmet fordítva a Chartával való összhangjának biztosítására. Az alapjogokhoz szorosban kapcsolódó javaslatoknak olyan konkrét preambulumbekendéseket kell tartalmazniuk, amelyek kifejtik a javaslatoknak a Chartával való összeegyeztethetőséget. A preambulumbekendéseknek az a szerepe, hogy elmagyarázzák a szóban forgó jogi aktus elfogadását alátámasztó okokat, ily módon lehetővé téve, illetve megkönnyítve a Chartával való összeegyeztethetőség esetleges bírósági felülvizsgálatát. Kerülendő az olyan

⁶¹² 2. Jegyzőkönyv a szubszidiaritás és az arányosság elvének alkalmazásáról. HL C 115., 2008.5.9., 206.

⁶¹³ Várnay – Papp 2010: 199-201.

⁶¹⁴ Mint a hatékony jogorvoslathoz és a tisztességes eljáráshoz való jog, a tulajdonhoz való jog, a személyes adatok védelméhez való jog, stb.

⁶¹⁵ C-402/05 P. és C-415/05 P. Yassin Abdullah Kadi és Al Barakaat International Foundation v Tanács és Bizottság egyesített ügyek [2008] EBHT 6351.

⁶¹⁶ A Bizottság közleménye az EU Alapjogi Chartájának hatékony végrehajtására irányuló stratégiáról Brüsszel, 2010.10.19., COM(2010) 573 végleges.

preambulumbekezdések rutinszerű alkalmazása, amelyek mindössze a Chartával való összeegyeztethetőség tényét mondják ki. A preambulumbekendések felvétele nem pusztán formalitás, hanem a szóban forgó javaslat Chartával való összhangjának alapos ellenőrzését tükrözi. A javaslat Chartával való összhangját elmagyarázó preambulumbekendéseknek céltartóan meg kell jelölniük, hogy pontosan melyek azok az alapjogok, amelyekre az érintett javaslat hatást gyakorol. Emellett az egyes alapjogokra vonatkozóan egyedi és külön preambulumbekendéseket kell beilleszteni, ha ez szükséges egy adott rendelkezés alkalmazási körének vagy a javaslatban található megoldásoknak az elmagyarázásához.

Az alapjogi vonatkozásokat az indokolásban össze kell foglalni. Amennyiben a jogalkotási javaslat a preambulumbekendések tanúsága szerint valóban hatást gyakorol az alapvető jogokra, az indokolásnak tartalmaznia kell egy olyan összefoglalást, amely kifejti, hogyan tartották be az alapvető jogokra vonatkozó kötelezettségeket. Az érzékeny javaslatok indokolását a hatásvizsgálatba és a jogalkotási javaslatba foglalt összes alapjogi aspektus összefoglalójának benyújtásával kell megerősíteni. Ez különösen azt fejtja ki, hogy a Bizottság milyen okokból gondolja indokoltnak az alapjogok korlátozásait a szükségesség és az arányosság alapján. Az összefoglaló nagyobb hangsúlyt kölcsönöz e kérdésnek azáltal, hogy bemutatja a hatások és az összeegyeztethetőség tekintetében elvégzett alapos vizsgálatot.

Az *indokolási kötelezettség megsértése* lényeges eljárási szabálysértésnek minősül, az EUM-Szerződés 263. (ex 230.) cikke szerinti semmisségi per megindításához vezethet. Az indokolási kötelezettség megsértésének három fajtája különböztethető meg: az indokolás hiánya; az indokolás mennyiségileg hiányos volta, tehát nem kellő mennyiségű érv felsorakoztatása; az indokolás minőségileg hiányos volta.

Az indokolás hiánya vagy hiányossága esetén a jogi aktus önmagában nem érvénytelen, de megtámadható – azt csupán az Európai Bíróság nyilváníthatja semmissnek.⁶¹⁷ A javaslatokra és állásfoglalásokra való utalást illetően egy egyszerű megemlítes elegendőnek tekinthető, az intézménynek nem kell megjelölni, hogy a javaslat vajon kedvező volt-e, még kevésbé kell cáfolni a konzultatív testületek eltérő véleményét.

6.6.6. Aláírás

A rendes jogalkotási eljárás keretében elfogadott jogalkotási aktusokat (rendelet, irányelv, határozat) az Európai Parlament elnöke és a Tanács elnöke írja alá. A különleges jogalkotási eljárás keretében elfogadott jogalkotási aktusokat (rendelet, irányelv, határozat) az azokat elfogadó intézmény elnöke írja alá.⁶¹⁸

A rendelet, irányelv, valamint külön címzetti kört nem tartalmazó határozat formájában elfogadott jogalkotási aktusokat az elfogadó intézmény elnöke írja alá.⁶¹⁹

A Bizottság rendelet, irányelv, valamint külön címzetti kört nem tartalmazó határozat formájában elfogadott jogalkotási aktusainak aláírását az Európai Bizottság elnökének határozata (2009. december 2.) a bizottsági rendeletek, irányelvek és a külön címzetti kört nem tartalmazó határozatok aláírásáról rendezi.⁶²⁰

A szóbeli eljárással elfogadott bizottsági rendeleteket, irányelveket és külön címzetti kört nem tartalmazó határozatokat az elnök írja alá összefoglaló útján azon a bizottsági ülésen, amelyeken azokat elfogadják. Az írásbeli eljárással elfogadott bizottsági rendeleteket, irányelveket és külön címzetti kört nem tartalmazó határozatokat napi feljegyzésben kell felsorol-

⁶¹⁷ Wynands – Szentmáry 2011: 3143.

⁶¹⁸ EUM-Szerződés 297. (ex 254.) cikk (1) bekezdés.

⁶¹⁹ EUM-Szerződés 297. (ex 254.) cikk (2) bekezdés.

⁶²⁰ C(2009) 9848, HL L 332., 2009.12.17., 0078.

ni. Erre a napi feljegyzésre a bizottsági üléshez készített összefoglalóban hivatkozni kell, és a napi feljegyzést csatolni is kell az összefoglalóhoz, majd az összefoglalót az elnök az ülés során írja alá. Amennyiben valamely jogi aktus közzététele és hatálybalépése sürgős, az elnök a jogi aktus aláírási jogosultságát a főtitkárra ruházhatja át.

A felhatalmazási eljárással elfogadott bizottsági rendeletek, irányelvek és külön címzett kört nem tartalmazó határozatok aláírási joga azokat a bizottsági tagokat illeti, akiket az elfogadási hatáskörrel felruháztak.

A hatáskör-átruházási eljárással vagy továbbruházási eljárással elfogadott nem jogalkotási aktusok aláírási jogosultsága azokat a felruházott tisztviselőket illeti, akiket az elfogadási hatáskörrel felruháztak.

6.6.7. Közzététel, hatálybalépés

Közzététel. A jogi aktusok közlése kétféleképpen történhet: az Európai Unió Hivatalos Lapjában történő kihirdetéssel, vagy a címzettekkel történő értesítéssel.

A két megoldás attól függően alakul, hogy milyen típusú, azaz jogalkotási vagy nem jogalkotási aktusról van-e szó, illetve az aktus tartalmaz-e külön címzett kört.

A Hivatalos Lapban történő *kihirdetési kötelezettség* alá tartozó jogi aktusok köre folyamatosan bővült. Eredendően csak a rendeleteket kellett kihirdetni a Hivatalos Lapban. Az irányelvek és határozatok csak meghatározott számú jogalanyra vonatkoztak, ezért közvetlenül csak a címzettekkel kellett közölni őket az alapító szerződések előírásai szerint.⁶²¹ Mivel az Európai Bíróság felülvizsgálhatta a határozatok jogszerűségét olyan felek kérésére is, akik nem címzettjei ugyan a kérdéses aktusnak, de közvetlenül és egyénileg érdekeltek, fontos volt, hogy ők is informálva legyenek a határozat tartalmát illetően. Ugyanez érvényes az irányelvekre is, hiszen az egyének fordulhattak és fordulhatnak olyan kérelemmel a nemzeti bíróságokhoz, hogy kérjenek előzetes döntést az Európai Bíróságtól az irányelvek érvényességével és értelmezésével kapcsolatban. Következésképpen az irányelveket és azokat a határozatokat is, melyek harmadik személyek jogaira kihatással lehettek, publikálták a Hivatalos Lapban, mintegy informáló jelleggel. A Maastrichti Szerződés módosítása következtében a Hivatalos Lapban kihirdetendő intézményi aktusok köre bővült az együttdöntési eljárással elfogadott irányelvekkel, a valamennyi tagállamnak címzett irányelvekkel és az együttdöntési eljárással elfogadott határozatokkal. Az egyéb irányelveket és határozatokat a címzettekkel kellett közölni.⁶²²

Lisszabon óta az Európai Unió Hivatalos Lapjában közzé kell tenni: a jogalkotási aktusokat,⁶²³ a nem jogalkotási aktusok közül a rendeleteket, a valamennyi tagállamnak címzett irányelveket, valamint a külön címzett kört nem tartalmazó határozatokat,⁶²⁴ a Bizottság javaslatait, a Tanács közös álláspontjait,⁶²⁵ az intézmények döntésétől függően a nem jogalkotási aktusok közül a nem valamennyi tagállamhoz címzett irányelveket, a külön címzett kört

⁶²¹ EGK-Szerződés 191. cikk.

⁶²² EK-Szerződés 191. (később 254.) cikk.

⁶²³ EUM-Szerződés 297. cikk (1) harmadik albekezdés.

⁶²⁴ EUM-Szerződés 297. cikk (2) második albekezdés. Ezen a ponton a magyar szövegváltozat helytelen kitételére kell felhívni a figyelmet. A 297. cikk (2) második albekezdés hivatalos magyar nyelvű szövege így szól: „A valamennyi tagállamnak címzett rendeleteket és irányelveket... az Európai Unió Hivatalos Lapjában ki kell hirdetni.” Címzett rendeletek nyilvánvalóan nincsenek. Az angol, a francia, különösen az olasz nyelvű változatokban is található, az irányelvekre vonatkozó névmást („which are”, „qui sont”, „che sono rivolte”) terjesztették ki tévesen a rendeletre is.

⁶²⁵ Európai Parlament és a Tanács 1049/2001/EK rendelete az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz való nyilvános hozzáférésről 13. cikk (1) bekezdés.

tartalmazó határozatokat, az ajánlásokat, véleményeket,⁶²⁶ az egyes intézmények eljárási szabályzataiban meghatározott aktusokat.

A Hivatalos Lapot a Tanács 1958. szeptember 15-i határozata hozta létre. A Hivatalos Lap az Európai Unió valamennyi hivatalos nyelvén megjelenik. A kiadvány 1968 óta két sorozatból áll: az „L-Legislatio” sorozatban jelennek meg az uniós jogszabályok; a „C-Communicatio” sorozatban az egyéb, jogilag nem kötelező tájékoztatások és közlemények (állásfoglalások, ajánlások, iránymutatások, az Európai Bíróság ítéleteinek összefoglalója, stb.) A Hivatalos Lap „S” sorozata a nyilvános pályázati felhívásokat, közbeszerzési hirdetményeket tartalmazza.

Az uniós jogrendszer egyik alapelveként tekinthető, mely szerint az intézmények valamely jogi aktusára nem lehet hivatkozni a magánfelekkel szemben, amíg azoknak nem volt lehetőségük, hogy megismerjék azt.

A közzétételt az Unió valamennyi hivatalos nyelvén kell érteni. A rendelet közzé nem tett rendelkezése nem rendelkezik kötelező erővel abban a részében, amelyben magánszemélyekre vonatkozó kötelezettségek keletkeztetésére irányul.⁶²⁷

Az időpont meghatározásához, amikor az aktust publikálni kell tekinteni, azt kell szem előtt tartani, hogy az uniós jog egységes alkalmazása megkívánja, hogy a jogszabály ugyanabban az időpontban lépjen hatályba az Unió minden polgára számára. Ezen elvek alapján az Európai Bíróság megerősítette, hogy a közzététel időpontja a Hivatalos Lap azon számán feltüntetett dátum, mely a jogi aktus szövegét tartalmazza, hacsak nem nyer bizonyítást, hogy a Hivatalos Lap adott számán megjelölt dátum nem egyezik meg azzal a nappal, amelyen a szám ténylegesen kiadásra került. Ebben az esetben ezt az utóbbi időpontot kell a közzététel dátumának tekinteni.⁶²⁸ A közzététel nem azt a napot jelenti, amelyen a Hivatalos Lap hozzáférhető minden tagállam területén, hanem ellenkező bizonyítás hiányában azt a napot, amelyen hozzáférhető az Európai Unió Kiadóhivatalánál Luxemburgban, amely általában azonos a Hivatalos Lap adott számán feltüntetett dátummal.⁶²⁹

Az *értesítési kötelezettség* alá tartozó aktusok: a nem jogalkotási eljárás keretében elfogadott olyan irányelvek, amelyek címzett köre nem az összes tagállam, a címzett kört tartalmazó határozatok.⁶³⁰

A Tanács Eljárási Szabályzatának⁶³¹ 17. cikk (2) bekezdésének b) pontja szerint, amennyiben a Tanács másképp nem rendelkezik, a főtitkár intézkedik ezen egyéb irányelveknek és címzett kört tartalmazó határozatoknak, valamint az ajánlásoknak, véleményeknek a Hivatalos Lapban történő közzétételéről és eseti jelleggel a közös kül- és biztonságpolitika tárgyában elfogadott határozatok kihirdetéséről. A Hivatalos Lapban történő kihirdetés ellenére az értesítéssel lépnek hatályba.

A Tanács Eljárási Szabályzatának 18. cikke alapján, amennyiben az ajánlások és az EU-Szerződés 25. cikkében hivatkozott határozatok kihirdetésére nem kerül sor a Hivatalos Lapban, akkor a főtitkár vagy a nevében eljáró főigazgató értesíti azok címzettjeit.

A gyakorlatban az irányelvek, mivel címzettjei a tagállamok, az Unióhoz akkreditált állandó képviselők útján kerülnek értesítésre.⁶³²

⁶²⁶ Európai Parlament és a Tanács 1049/2001/EK rendelete az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz való nyilvános hozzáférésről 13. cikk (2) bekezdés.

⁶²⁷ C-345/06 Gottfried Heinrich [2009] EBHT I-1659.

⁶²⁸ 98/78 A. Racke v Hauptzollamt Mainz [1979] EBHT I-3201.

⁶²⁹ Ballarino 2010: 115.

⁶³⁰ EUM-Szerződés 297. cikk (2) harmadik albekezdés.

⁶³¹ Tanács 2009/937/EU, 2009. december 1-i határozata a Tanács Eljárási Szabályzatának elfogadásáról.

⁶³² Ballarino 2010: 115.

Hatálybalépés. A jogi aktusok hatálybalépése igazodott, igazodik a közlés módjához: – a Hivatalos Lapban kihirdetendő jogi aktusok hatályba lépésének napja a bennük megjelölt nap, illetve ennek hiányában a kihirdetésüket követő 20. nap; az értesítési útján közlésre kerülő aktusok hatályba lépésének napja a címzettekkel történő értesítés napja.

A jogalkotási aktusok a bennük megjelölt napon, illetve ennek hiányában a kihirdetésüket követő 20. napon lépnek hatályba.⁶³³

A nem jogalkotási aktusok közül a valamennyi tagállamnak címzett rendeletek és irányelvek, valamint a külön címzetti kört nem tartalmazó határozatok a bennük megjelölt napon, illetve ennek hiányában a kihirdetésüket követő 20. napon lépnek hatályba. Az egyéb irányelvek és a címzetti kört tartalmazó határozatok a címzettekkel történő értesítésekkel lépnek hatályba.⁶³⁴

A visszamenőleges hatálybalépést illetően az Európai Bíróság gyakorlata szerint, bár általában a jogbiztonság elve kizárja azt, hogy egy Uniós intézkedés a kihirdetését megelőző időponttól hatásokat fejtessen ki, azonban kivételesen mégis előfordulhat, ha az elérni kívánt cél megkívánja a jogos elvárások teljes tiszteletben tartásával.⁶³⁵ A visszamenőleges hatálybalépítésnek nincs akadálya, amennyiben az kedvezőbb szabályokat tartalmaz a címzetteire vonatkozóan, ugyanakkor csak szigorú feltételekkel, az elérni kívánt célhoz szükséges mértékben alkalmazható kivételes esetekben, ha az hátrányosabb rendelkezéseket tartalmaz.⁶³⁶

A Skoma-Lux ügyben⁶³⁷ az Európai Bíróság általános elvi élel állapította meg, hogy valamely rendelet csak akkor alkalmas joghatás kiváltására, ha közzétették az Európai Unió Hivatalos Lapjában. Valamely rendelet szabályszerű közzététele olyan tagállam tekintetében, amelynek nyelve az Unió hivatalos nyelvei közé tartozik, e jogi aktusnak az Európai Unió Hivatalos Lapjában e nyelven való közzétételét jelenti. Még ha az uniós joganyag ténylegesen rendelkezésre is áll az interneten és a jogalanyok egyre gyakrabban ismerik azt meg ezen az úton, a joganyag ilyen módon történő rendelkezésre bocsátása – az uniós jog bármely erre vonatkozó szabályzásának hiányában – nem egyenrangú a Hivatalos Lapban történő, alakilag és érdemben megfelelő közzététellel. Az uniós jog jelenlegi állása szerint valamely rendeletnek kizárólag a Hivatalos Lapban közzétett változata hiteles, így az e közzétételt megelőző elektronikus változat, még ha utólag meg is egyezik a közzétett változattal, nem érvényesíthető a jogalanyokkal szemben.

Az értesítési kötelezettség alá tartozó jogi aktusok esetén a jogi aktus létezésének a feltétele az értesítési kötelezettség megfelelő teljesítése.⁶³⁸ Ha az értesítés olyan módon történik, hogy a címzetteknek csak egy részét értesítik megfelelően, a jogi aktus csak azon címzettek tekintetében jön létre és lesz alkalmazható, akiket megfelelően értesítettek. Az értesítésnek a címzett tagállam hivatalos nyelvén, illetve a címzett szerinti tagállam hivatalos nyelvén kell történnie. Az ezzel egyidejűleg más nyelven is történő értesítés nem érinti az irányadó hivatalos nyelven történő értesítés érvényességét.⁶³⁹

⁶³³ EUM-Szerződés 297. (ex 254.) cikk (1) bekezdés.

⁶³⁴ EUM-Szerződés 297. (ex 254.) cikk (2) bekezdés.

⁶³⁵ Mathijsen 2010: 38.

⁶³⁶ Kertész 2011: 3149.

⁶³⁷ C-161/06 Skoma-Lux v Celní reditelství Olomuc [2007] EBHT I-10841.

⁶³⁸ C-143/95 Bizottság v Securte [1997] EBHT I-00001.

⁶³⁹ 40/73 Suiker Unie v Bizottság [1975] EBHT 1663.

6.6.8. Nyelvi rezsím

A jogi aktusok az EUM-Szerződés 342. (ex 290.) cikke alapján a Tanács számtalan alkalommal módosított 1. számú, 1958.04.15-i rendelete⁶⁴⁰ által szabályozott nyelvi rezsímnek vannak alávetve. A Rendelet különbséget tesz hivatalos nyelvek és munka nyelvek között, azonban a kettő közötti különbséget nem definiálja, mivel valamennyi tagállam nyelve hivatalos nyelv és egyben munka nyelv is. A 27 tagú Uniónak jelenleg 23 hivatalos nyelve van, a nyelvek lehetséges kombinációja 529. Az Unió integrált nyelvi rezsime különbözik a nemzetközi szervezetekben általában alkalmazott megoldástól, ahol a munka nyelvek száma korlátozott és a szervek aktusai is korlátozott nyelven kerülnek közzétételre.⁶⁴¹

Az Európai Unió Hivatalos Lapja 22 nyelven kerül kiadásra, a 23. ír nyelven csak kérelem esetén.

A Rendelet alapján az intézmények eljárási szabályzataikban kiköthetik, hogy meghatározott esetekben melyik nyelvet kell használni. Az intézményekben használatos munka nyelv általában a francia és az angol, kisebb hányadban a német.

6.6.9. Végrehajtás

A Szerződések rendelkeznek természetes és jogi személyekkel szemben alkalmazható szankciókról annak érdekében, hogy kényszerítsék a jogalanyokat az uniós kötelezettségek végrehajtására. Az Uniós jog által előírt szankciók lehetnek: pénzbírság, kényszerítő bírság, késedelmi kamat.

A pénzbírság a Szerződések vagy az intézményi aktusok megsértése esetén alkalmazható. A kényszerítő bírság célja az érdekelték rákényszerítése az alapító szerződések tiszteletben tartására. A késedelmi kamatok pedig az Unió felé fennálló fizetési kötelezettség nem teljesítését szankcionálják.⁶⁴²

A Tanács, a Bizottság vagy az Európai Központi Bank által elfogadott azon jogi aktusok, amelyek a természetes vagy jogi személyekre vagyoni kötelezettséget rónak, végrehajthatóak. A végrehajtásra annak a tagállamnak a hatályos polgári eljárási végrehajtási szabályai vonatkoznak, amelynek területén a végrehajtásra sor kerül.⁶⁴³ Az említett jogi aktusok lényegében határozatot jelentenek. A határozatot végrehajtási záradékkal az a nemzeti hatóság látja el, az okirat valóságának vizsgálatán kívül minden más ellenőrzést mellőzve, amelyet az egyes tagállamok erre a célra kijelölnek, és amelyről a Bizottságot és az Európai Unió Bíróságát tájékoztatják.⁶⁴⁴ Az eljárás fontosabb lépései a következők. Az uniós intézmény, amely valamely határozatát végre kívánja hajtani, az okirat valóságának vizsgálata céljából megküldi a végrehajtás helye szerinti tagállam által kijelölt nemzeti hatóságnak. A nemzeti hatóság az uniós határozatot végrehajtási záradékkal látja el. Az Egyesült Királyságban a végrehajtási záradék a Secretary of State által kiadott végzést jelent, hogy az uniós határozat végrehajtás céljából nyilvántartásba vehető az Egyesült Királyságban. A végrehajtási záradékolást követően az uniós intézmény a végrehajtás helye szerinti tagállam végrehajtási joga szerint illetékes hatóságnál az adott tagállam végrehajtási szabályának megfelelően kérheti a végrehajtást. A nemzeti végrehajtási szabályok alkalmazása alóli kivételt az EUM-Szerződés 299. (ex 256.)

⁶⁴⁰ Tanács 1. rendelete az Európai Gazdasági Közösség által használt nyelvek meghatározásáról. HL L 17., 1958.10.6., 385-386., utolsó egységes szerkezetbe foglalt változat: 2007.01.01.

⁶⁴¹ Ballarino 2010: 116.

⁶⁴² Ballarino 2010: 116.

⁶⁴³ EUM-Szerződés 299. (ex 256.) cikk.

⁶⁴⁴ EUM-Szerződés 299. (ex 256.) cikk.

cikkének azon rendelkezése képezi, hogy a végrehajtást csak az Európai Unió Bíróságának határozata alapján lehet felfüggeszteni. A végrehajtási eljárás szabálytalanságára vonatkozó panaszok (kifogások, jogorvoslatok) tekintetében a tagállami igazságszolgáltatási szervek rendelkeznek hatáskörrel. A végrehajtható uniós intézményi határozat Európai Bíróság előtti megtámadásának nincs a végrehajtásra felfüggesztő hatálya. Az érdekelt fél azonban elérheti ideiglenes intézkedésként a megtámadott határozat végrehajtásának felfüggesztését.⁶⁴⁵

Magyarországon a végrehajtási záradékkal ellátott uniós intézményi határozat végrehajtása a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. tv. szerint történik. A végrehajtási lapot az adós lakóhelye, székhelye - ezek hiányában az adós végrehajtás alá vonható vagyontárgyának helye, külföldi székhelyű vállalkozás magyarországi fióktelepe, illetve közvetlen kereskedelmi képviselete esetén a fióktelep, illetőleg a képviselet helye - szerinti törvényszék székhelyén működő helyi bíróság, Budapesten a Budai Központi Kerületi Bíróság állítja ki.⁶⁴⁶

Ha az Európai Unió által elrendelt pénzügyi és vagyoni korlátozó intézkedés végrehajtására az illetékes magyar bíróság zárlatot rendelt el, ennek végrehajtása a bírósági végrehajtó hatáskörébe tartozik. A zárlat végrehajtása során a vagyonekbebiztosításra elrendelt büntügyi zárlat szabályai szerint kell eljárni azzal, hogy a) munkabér letiltásának is helye van, b) pénzforgalmi szolgáltatónál kezelt összegek esetében az intézkedést az adóst megillető pénzügyi jogokra és minden későbbi befizetésre foganatosítani kell, c) a zárgondnoknak a cég vagyonából származó jövedelmet – a felmerült költségek levonása után – a cég pénzforgalmi számláján kell elhelyezni.

A végrehajtás költségét az állam viseli. Ha a zárlat elrendelésének uniós jogi feltételei már nem állnak fenn, az illetékes magyar bíróság a végrehajtást megszünteti.⁶⁴⁷

6.6.10. Dokumentumokhoz való hozzáférés

Az Amszterdami Szerződés által bevezetett és az EUM-Szerződés 15. (ex 255.) cikk (3) bekezdésében foglalt szabályozás szerint bármely uniós polgár, valamint valamely tagállamban lakóhellyel, illetve székhellyel rendelkező természetes vagy jogi személy jogosult az Unió intézményeinek, szerveinek és hivatalainak dokumentumaihoz hozzáférni. A dokumentumokhoz való hozzáférési jog általános elveit és köz- vagy magánérdeken alapuló korlátozásait az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében elfogadott rendeletekben határozza meg. Ezen rendeleteknek megfelelően valamennyi intézmény, szerv és hivatal gondoskodik tevékenységének átláthatóságáról és saját eljárási szabályzatában rögzíti a dokumentumaihoz való hozzáférésre vonatkozó különös rendelkezéseket. A szabályozás az Európai Unió Bíróságára, az Európai Központi Bankra és az Európai Beruházási Bankra csak annyiban alkalmazandó, amennyiben igazgatási feladatokat látnak el.

Az EUM-Szerződés 15. (ex 255.) cikkében hivatkozott rendeletek megalkotása még várat magára, a dokumentumokhoz való hozzáférésről az Európai Parlament és a Tanács 1049/2001/EK rendelete rendelkezik.⁶⁴⁸

2006. szeptember 6-án az Európai Parlament és a Tanács elfogadta a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságban a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló Aarhusi Egyezmény rendelkezéseinek a közösségi intézményekre és szervekre való alkalmazásáról szóló

⁶⁴⁵ Mathijsen 2010: 38.

⁶⁴⁶ A bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. tv. 16. § e).

⁶⁴⁷ A bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. tv. 204/A. §.

⁶⁴⁸ Európai Parlament és a Tanács 1049/2001/EK rendelete (2001. május 30.) az Európai Parlament és a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz való nyilvános hozzáféréséről. HL L 145., 2001.5.31, 43.

1367/2006/EK rendeletet⁶⁴⁹. A rendeletet 2007. június 28-tól kell alkalmazni. A rendelet hatálya alá tartoznak a polgárok környezeti politikában való részvételének különböző aspektusai, többek között hozzáférés az információkhoz kérelem alapján.

Az 1049/2001/EK rendelet megállapítja a dokumentumokhoz való hozzáférés általános rendszerét. A Parlamentre, a Tanácsra és a Bizottságra, valamint – kiterjesztéssel – az uniós ügynökségekre alkalmazandó. A környezeti információhoz való hozzáférésről szóló 1367/2006/EK rendelet rendelkezései valamennyi intézményre és szervezetre alkalmazandók. Az 1049/2001/EK rendelet, a 1367/2006/EK rendelet és a hozzáférésnek az egyéb intézmények és szervek által elfogadott önkéntes szabályai között bizonyos mértékű átfedések vannak. Azt is meg kell jegyezni, hogy a két rendeletben lefektetett hozzáférés alóli kivételek nem teljesen esnek egybe.

A Bizottság 2007. április 18-án Zöld Könyvet fogadott el az intézmények által birtokolt dokumentumokhoz való nyilvános hozzáférés és a 1049/2001/EK rendelet felülvizsgálatáról.⁶⁵⁰

Az intézmények által működtetett fő internetes oldalak, ahol a jogi aktusok megismerhetők az Európai Unió Hivatalos Lapja mellett: EUR-LEX (uniós jogszabályok): <http://eur-lex.europa.eu/hu/index.htm>; PreLex (előkészületben levő jogszabályok): <http://ec.europa.eu/prelex/apcnet.cfm?CL=hu>; Európai Parlament jogalkotási figyelője (Legislative Observatory): <http://www.europarl.europa.eu/oeil/>; Európai Parlament Dokumentumtár: <http://www.europarl.europa.eu/RegistreWeb/search/simple.htm?language=HU>; Európai Unió Tanácsa dokumentumainak nyilvántartása, CONSILIUM: <http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=549&lang=hu>; Európai Bizottság dokumentum nyilvántartása: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/registre.cfm?CL=hu&&testjs=1>; Európai Bizottság Komitológiai nyilvántartás: <http://ec.europa.eu/transparency/regcomitology/index.cfm?CLX=hu>.

Olyan esetekben, ha valamilyen intézmény dokumentuma nem nyilvános, a hozzáférést kérelmezni kell. Az Európai Bíróság gyakorlata alapján a kérelem elutasítására csak akkor kerülhet sor, ha a dokumentumhoz való hozzáférés ellentmond a közérdek védelmének, a közbiztonságnak, a védelemnek, a harmadik országokkal való kapcsolatok, a pénzügyi, vagy gazdaságpolitika tekintetében a személyiség és magánszemély becsülete védelmének, természetes vagy jogi személy üzleti érdeke védelmének, bírósági eljárás és a jogi tanácsadás védelmének, ellenőrzési, vizsgálati és könyvvizsgálati tevékenység védelmének, vagy az intézmény döntéshozatali folyamata védelmének.⁶⁵¹

7. Nevesített atipikus aktusok

Amennyiben az EUM-Szerződés 288. (ex 249.) cikkében, 132. (ex 110.) cikkében és az EU-Szerződés 25. (ex 12.) cikkében felsorolt jogi aktusok tekinthetők nevesített tipikus aktusoknak, a Szerződésekben egyéb helyen nevesített aktusok *nevesített atipikus aktusok* elnevezéssel illethetők.

A Lisszaboni Szerződés előtt a másodlagos jogot és az intézményi aktusokat a nevesített atipikus aktusok gazdagsága jellemezte. A Lisszaboni Szerződés módosításai jelentősen meg-

⁶⁴⁹ HL L 264., 2006.9.25., 13.

⁶⁵⁰ Zöld Könyv az Európai Közösségek intézményei által birtokolt dokumentumokhoz való nyilvános hozzáférés. Felülvizsgálat, Brüsszel, 2007.4.18, COM (2007) 185 végleges.

⁶⁵¹ Gombos 2009: 43-44.

tisztították a Szerződéseket a nevesített, atipikus intézményi aktusoktól. Néhány azonban maradt: a Bizottság *ajánlásai* a Tanács számára a tagállami gazdaságpolitikák egyeztetésére [EUM-Szerződés 121. cikk (2)]; az Európai Tanács *következtetései* a tagállamok és az Unió gazdaságpolitikájára vonatkozó átfogó iránymutatásokról [EUM-Szerződés 121. cikk (2)]; a Tanács *jelentése* a tagállamok és az Unió gazdaságpolitikájára vonatkozó átfogó iránymutatásokról [EUM-Szerződés 121. cikk (2)]; a Bizottság jelentése [EUM-Szerződés 121. cikk (3)]; a Bizottság *utasításai* a költségvetésért felelős szervezeteknek [EUM-Szerződés 319. cikk (3)]; a kötelező jellegű *intézményközi megállapodások* [EUM-Szerződés 295. cikk]; a Tanács által elfogadott, a Bizottság, illetve a kül- és biztonságpolitikai főképviseelő részére szóló *tárgyalási irányelv* [EUM-Szerződés 218. cikk]; *az intézmények eljárási szabályzatai*⁶⁵² (például EUM-Szerződés 253. cikk), Európai Tanács *következtetései*.⁶⁵³

A *tárgyalási irányelv* rámutat arra, hogy a jogi aktusok egymástól való elhatárolását az is nehezíti, hogy atipikus aktusok hasonló elnevezéssel jelenhetnek meg, mint a tipikus aktusok, azonban eltérő jogi hatásokat váltanak ki.⁶⁵⁴

Az Szerződések rendelkezései között intézményi jogi aktusokra történő utalásként gyakran jelennek meg az „*intézkedés*” (*measure, mesure, disposizione*) vagy „*rendelet*” (*provision, disposition, disposizione*) kifejezések.⁶⁵⁵ Véleményem szerint ilyenkor nem a jogi aktusoknak újabb, nevesített atipikus formáiról van szó, hanem arról, hogy a Szerződések adott rendelkezései nem nevesítik a jogi aktus formáját, a forma kiválasztását a jogi aktus megalkotásában közreműködő intézményekre bízzák.

Az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság kötelező jellegű *intézményközi megállapodásokban* határozzák meg együttműködésük szabályait.⁶⁵⁶ Az *Európai Tanács következtetései* az Európai Tanács eljárási szabályzatában kifejezetten szereplő, formális, nyilvános dokumentumban testet öltő, akarat-elhatározásokat rögzítő aktus.⁶⁵⁷ Az *intézmények eljárási szabályzatai* esetében nem a megszokott jogi aktusokról van szó, a cél nem a kívülállókra kötelezettségek vagy jogok megállapítása, hanem az adott intézmény által a saját magára vonatkozó működési szabályok rögzítése. Betartásuk a többi intézmény irányában és a tagállamok felé bír elsősorban jelentőséggel. Ezek a szabályok nem lehetnek ellentétesek a Szerződésekkel és a bírósági felülvizsgálat is kiterjed rájuk. Az Európai Bíróság olyan értelmezés felé halad, amely szerint, ha a szerv megsérti a saját belső akaratképzési rendjére vonatkozó eljárási szabályokat, az adott – immár kívülállókra vonatkozó – aktus érvénytelen lesz.⁶⁵⁸ Míg az eredeti aktus neve eljárási szabályzat, a módosítások viszont határozattal történnek.⁶⁵⁹

⁶⁵² Az „eljárási szabályzat” az angol nyelvű változatnak („*rules of procedure*”) felel meg, míg a francia nyelvű változat („*règlement intérieur*”) magyar fordítása „belső szabályzat”.

⁶⁵³ Blutman 2010: 226., Gombos 2011: 49-50.

⁶⁵⁴ Ballarino 2010: 113.

⁶⁵⁵ Például EUM-Szerződés 91., 113., 118., 352. cikkek.

⁶⁵⁶ EUM-Szerződés 295. cikk. Egységes szerkezetbe foglalt keretmegállapodás az Európai Parlament és az Európai Bizottság közötti kapcsolatokról, HL L 304., 2010.10.20., 47-62.

⁶⁵⁷ Az Európai Tanács eljárási szabályzata 3. és 8. cikk, HL L 135., 2009.12.2., 52-55.

⁶⁵⁸ 68/86 Egyesült Királyság v Tanács [1998] EBHT 855; T-79/89, T-84/89, T-86/89, T-91/89, T-94/89, T-96/89, T-98/89, T-102/89, T-104/89 BASF AG és társai v Bizottság egyesített ügyek [1992] EBHT II.-315; Várnay – Papp 2010: 319-320.

⁶⁵⁹ Bizottság eljárási szabályzata HL L 308., 2000.12.8., 26-34.; Bizottság határozata a belső eljárási szabályzata módosításáról HL L 19., 2006.1.24., 20-22.

8. Nem nevesített aktusok

Ezen csoportba azon intézményi aktusok sorolhatók, melyeket az alapító szerződések nem nevesítenek. Az e körbe tartozó aktusok számos elnevezéssel, szintén nagy számban fordulnak elő: *általános harmonizációs program, határozmány* (resolution); *konkluzió* (conclusions); *közlemény* (communication); *felhívás* (notice); *memorandum, iránymutatás; intézményközi megállapodás; intézményközi nyilatkozat; akció program* (action programme); *intézmények útmutatása; Tanács állásfoglalása* vagy *ülésének jegyzőkönyve*.⁶⁶⁰

Az *intézményközi megállapodások* a Lisszaboni Szerződést megelőzően inkább a nem nevesített aktusok közé voltak sorolhatóak. Ezek között voltak két intézmény (az Európai Parlament és a Tanács) vagy három intézmény (az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság) között létrejött megállapodások. Különösen nagy jelentőségre tettek szert a költségvetési kérdéseket rendező háromoldalú megállapodások. Jogi hatásuk nagyon különböző volt. Volt kifejezetten politikai nyilatkozat jellegű (például a három intézmény 1977-es deklarációja az alapvető emberi jogokról), volt olyan, amely az intézményekre kötelező (az 1999-es költségvetési megállapodás) és volt kifejezetten „kemény” jogi aktus.⁶⁶¹

Közlemény elnevezéssel számtalan, jogi szempontból teljesen eltérő jogi aktus kibocsátására kerül sor. A közlemények legnagyobb részét a Bizottság adja ki. A Bizottság közleményei fontos szerepet játszanak a Bizottság jogalkotás előkészítő és a végrehajtó-kikényszerítő feladatkörének ellátása során. A végrehajtás-kikényszerítés terén a közlemények szerepe: az uniós joggal összefüggésben az egységes tagállami jogalkotás és jogalkalmazás elősegítése; tájékoztatás a tagállamokkal, illetve az uniós jog magánszemély alanyaival szembeni jogszértési eljárások kapcsán a Bizottsági megítélés mércéjéről (értelmező közlemények, iránymutatások); az uniós „törvényalkotók” (az Európai Parlament és a Tanács) orientálása (az Európai Bíróság ítéleteit értelmező közlemények).⁶⁶²

A közlemények jogi hatása esetenként vizsgálandó, ugyanis azok eltérő jogi hatást fejtenek ki. Vannak minden jogi jelleget nélkülöző közlemények, kifejezetten jogi aktusnak tekinthető vagy legalábbis eredetüket tekintve jogszabályokhoz kapcsolódó közlemények, nem magától értetődő jogi jelleggel rendelkező közlemények.⁶⁶³

a) *Jogi jelleget nélkülöző közlemények*: a végrehajtás helyzetéről számot adó közlemények; a széles értelemben vett döntés-előkészítés folyamatában kiadott közlemények: vitaindító közlemények, javaslattevő közlemények, cselekvési programok.

b) A *jogi jelleggel rendelkező közlemények* kibocsátásra a felhatalmazást kifejezetten az uniós jog foglalja magában. E közlemények jogi megítélése csak kivételesen vet fel kérdést, hiszen formálisan a felhatalmazó jogszabályból kitűnik a közlemény rendeltetése és hatóköre, annak mintegy technikai kiegészítőjeként végrehajtó, alkalmazást lehetővé tevő szabályának fogható fel.

c) A *jog peremén elhelyezkedő közlemények* olyan bizottsági aktusok, amelyek kifejezett uniós jogi felhatalmazás híján, mégis egyértelműen hozzá kívánnak járulni az uniós jog tartalmának tisztázásához, illetve a Bizottság számára juttatott mérlegelési jog gyakorlására vonatkozó „ön szabályozással” végső soron a jogalanyok magatartását is befolyásolják. Ide sorolhatóak a versenyjogi közlemények, az értelmező közlemények. A Bizottság általában olyan esetben bocsát ki értelmező közleményt, amikor egy alapító szerződési rendelkezés vagy intézményi

⁶⁶⁰ Gombos 2009: 40., Blutman 2010: 226., Várnay – Papp 2001: 166.

⁶⁶¹ Várnay – Papp 2001: 166.

⁶⁶² Várnay – Papp 2010: 216.

⁶⁶³ Várnay – Papp 2010: 216.

jogi aktus rendelkezésének tartalmát szeretné egyértelművé, pontosabbá tenni a gyakorlati tagállami jogalkotás, illetve a jogalkalmazás számára.⁶⁶⁴

Ezek kifejezett jogalap nélkül és a Szerződésben nem rögzített döntéshozatali eljárásban, a Bizottság saját elhatározása alapján születnek, az uniós jogban egyébként fellelhető kötelezettségeken túlmenő kötelezettséget nem állapíthatnak meg, vitathatatlanul hozzájárulnak a uniós jog tartalmának tisztázásához, alakításához. Ezen aktusoknak van kifelé, a jogalanyok felé irányuló rendeltetése. Az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlata szerint, amennyiben a közlemények kivételesen új kötelezettség megállapítását céloznák, mint jogalap nélküli jogi aktusok, megsemmisítés tárgyai lehetnek és megsemmisítésre fognak kerülni. Ha nincs szó új kötelezettség megállapításáról, a Bíróságok figyelembe vehetik a közleményben foglaltakat az uniós jog körében. Az Európai Bíróságot a közlemények nem kötelezik, a rájuk alapozott egyedi aktusokat teljes körűen felül vizsgálhatják, adott esetben kiindulópontként kezelik azokat.⁶⁶⁵

A *Bizottság iránymutatásainak* jogi hatását illetően az Európai Bíróság olyan döntéseket hozott, amelyek szerint bár az iránymutatások nem formális jogszabályok, nem tartoznak a formális kötelező jogi aktusok közé, mégis kötelezőek a Bizottságra nézve. A utóbbi évek joggyakorlata finomodott és jelenleg az uralkodó álláspont, hogy a Bizottság eltérhet az iránymutatástól, ha a döntésében megindokolja az eltérés okát. A jogalkalmazó Bizottság adhat ki saját diszkrecionális jogát pontosító, határok közé szorító iránymutatásokat. Ezeket be kell tartania, a bírói kontroll részét képezi ennek vizsgálata. Csak akkor térhet el tőlük jogszerűen, ha maga az iránymutatás nem volt kellően világos, pontos, vagy ha a Bizottság megindokolta határozatában, hogy az eltérés miért nem sérti a vonatkozó alapelveket (egyenlő bánásmód, jogbiztonság, bizalom védelem).⁶⁶⁶

Várnay Ernő a 2007-ben született Németország v Bizottság ügyben⁶⁶⁷ az Elsőfokú Bíróság által meghozott ítéletből levezetve a Bizottság iránymutatásait „külső joghatás kiváltására irányuló igazgatási magatartási szabályoknak” minősíti. Az iránymutatások nem térhetnek el a Szerződésektől és a kötelező intézményi jogi aktusoktól, de általános magatartási szabályok, amelyek a kibocsátót kötelezik, rájuk az Európai Unió Bírósága előtt hivatkozni lehet. Ezek egyrészt korlátozzák a kibocsátó Bizottságot, másrészt azonban a címzettek számára magatartásuk jogszerűsége megítélése vonatkozásában hatékony, a gyakorlatban erősen érvényesülő tájékoztatósi pontot nyújtanak, mivel ezek magatartását ténylegesen befolyásoló hatást váltanak ki – anélkül azonban, hogy őket az „igazi” joggal egyenértékűen köteleznék, vagy jogosítanák.⁶⁶⁸

A nem nevesített aktusok közvetlen hatályának kérdését illetően eltérő álláspontokkal találkozhatunk. Az egyik értelmezés szerint a Szerződések szövege alapján a kötelező aktusok közé be nem sorolható aktusok közvetlen hatállyal nem rendelkeznek, csak úgynevezett közvetett, értelmezési hatállyal.⁶⁶⁹ Várnay Ernő szerint azonban okkal beszélhetünk az iránymutatást tartalmazó közlemények esetében egyfajta vertikális közvetlen hatályról. A vertikális közvetlen hatályon azt érti, hogy az Európai Unió Bíróságán a Bizottsággal szemben az iránymutatásokra hivatkozhatnak azok a jogalanyok - tagállamok, magánszemélyek - akik jogai, illetve kötelezettségei meghatározásában ezek az aktusok szerepet kapnak.⁶⁷⁰

⁶⁶⁴ Várnay – Tóth 2009: 419-422.

⁶⁶⁵ Várnay – Tóth 2009: 470-471.

⁶⁶⁶ Várnay – Tóth 2009: 465-466.

⁶⁶⁷ T-374/04 Németország v Bizottság [2700] EBHT II: 44431.

⁶⁶⁸ Várnay – Papp 2010: 218.

⁶⁶⁹ Craig – de Búrca 1998: 277-278.

⁶⁷⁰ Várnay – Papp 2010: 218.

Ezen álláspontot gyengíti, hogy az Európai Bíróság újabb gyakorlata szerint a Bizottság eltérhet az iránymutatástól, ha a döntésében megindokolja az eltérés okát.

Az uniós nem nevesített aktusok és a hazai jog kapcsolatának vizsgálata során találkozhatunk olyan értékeléssel, amely kijelenti, hogy az uniós nem nevesített aktusok és a hazai jog kapcsolata oly mértékben rendezetlen, hogy annak hatályosulása automatikusan váltja ki a nemzeti jogban is hasonló dokumentumok – és nem jogi normák – keletkezését, melyeknek jogi hatásai is kétségesek, noha tényleges hatásuk gyakori. A nemzeti jogban megjelenő hasonló dokumentumokra példák a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete ajánlásai; a Gazdasági Versenyhivatal közleményei; a Nemzeti Hírközlési Hatóság jogelődjének, a Hírközlési Döntőbizottság alapelvei; a Magyar Energetikai Hivatal határozatai, iránymutatásai. Az uniós nem nevesített aktusok jogi hatásának megítélése során a Legfelsőbb Bíróság a Kfv.IV.37220/2005/7. sz. ítéletében egy szigorúbb értelmezés mellett foglalt állást, mely szerint a nem kötelező, nem nevesített uniós aktusok ugyan nem jogszabály erejűek, de előírásaiknak a nemzeti hatóságok általi be nem tartása a nemzeti bíróság által végzett jogszerűségi felülvizsgálat során is vizsgálható és értékelhető. A formálisan nem kötelező uniós aktusok a nemzeti hatóság számára kötelezően betartandóak, a nemzeti bíróság azok be nem tartását jogszabálysértésként értékeli. A legújabb gyakorlatban azonban kezd kialakulni az Európai Bíróság gyakorlatához igazodóan egy olyan elv, hogy a formálisan nem kötelező uniós aktustól (például közlemény) a nemzeti hatóság eltérhet, azonban az eltérést indokolni kell. (példa a Fővárosi Bíróság 7.K.33879/2006/24. sz. ítélete).⁶⁷¹

9. „Soft law”⁶⁷²

Az intézményi aktusokat illetően mindig külön kérdés, hogy az intézményi aktusoknak milyen jogi kötelező erejük, jogi hatásuk van. Különösen igaz ez a *nevesített atipikus* és *nem nevesített aktusokra*.

Linda Senden megfogalmazása szerint a *soft law* olyan magatartási szabályok, amelyek olyan aktusokban vannak lefektetve, amelyeknek nem adatott jogi kötelező erő, de amelyeknek mégis vannak bizonyos közvetett joghatásai, és amelyek azt célozzák – és ez valóságga is válhat – hogy gyakorlati joghatásokat váltsanak ki.⁶⁷³

A „*soft law*” olyan magatartási szabályokat jelent, amelyek jogilag nem kötelezőek, de a jogalkotásban vagy a jogalkalmazás során gyakorlati hatással bírnak. Mind az *atipikus*, mind a *nem nevesített aktusok* között vannak olyanok, melyek jogilag, ha korlátozottan is, de rendelkeznek kötelező erővel, így azok nem tekinthetőek *soft law*-nak. Ugyanakkor a *nevesített tipikus aktusok* formái közül az *ajánlások* és *vélemények* definíció szerint nem kötelezőek, így sokkal inkább a *soft law*-hoz tartoznak.⁶⁷⁴

A jogszabályok ideális esetben azért fejtik ki hatásukat, hogy a jogalanyok azoknak megfelelően cselekszenek. Ennyiben nincs különbség a jogszabály és a *soft law* között. Különbség a jog és *soft law* között akkor áll elő, ha a jogalany a normával ellentétesen jár el. A

⁶⁷¹ Kovács: i.m. 2, 7, 13, 15.

⁶⁷² A közösségi *soft law* monografikus, átfogó feldolgozására lásd Linda Senden: *Soft Law in European Community Law*. Oxford 2004.

⁶⁷³ Linda Senden: *Soft law, Self-Regulation and Co-regulation in European Law: Where do they meet?* *Electronic Journal of Comparative Law*, Vol. 9. (2005) January; Várnay – Tóth 2009: 437.

⁶⁷⁴ Blutman 2010: 226.

soft law körébe tartozó aktust megsérteni nem lehet, csak a jogszabályokat. Felelősségre vonásnak csak a jogszabállyal ellentétes magatartás esetén van helye.⁶⁷⁵

Az Európai Unió keretei között zajló együttműködést szolgáló döntések egy része jogi formát ölt, más része viszont nem. Számos döntés a politika területén marad. Az egyes intézmények, különösen a Bizottság, elképzeléseiket, akaratukat számos dokumentumban hozzák nyilvánosságra, ezek nagyobb része nem rendelkezik jogi kötelező erővel. Az *ajánlások* és *vélemények* esetében ezt maga az EUM-Szerződés mondja ki, a *zöld könyvek*, *fehér könyvek*, *jelentések*, *közlemények*, *publikációk*, *Főigazgatóságok munkanyagai* esetében nincs szó jogok és kötelezettségek létrehozásáról, módosításáról, megszüntetéséről. Ugyanakkor ezek sincsenek teljesen jogi relevancia híján, van magatartást befolyásoló hatásuk. Ezek esetében *soft law*-ról beszélhetünk.⁶⁷⁶

10. Büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés intézményi jogi aktusai a Lisszaboni Szerződés után

10.1. A Lisszaboni Szerződés főbb módosításai a Büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködésben

10.1.1. Strukturális hely

A Lisszaboni Szerződés felszámolja az Európai Unió hárompilléres szerkezetét.⁶⁷⁷ A büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés is szupranacionális hatáskörbe kerül. Az EU-Szerződés III. pillérré vonatkozó rendelkezései átkerültek az Európai Unió működéséről szóló Szerződésbe, a szabadságon, biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség szabályozása körébe. A szabadságon, biztonságon és a jogérvényesülésén alapuló térségről az EUM-Szerződés 3. részének V. címe (67-89. cikkek) és az EUM-Szerződés 276. cikke rendelkezik. Ezen politikára vonatkozó rendelkezések 5 fejezetből állnak: általános rendelkezések; határok ellenőrzésével, a menekültügygel és a bevándorlással kapcsolatos politikák; igazságügyi együttműködés polgári ügyekben; igazságügyi együttműködés büntetőügyekben; rendőrségi együttműködés.

10.1.2. Döntéshozatal – jogalkotás

Mivel a Lisszaboni Szerződés szerint a döntéshozatali eljárás határozza meg a jogi aktus típusát, érdemes tisztázni a büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés terén a döntéshozatali-jogalkotási eljárásban bekövetkezett változásokat.

Javaslatétel – kezdeményezés. A Bizottság mellett a tagállamok legalább egynegyede is jogalkotási kezdeményezési jogot kapott.⁶⁷⁸

Rendes jogalkotási eljárás. A pillér-rendszer felszámolásával megszűnik a fokozatosan kiüresített III. pillér és általános főszabállyá válik a rendes jogalkotási eljárás alkalmazása. Az

⁶⁷⁵ Várnay – Tóth 2009: 473.

⁶⁷⁶ Várnay – Tóth 2009: 418.

⁶⁷⁷ Létezik olyan álláspont is, hogy a Lisszaboni Szerződés után az Unió kettős pillérszerkezettel rendelkezik: egyéb uniós politikák pillére mellett a Közös kül- és biztonságpolitika is megőrizte elkülönült pillér jellegét. Kajtár 2010: 11-13.

⁶⁷⁸ EUM-Szerződés 76. cikk.

EUM-Szerződés következetesen szétválasztja a jogalkotási és az operatív feladatokat a szabadságon, biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség megvalósítása során. A jogalkotás terén az Unió általában rendes jogalkotási eljárás keretében fogadhat el intézkedéseket. A rendes jogalkotási eljárás alkalmazása a nemzeti vétó feladását és az Európai Parlament szerepének erősödését jelenti.⁶⁷⁹

Az EUM-Szerződés 82. cikk (3) bekezdése és 83. cikk (3) bekezdése két „vészfék záradékot” tartalmaz. Bármely tagállam, ha úgy ítéli meg, hogy az adott jogi aktus tervezete érintené a belső büntetőügyi igazságszolgáltatási rendszerének alapvető vonatkozásait, kérheti, hogy függesszék fel a döntéshozatalt, és a tervezetet terjesszék az Európai Tanács elé. Az Európai Tanács alapszabály szerint egyhangúlag hozhat csak döntést, ebben az esetben a felfüggesztést követő négy hónapon belül. Amennyiben az Európai Tanácsnak sikerül konszenzusra jutnia, akkor visszaküldi a tervezetet a Tanácsnak, amely megszünteti a rendes jogalkotási eljárás felfüggesztését. Egyet nem értés esetén új integrációs megoldást jelent, hogy kilenc tagállam kezdeményezheti megerősített együttműködés indítását, amelyet ez esetben automatikusan meg lehet kezdeni. A büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködés keretében tehát burkoltan megmarad a nemzeti vétó, hiszen le lehet állítani a rendes jogalkotási eljárás keretében zajló minősített többségi szavazásra épülő folyamatot. Ugyanakkor a vétót emelő tagállamok nem tudják megakadályozni, hogy azok a tagállamok, akik a kérdésben döntést akarnak hozni, ezt magukra nézve megtehessek.⁶⁸⁰

Különleges jogalkotási eljárás. Az általános főszabályt képező rendes jogalkotási eljárás alóli kivételeket a különleges jogalkotási eljárás esetei képezik.

A büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködésben a Lisszaboni Szerződés az alábbi esetekben ír elő különleges jogalkotási eljárást:

a) A 82. cikk (2) bekezdés d) pontja alapján a Tanács az Európai Parlament egyetértését követően, egyhangú döntéssel határozatban állapíthatja meg a büntetőeljárás olyan külön vonatkozásait, amelyek tekintetében az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárásban elfogadott irányelvben szabályozási minimumokat állapíthat meg a több államra kiterjedő vonatkozású büntetőügyekben a rendőrségi és igazságügyi együttműködés megkönynyítése érdekében.

b) A 83. cikk (1) bekezdése határozza meg taxatívén azokat a bűncselekményi területeket, amelyekre vonatkozóan az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében elfogadott irányelvekben szabályozási minimumokat állapíthat meg a bűncselekményi tényállások és a büntetési tételek meghatározására vonatkozóan. A bűnözés alakulásának függvényében a Tanács különleges jogalkotási eljárásban elfogadott határozatban bővítheti ezen bűncselekményi területeket. Erről a Tanács az Európai Parlament egyetértését követően, egyhangúlag határoz.

c) A 83. cikk (2) bekezdése értelmében, ha valamilyen harmonizációs intézkedés hatálya alá tartozó területen az Unió politikájának eredményes végrehajtásához elengedhetetlen a tagállamok büntetőügyekre vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseinek közelítése, irányelvekben szabályozási minimumokat lehet megállapítani e területen a bűncselekményi tényállások és a büntetési tételek meghatározására vonatkozóan. Az ilyen irányelveket ugyanazon rendes vagy különleges jogalkotási eljárás keretében kell elfogadni, mint amely szerint az említett harmonizációs intézkedéseket elfogadták. Ezen irányelvek elfogadása kapcsán érvényesülhet a korábbiakban említett, nemzeti vétót burkoltan magában foglaló vészfék záradék.

⁶⁷⁹ Horváth – Ódor 2008: 272.

⁶⁸⁰ Horváth – Ódor 2008: 272.

d) A 86. cikk (1) bekezdése alapján az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények üldözése a Tanács különleges jogalkotási eljárás keretében elfogadott rendeletekben az Eurojustból Európai Ügyészséget hozhat létre. Ennek során a Tanács az Európai Parlament egyetértést követően, egyhangúlag határoz. Itt is bekerült egyfajta „vérszék záradék”. Ha ugyanis nincs egyhangúság, legalább kilenc tagállam kérheti, hogy a rendelettervezetet terjesszék az Európai Tanács elé. Ebben az esetben a Tanácsban folytatott eljárást fel kell függeszteni. A kérdés megvitatását követően és konszenzus elérése esetén az Európai Tanács a felfüggesztéstől számított négy hónapon belül a tervezetet visszautalja elfogadásra a Tanács elé. Egyet nem értés esetén a kilenc tagállam kezdeményezheti megerősített együttműködés megindítását, melyet ez esetben is automatikusan meg lehet kezdeni.⁶⁸¹

A különleges jogalkotási eljárás esetei a rendőrségi együttműködésben:

a) A tagállamok rendőrségei, vámhatóságai és a bűncselekmények megelőzésére és feldejtésére szakosodott egyéb büntetőszolgálatok közötti operatív együttműködésre vonatkozóan a Tanács különleges jogalkotási eljárásban intézkedéseket állapíthat meg. Ilyenkor a Tanács az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően egyhangúlag határoz. Itt is találkozhatunk a korábban már megismert „vérszék záradékkal”.⁶⁸²

b) A Tanács különleges jogalkotási eljárás keretében határozhatja meg azokat a feltételeket és korlátozásokat, amelyek mellett a tagállamok hatóságai egy másik tagállam területén – annak hatóságaival kapcsolatot tartva és velük egyetértésben – intézkedéseket foganatosíthatnak. A Tanács az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően, egyhangúlag határoz ezek meghatározásáról.⁶⁸³

Nemzeti parlamentek szerepe. A nemzeti parlamenteknek gondoskodniuk kell arról, hogy a rendőrségi együttműködés és a büntetőügyekben való igazságügyi együttműködés területén előterjesztett jogalkotási javaslatok és kezdeményezések összhangban legyenek a szubszidiaritás és arányosság elvével és részt kell venniük az Eurojust és az Európai Rendőrségi Hivatal (Europol) tevékenységének ellenőrzésében.⁶⁸⁴

10.1.3. Egyszerűsített szerződés módosítás, nemzetközi egyezmények

A Lisszaboni Szerződés lehetőséget teremt az alapító szerződések módosítására „egyszerűsített szerződés módosítási eljárásban”. Ezeknek az a lényege, hogy az Európai Tanács, az alapító szerződésekben meghatározott esetekben, egyhangú határozattal módosíthat bizonyos alapító szerződéses rendelkezéseket.⁶⁸⁵ Ilyen „átvezetési záradék” („*passarelle clause*”) jelenik meg az EUM-Szerződés 86. cikk (4) bekezdésében is. Az Európai Tanács annak érdekében, hogy az Európai Ügyészség hatáskörét kiterjessze a több tagállamra kiterjedő vonatkozású súlyos bűncselekményre, az EUM-Szerződés 86. cikk (1) bekezdését és – a több tagállamot érintő súlyos bűncselekmények tetteseit és részeseit illetően – a (2) bekezdését módosíthatja. A határozat meghozatala során az Európai Tanács az Európai Parlament egyetértését és a Bizottsággal folytatott konzultációt követően, egyhangúlag határoz.

A Lisszaboni Szerződés záróokmányához csatolt nyilatkozat megerősíti, hogy a tagállamok a polgári ügyekben folytatott igazságügyi együttműködés, a büntetőügyekben folyta-

⁶⁸¹ EUM-Szerződés 86. cikk (1) bekezdés.

⁶⁸² EUM-Szerződés 87. cikk (3) bekezdés.

⁶⁸³ EUM-Szerződés 89. cikk.

⁶⁸⁴ EUM-Szerződés 70. cikk, 71. cikk, 85. cikk.

⁶⁸⁵ Blutman 2010: 41.

tott igazságügyi együttműködés és a rendőrségi együttműködés területein köthetnek külön megállapodásokat harmadik országokkal vagy nemzetközi szervezetekkel.⁶⁸⁶

10.1.4. Bíróági kontroll

Az EUM-Szerződés kiterjeszti az Európai Bíróság joghatóságát a korábbi III. pilléres kérdésekre is az alábbi kivétellel: egy tagállam rendőrségi vagy más büntetőszolgálatát által végrehajtott intézkedések érvényességének vagy arányosságának, illetve a közrend fenntartásával és a belső biztonság megőrzésével kapcsolatos tagállami hatáskörök gyakorlásának felülvizsgálata.⁶⁸⁷ A Bíróság korlátozottabb hatásköre fennmarad a Lisszaboni Szerződés hatályba lépését követő 5 évig azon III. pilléres intézkedések, jogi aktusok esetében, amelyeket a Lisszaboni Szerződés hatályba lépése előtt fogadtak el.

Az EUM-Szerződés 258. (ex 226.) cikke alapján a Bizottság, 259. (ex 227.) cikke alapján valamely tagállam, 271. (ex 237.) cikk a.) pontja alapján az Európai Beruházási Bank, 271. (ex 237.) cikk d.) pontja alapján az Európai Központi Bank felléphetnek a tagállamok, illetve a tagállam központi bankja ellen abból a célból, hogy kikényszerítsék az uniós jogból folyó valamely kötelezettségeik betartását (*kötelezettségszegés megállapítása iránti per*). Ilyen per indulhat a jövőben egy tagállammal szemben adott esetben valamely irányelv határidőre nem vagy nem megfelelő átültetéséért.

Az EUM-Szerződés 267. (EGK-Szerződés 177., később EK-Szerződés 234.) cikk alapján a tagállami bíróságok az előttük indult ügyben, ha az uniós jog alkalmazása számukra nehézséget okoz, felfüggeszthetik eljárásukat és előzetes döntés meghozatala végett az Európai Bírósághoz fordulhatnak az uniós norma értelmezése, illetve másodlagos uniós jogi aktus érvényességének felülvizsgálata érdekében (*előzetes döntéshozatali eljárás*). Ez már feltétlen hatáskört jelent, megszűnt a korábbi III. pilléres alávetéses hatáskör.

Az EUM-Szerződés 263. (ex 230.) és 271. (ex 237.) cikkei alapján az uniós bíróságok jogosultak az intézmények által hozott jogi aktusok érvényességét felülvizsgálni és azokat megsemmisíteni (*semmisségi per*). A büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködésben semmisségi per csak a Lisszaboni Szerződés hatályba lépése után elfogadott intézményi jogi aktusok tárgyában indítható.

10.2. Intézményi jogi aktusok a Lisszaboni Szerződés után a Büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködésben

A Lisszaboni Szerződést követően a Büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködésben lehetőség nyílik egyaránt „nevesített tipikus aktusok” és „nevesített atipikus aktusok” meghozatalára. A „nevesített tipikus aktusokon” belül döntően „jogalkotási aktusok”, kivételesen „nem jogalkotási aktusok” elfogadására is sor kerülhet. Mivel a „rendes jogalkotási eljárás” a főszabály, így a „jogalkotási aktusokon” belül jellemzőbbek a „rendes jogalkotási aktusok”, de szép számmal megalkotásra kerülhetnek „különleges jogalkotási aktusok” is.

A jogi aktusok formáját illetően *rendeletek*, *irányelvek* és *határozatok* egyaránt kibocsáthatóak.

Az EUM-Szerződés vonatkozó rendelkezéseit áttekintve nagyvonalú azon megállapítás, mely szerint a Lisszaboni Szerződés egységes jogalkotási eljárást ír elő, a Lisszaboni Szerző-

⁶⁸⁶ Horváth – Ódor 2008: 266.

⁶⁸⁷ EUM-Szerződés 276. cikk.

dés a korábbi III. pilléres jogi eszközöket megszünteti, helyette a büntetőügyekben folytatott rendőri és igazságügyi együttműködésben egyszerű többséggel hozott irányelveket fogadnak el.⁶⁸⁸

Mint látni fogjuk, az EUM-Szerződés jogalapot biztosít rendes jogalkotási rendelet, különleges jogalkotási rendelet; rendes jogalkotási irányelv, különleges jogalkotási irányelv; rendes jogalkotási határozat, különleges jogalkotási határozat; nem jogalkotási rendelet vagy határozat vagy irányelv; az Európai Tanács határozata; az Európai Tanács stratégiai iránymutatásai elfogadására.

10.2.1. Nevesített tipikus aktusok

Jogalkotási aktusok. A) *Rendelet.* A Lisszaboni Szerződés a következő jogalapot tartalmazza a jogalkotási aktusok rendelet formájában történő meghozatalára: 82. cikk (1) bekezdés, 85. cikk (1) bekezdés, 86. cikk, 88. cikk, 75. cikk.

a) A 82. cikk (1) bekezdése szerint az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében intézkedéseket állapít meg, amelyek célja: a bírósági ítéletek és határozatok minden formájának az Unió egészén belül kölcsönös elismerését biztosító szabályok és eljárások megállapítása; a tagállamok közötti joghatósági összeütközések megelőzése és rendezése; a bírák, ügyészek és az igazságügyi alkalmazottak képzésének támogatása; a tagállamok igazságügyi vagy annak megfelelő hatóságai közötti együttműködés megkönnyítése a büntetőeljárások keretében és a határozatok végrehajtása terén.

Bár itt az EUM-Szerződés nem nevesíti az intézkedések jogi formáját, de minden bizonnyal rendeletek megalkotására kerül majd sor. Erre enged következtetni egyrészt az, hogy a büntetőügyekben hozott bírósági határozatok kölcsönös elismerésének elvét az EUM-Szerződés nevesíti a 67. cikk (3) bekezdésében, a 82. cikk (1) bekezdésében, és a büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködés alapjaként rögzíti. Továbbá a 82. cikk (1) bekezdése rendes jogalkotási eljárást ír elő, a (2) és (3) bekezdésekben kifejezetten az irányelv formát nevesíti. Harmadrészt, a rendeleti formát erősíti a polgári ügyekben folytatott igazságügyi együttműködés tapasztalata, ahol a 82. cikk (1) bekezdésében felsoroltakhoz hasonló tárgykörökben rendeletek alkotására került sor.⁶⁸⁹

b) A 85. cikk (1) bekezdése *rendes jogalkotási rendelet* megalkotására teremt jogalapot. Az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében elfogadott rendeletekben határozhatja meg az Eurojust felépítését, működését, tevékenységi területét és feladatait. E feladatok az illetékes nemzeti hatóságok által lefolytatandó nyomozások megindítása, illetve

⁶⁸⁸ Kondorosi – Ligeti 2008: 52.

⁶⁸⁹ Joghatóság, bírósági határozatok elismerése és végrehajtása témájában: 1347/2000/EK rendelet (2000. május 29.) a házassági ügyekben és a házastársaknak a közös gyermekekkel kapcsolatos szülői felelősségre vonatkozó eljárásokban a joghatóságról, valamint a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról; 44/2001/EK rendelet (2000. december 22.) a polgári és kereskedelmi ügyekben a joghatóságról, valamint a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról; 2201/2003/EK rendelet (2003. november 27.) a házassági ügyekben és a szülői felelősségre vonatkozó eljárásokban a joghatóságról, valamint a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról, illetve az 1347/2000/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről; 805/2004/EK rendelet (2004. április 21.) a nem vitatott követelésekre vonatkozó európai végrehajtható okirat létrehozásáról; 4/2009/EK rendelet (2008. december 18.) a tartással kapcsolatos ügyekben a joghatóságról, az alkalmazandó jogról, a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról, valamint az e területen folytatott együttműködésről.

Bírósági együttműködés témájában: 1348/2000/EK rendelet (2000. május 29.) a tagállamokban a polgári és kereskedelmi ügyekben a bírósági és bíróságon kívüli iratok kézbesítéséről; 1206/2001/EK Rendelet (2001. május 28.) a polgári és kereskedelmi ügyekben a bizonyítás felvétel tekintetében történő, a tagállamok bírósági közötti együttműködésről; 1896/2006/EK rendelet (2006. december 12.) az európai fizetési meghagyásos eljárás létrehozásáról; 1346/2000/EK rendelet (2000. május 29.) a fizetésektelenségi eljárásról.

javaslattétel a nemzeti hatóságok által lefolytatandó bünvádi eljárások megindítására, különösen az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények vonatkozásában; nyomozások és bünvádi eljárások kezdeményezésének összehangolása; az igazságügyi együttműködés erősítése, többek között a joghatósági összeütközések feloldása, az Európai Igazságügyi Hálózattal való szoros együttműködés révén. E rendeletekben kell továbbá meghatározni azokat a szabályokat, amelyek alapján az Európai Parlament és a nemzeti parlamentek részt vesznek az Eurojust tevékenységének értékelésében.

c) A 86. cikk *különleges jogalkotási rendelet* elfogadására teremt lehetőséget, melyekben az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények üldözésére a Tanács, az Európai Parlament egyetértését követően, egyhangúlag határozva, az Eurojustból Európai Ügyészséget hozhat létre.

d) A 88. cikk a rendőrségi együttműködésben *rendes jogalkotási rendelet* elfogadásának jogalapját rögzíti. Az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében elfogadott rendeletekben meghatározhatja az Europol felépítését, működését, tevékenységi területét és feladatait. E feladatok az információk, így különösen a tagállamok vagy harmadik országok hatóságai, illetve az Unión kívüli szervezetek által szolgáltatott információk összegyűjtése, tárolása, feldolgozása, elemzése és cseréje; a tagállamok hatáskörrel rendelkező hatóságaival közösen vagy közös nyomozó csoportok keretében végzett nyomozati és operatív tevékenységek összehangolása, megszervezése és végrehajtása, adott esetben az Eurojusttal kapcsolatot tartva. E rendeletek határozzák meg azokat az eljárásokat, melyek szerint az Európai Parlament – a nemzeti parlamentekkel közösen – ellenőrzi az Europol tevékenységét.

e) A 75. cikk szintén lehetővé teszi *rendes jogalkotási rendelet* meghozatalát, melynek lehetnek büntetőjogi, bünyügyi vonatkozásai. Az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében, rendeletekben meghatározhatja a terrorizmus és az ahhoz kapcsolódó tevékenységek megelőzése és azok elleni küzdelem érdekében a tőkemozgások és a fizetési műveletek terén meghozott közigazgatási intézkedések, így például a természetes és jogi személyek, csoportok vagy nem állami, illetve államisággal nem rendelkező entitások birtokában vagy tulajdonában lévő, illetve őket illető pénzkészletek, pénzügyi eszközök és gazdasági jövedelmek befagyasztásának kereteit.

B) Irányelv. Az EUM-Szerződés a 82. cikk (2) bekezdésében, 83. cikk (1) bekezdésében és 83. cikk (2) bekezdésében nevesíti jogalkotási aktus irányelv formájában történő meghozatalát.⁶⁹⁰

a) A 82. cikk (2) bekezdése értelmében az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében elfogadott irányelvekben szabályozási minimumokat állapíthat meg a több államra kiterjedő vonatkozású büntetőügyekben a bírósági ítéletek és határozatok kölcsönös elismerésének, valamint a rendőrségi és igazságügyi együttműködésnek a megkönnyítése érdekében. Ezen irányelveknek figyelembe kell venniük a tagállamok jogi hagyományai és jogrendszerei közötti különbségeket (*rendes jogalkotási irányelv*).

Az irányelvekben foglalt szabályozási minimumok a következőkre vonatkozhatnak: a bizonyítékok tagállamok közötti kölcsönös elfogadhatósága; személyek jogai a büntetőeljárásban; a bűncselekmények sértettjeinek jogai; a büntetőeljárás egyéb olyan külön vonatkozásai, amelyeket a Tanács határozatban előzetesen ilyenként határozott meg.

⁶⁹⁰ E cikkek képezik a jogalapját az Európai Parlament és a Tanács 2011/36/EU irányelve (2011. április 5.) az emberkereskedelem megelőzéséről, és az ellene folytatott küzdelemről, az áldozatok védelméről, valamint a 2002/629/IB tanácsi kerethatározat felváltásáról (HL L 101., 2011.4.15., 1-11.); az Európai Parlament és a Tanács 2011/92/EU irányelve (2011. december 13.) a gyermekek szexuális bántalmazása, szexuális kizsákmányolása és a gyermekpornográfia elleni küzdelemről, valamint a 2004/68/IB tanácsi kerethatározat felváltásáról (HL L 335., 2011.12.17., 1-14.) megalkotásának.

Ezen irányelvek megalkotása során érvényesíthető a döntéshozatali eljárások bemutatásakor ismertetett burkolt tagállami vétó, ha az irányelvtervezet valamely tagállam büntető igazságügyi rendszerének alapvető vonatkozásait érintené. Lehetőség van továbbá egyet nem értés esetén megerősített együttműködés kezdeményezésére.⁶⁹¹

b) A 83. cikk (1) bekezdés további jogalap *rendes jogalkotási irányelvek* elfogadására. Az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében irányelvekben szabályozási minimumokat állapíthat meg a bűncselekményi tényállások és büntetési tételek meghatározására vonatkozóan olyan különösen súlyos bűncselekmények esetében, amelyek jellegüknél vagy hatásuknál fogva több államra kiterjedő vonatkozásúak, illetve amelyek esetében különösen szükséges, hogy az ellenük folytatott küzdelem közös alapokon nyugodjék. Ezen nevesített bűncselekmények: terrorizmus; emberkereskedelem; a nők és gyermekek szexuális kizsákmányolása; tiltott kábítószer-kereskedelem; tiltott fegyverkereskedelem; pénzmosás; korrupció; pénz és egyéb fizetőeszközök hamisítása; számítógépes bűnözés; szervezett bűnözés. A Tanács különleges jogalkotási eljárás keretében elfogadott *határozatban* ezen bűncselekmény körét bővítheti.

c) A 83. cikk (2) bekezdése alapján sor kerülhet egyaránt *rendes vagy különleges jogalkotási irányelvek* elfogadására. Ha valamely egyéb uniós harmonizáció hatálya alá tartozó területen az Unió politikájának eredményes végrehajtásához elengedhetetlen a tagállamok büntetőügyekre vonatkozó törvényi, rendeleti, és közigazgatási rendelkezéseinek közelítése, irányelvekben szabályozási minimumokat lehet megállapítani e területen a bűncselekményi tényállások és a büntetési tételek meghatározására vonatkozóan. Ezen irányelveket ugyanazon rendes vagy különleges jogalkotási eljárás keretében kell elfogadni, mint amely szerint az egyéb uniós harmonizációs intézkedéseket elfogadták. Ilyen egyéb harmonizációs terület lehet például a környezetvédelem, ahol sor kerülhet valamilyen jogalkotási aktus elfogadására, melyhez kapcsolódhat bűncselekményi tényállások és büntetési tételek meghatározására vonatkozó, büntetőjogi tárgyú irányelv megalkotása azonos jogalkotási eljárásban, mint amelyben a környezetvédelmi tárgyú jogalkotási aktus elfogadásra került. Konkrét például szolgál a jogellenes be- és átutazás, tartózkodás és az embercsempészet, ahol a jogellenes be- és átutazáshoz, valamint a jogellenes tartózkodáshoz történő segítségnyújtás meghatározásáról szóló 2002/90/EK irányelv (2002. november 28.)⁶⁹² rendelkezéseit büntetőjogi tartalommal egészíti ki a 2002. november 28-i, a jogellenes be- és átutazáshoz, valamint a jogellenes tartózkodáshoz történő segítségnyújtás elleni küzdelem büntetőjogi keretének megerősítéséről szóló 2002/946/IB kerethatározat.⁶⁹³ Az ilyen irányelvek jogalkotási eljárásában is megengedett a korábbiakban már többször hivatkozott burkolt tagállami vétó és kilenc tagállam megerősített együttműködése.⁶⁹⁴

C) *Határozat*. Az EUM-Szerződés a 82. cikk (2) bekezdés d) pontban és a 83. cikk (1) bekezdésében nevesíti határozat megalkotásának lehetőségét különleges jogalkotási eljárásban. Ezekben az esetekben *különleges jogalkotási határozatról* van szó.

a) A 82. cikk (2) bekezdés d) pontja alapján a Tanács az Európai Parlament egyetértését követően, egyhangú döntéssel határozatban állapíthatja meg a büntetőeljárás olyan külön vonatkozásait, amelyek tekintetében az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási irányelvben szabályozási minimumokat állapíthat meg a több államra kiterjedő vonatkozású büntetőügyekben a rendőrségi és igazságügyi együttműködés megkönnyítése érdekében.

⁶⁹¹ EUM-Szerződés 82. cikk (3) bekezdés.

⁶⁹² HL L 328., 2002.12.5., 17-18.

⁶⁹³ Karsai 2008: 1961.

⁶⁹⁴ EUM-Szerződés 83. cikk (3) bekezdés.

b) A 83. cikk (1) bekezdés alapján a Tanács ugyancsak az Európai Parlament egyetértését követően, egyhangú döntéssel, különleges jogalkotási határozatban a bűnözés alakulásának függvényében kibővítheti azon különösen súlyos, jellegűknél vagy hatásuknál fogva több államra kiterjedő vonatkozású bűncselekmények körét, amelyekre vonatkozóan az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében elfogadott irányelvben szabályozási minimumokat állapíthat meg a bűncselekményi tényállások és a büntetési tételek meghatározására vonatkozóan.

D) Nem nevesített formájú jogalkotási aktusok. A büntetőügyekben folytatott igazságügyi és rendőrségi együttműködés vonatkozásában az EUM-Szerződés több olyan rendelkezést tartalmaz, melyek nem nevesítik azt, hogy az intézmények milyen formában alkothatják meg az adott rendelkezés szerinti jogi aktust. Ezen esetekben jogalkotási aktus elfogadására van lehetőség rendes jogalkotási vagy különleges jogalkotási eljárás keretében. Amennyiben az alapító szerződések nem rendelkeznek a jogi aktus formájáról, azt az intézmények az alkalmazandó döntéshozatali eljárásoknak megfelelően, eseti alapon maguk választhatják meg az arányosság elvével és az EUM-Szerződés 296. (ex 253.) cikkével összhangban. Az Európai Bíróság gyakorlatában következetesen alkalmazza azt az álláspontot, hogy a jogi aktus minősítését annak tartalma határozza meg.⁶⁹⁵

Az alábbiakban felsoroljuk az EUM-Szerződés azon cikkeit, melyek nem nevesítik az elfogadható jogalkotási aktusok formáit és kísérletet teszünk a jogalkotási aktus feltételezhető formájának meghatározására.

a) A 74. cikk alapján a Tanács különleges jogalkotási eljárásban a Bizottság javaslata alapján és az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően intézkedéseket fogadhat el a tagállamok illetékes szervezeti egységei között, illetve ezen egységek és a Bizottság között a szabadságon, biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség területein történő igazgatási együttműködés biztosítására. Mivel alapvetően igazgatási együttműködésről és nem jogközeletésről van szó, illetve az alkalmazandó döntéshozatali eljárás a különleges jogalkotási eljárás, az irányelvi forma kizárható, valószínűsíthetően az intézkedések határozat, esetlegesen rendelet formájában ölthetnek testet.

b) A 82. cikk (1) bekezdése a rendeletek kapcsán már említésre került. Itt a bírósági határozatok kölcsönös elismerése, a joghatósági összeütközések megelőzése és rendezése, a bírák, ügyészek és az igazságügyi alkalmazottak képzésének támogatása, illetve a tagállamok hatóságai közötti büntetőeljárasi együttműködés megkönnyítése és a határozatok végrehajtása érdekében rendes jogalkotási eljárás keretében elfogadásra kerülő intézkedésekről van szó, melyek minden bizonnyal rendeleti formában fognak megjelenni.

c) A 84. cikk az Európai Parlament és a Tanács számára rendes jogalkotási eljárás keretében a bűnmegelőzés terén a tagállami intézkedések előmozdítására és támogatására vonatkozó intézkedések megállapítását teszi lehetővé, kizárva azonban a tagállamok törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseinek bármilyen harmonizációját. A rendes jogalkotási eljárás a rendeleti formát erősíti, mivel azonban a rendelkezés kizár bármilyen jogharmonizációt, így nagyobb az esélye valamennyi tagállamhoz címzett határozat elfogadásának, ugyanis a rendeletek jogegységesítési eszközként is szolgálnak.

d) A 87. cikk (2) bekezdése alapján a rendőrségi együttműködésben az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében intézkedéseket állapíthat meg a következő tárgyakban: a releváns információk összegyűjtése, tárolása, feldolgozása, elemzése és cseréje; az állomány képzésének támogatása, valamint együttműködés az állomány egymás

⁶⁹⁵ Blutman 2010: 237.

közötti cseréje, a felszerelések használata és a kriminalisztikai kutatások terén; a szervezett bűnözés súlyos formáinak felderítésére vonatkozó közös nyomozási technikák.

E rendelkezés esetében a rendes jogalkotási eljárásból következően inkább a rendelet, mint a valamennyi tagállamhoz címzett határozat felé billen a mérleg. A határozati formára példa a korábbi III. pillérből a Tanács 2002. július 22-i 2002/630/IB határozata a büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködésről szóló keretprogram (AGIS) létrehozásáról⁶⁹⁶ vagy a Tanács 2005. november 21-i 2005/876/IB határozata a bűnügyi nyilvántartásban szereplő információk cseréjéről.⁶⁹⁷

e) A 87. cikk (3) bekezdése alapján a rendőrségi együttműködésben a Tanács különleges jogalkotási eljárásban az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően egyhangú határozattal intézkedéseket állapíthat meg a tagállamok hatóságai közötti operatív együttműködésre vonatkozóan. Ezen intézkedések formája valószínűsíthetően rendelet, mivel a 87. cikk (3) bekezdése lehetővé teszi legalább kilenc tagállam számára, hogy az intézkedések tervezetét terjesszék az Európai Tanács elé. Ekkor a Tanácsban folytatott eljárást fel kell függeszteni. Az Európai Tanács a felfüggesztéstől számított négy hónapon belül a tervezetet visszautalja elfogadásra a Tanács elé. Amennyiben az Európai Tanácsban nem sikerül a konszenzust elérni, legalább kilenc tag megerősített együttműködést kezdeményezhet. Természetesen nem zárható ki a határozati forma sem, korábban a III. pillérben a hatóságok együttműködése tárgyában határozatok is születtek.

f) A 82. cikk feljogosítja a Tanácsot, hogy különleges jogalkotási eljárásban meghatározza azokat a feltételeket és korlátokat, amelyek mellett a tagállamok hatóságai egy másik tagállam területén – annak hatóságaival kapcsolatot tartva és velük egyetértésben – intézkedéseket fogantathatnak. A Tanács itt az Európai Parlamenttel folytatott konzultációs eljárást követően, egyhangúlag határoz. A különleges jogalkotási eljárás és a szabályozási tárgy a határozati formát valószínűsíti. Természetesen itt sem zárható ki rendelet megalkotása.

Nem jogalkotási aktusok. Ebbe a kategóriába az EUM-Szerződés 70. cikke szerinti jogi aktusok és a 75. cikk szerinti végrehajtási aktusok tartoznak.

a) Az EUM-Szerződés 70. cikke értelmében a Tanács a Bizottság javaslata alapján intézkedéseket fogadhat el, amelyekben megállapítja azokat a szabályokat, amelyek szerint a tagállamok a Bizottsággal együttműködve – különösen a kölcsönös elismerés elvének teljes körű alkalmazását elősegítendő – elvégzik a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térségben az uniós politikák tagállami hatóságok általi végrehajtásának objektív és pártatlan értékelését. Az értékelés tartalmáról és eredményéről tájékoztatni kell az Európai Parlamentet és a nemzeti parlamenteket.

A korábbi III. pillérben például az uniós értékelési mechanizmusok bevezetésére együttes fellépés és határozat született.⁶⁹⁸

b) Az EUM-Szerződés 75. cikke alapján, a Tanács a Bizottság javaslatára végrehajtási intézkedéseket fogadhat el az Európai Parlament és a Tanács által a 75. cikk alapján rendes jogalkotási eljárás keretében a tőke mozgások és a fizetési műveletek terén meghozott közgazdasági intézkedések, így például a természetes és jogi személyek, csoportok vagy nem állami, illetve államisággal nem rendelkező entitások birtokában vagy tulajdonában lévő, illetve

⁶⁹⁶ HL L 203., 2002.12.5., 5-8.

⁶⁹⁷ HL L 322., 2005.12.9., 33-37.

⁶⁹⁸ A Tanács 1997. december 5-i 1997/827/IB együttes fellépése a szervezett bűnözés elleni nemzetközi kötelezettségvállalások nemzeti szintű alkalmazásának és végrehajtásának értékelésére szolgáló mechanizmus létrehozásáról; a Tanács 2002. november 28-i 2002/996/IB határozata a terrorizmus elleni küzdelem érdekében elfogadott nemzeti jogi szabályozásoknak és ezek alkalmazásának az értékelésére szolgáló mechanizmus létrehozásáról.

őket illető pénzkészletek, pénzügyi eszközök és gazdasági jövedelmek befagyasztásának kereteit meghatározó rendeletek végrehajtása érdekében.

A fent említett intézkedések elvileg rendelet vagy határozat formáját is ölthetik, az irányelv kevésbé valószínű.

10.2.2. Nevesített atipikus aktusok

a) Ide sorolható az *Európai Tanácsnak* az EUM-Szerződés 86. cikk (4) bekezdése szerinti *határozata*, mely egyszerűsített szerződésmódosításra nyújt lehetőséget. Mint korábban említésre került, az Európai Tanács az Európai Ügyészség hatáskörének a több államra kiterjedő vonatkozású súlyos bűncselekményekre történő kiterjesztése érdekében az Európai Parlament egyetértését és a Bizottsággal folytatott konzultációt követően, egyhangúan meghozott határozatban módosíthatja a 87. cikk (1) és (2) bekezdését. Az alapító szerződések ilyen egyszerűsített szerződésmódosításra vonatkozó cikkeit „átvezetési záradéknak” („passarelle clause”) is nevezik.

b) Az EUM-Szerződés 68. cikke értelmében az *Európai Tanács* meghatározza a szabadságon, biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térségen belüli jogalkotási és operatív programok tervezésére vonatkozó *stratégiai iránymutatásokat*.

10.3. Összegzés

A Lisszaboni Szerződéssel tehát lényeges változáson estek át a Büntetőügyekben folytatott igazságügyi és rendőrségi együttműködés jogi aktusai.

a) Bizonyos módosításokkal a *korábbi I. pilléres közösségi jogi aktusok kerültek kiterjesztésre* a Büntetőügyekben folytatott igazságügyi és rendőrségi együttműködés területére is. Hangsúlyozandó, hogy az Európai Unióban érvényesülő integráció valamennyi területén, a közös kül- és biztonságpolitika kivételével, egységes jogi aktus készlet kerül alkalmazásra.

b) A Lisszaboni Szerződés módosításait követően *intenzívebb, felgyorsuló uniós jogalkotás* várható ezen a területen is. Jó példa erre a polgári ügyekben folytatott igazságügyi együttműködés, azon belül a határon átnyúló ügyekre vonatkozóan a nemzetközi magánjog és a polgári eljárásjog területei.⁶⁹⁹

c) *Megjelenik a rendelet formájában történő jogalkotás*. Várható ennek dominanciája, de természetesen jelentős szerepet kapnak a tagállamok törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseinek közelítését szolgáló irányelvek is.

d) Érvényesülnek a *közvetlen alkalmazhatóság és a közvetlen hatály doktrínái*. Az EUM-Szerződés 288. cikkének rendelkezéséből, valamint az Európai Bíróság esetjogából következően a rendeletek és a határozatok vertikális és horizontális közvetlen hatállyal egyaránt rendelkeznek. Az irányelvek esetében az Európai Bíróság azonban csak a vertikális közvetlen hatály lehetőségét ismerte el, az irányelvek horizontális közvetlen hatályát visszautasította.

Csak az irányelv rendelkezései alapján üldözendő cselekmény, amennyiben nincs megfelelő nemzeti tényállásban megfogalmazva, büntetlenül marad, annak ellenére, hogy ez a jogalkotói passzivitás jogsértés, méghozzá az uniós jog megsértését jelenti. Lisszabont követően az irányelv jogforrási forma sem oldja meg ezt a kerethatározat esetében is ismert problé-

⁶⁹⁹ Lásd 689. lábjegyzet, valamint erről: Európai polgári eljárásjog, jogszabálygyűjtemény (szerk.: Dr. Osztoivits András), HVG-ORAC, Budapest 2004., Dr. Nagy Csongor István: Az Európai Unió nemzetközi magánjoga, HVG-ORAC, Budapest 2006.

mát. Az Európai Bíróság töretlen gyakorlata szerint önmagában az irányelvből közvetlenül az egyénre kötelezettség nem hárulhat.

Ha az irányelv viszont valamely magatartással kapcsolatosan kifejezett dekriminalizációt tartalmazna, amelynek a tagállam a büntetőjogában nem tesz eleget, erre a nemzeti jog alapján büntetőeljárás alá vont személy hivatkozhat, hiába tekinthető az átültetés elmulasztása uniós jogsértésnek a tagállam részéről. Lisszabont megelőzően a kerethatározat nem oldotta fel ezt a problémát. Ha az irányelv rendelkezése megfelel a közvetlen hatály feltételeinek, mivel büntetőeljárásban jellemzően vertikális viszonyról van szó, a terhelt hivatkozhat az irányelv számára kedvezőbb rendelkezésére. Ha az irányelv rendelkezése nem felel meg a közvetlen hatály feltételeinek, a nemzeti jog irányelv-konform értelmezésének kötelezettsége (közvetett hatály) jelenthet segítséget a terhelt számára

e) A magánfelek védelme és az irányelvek joghatásainak érvényesülése érdekében az Európai Bíróság *az állam fogalmát és ezzel a vertikális viszonyt tágan értelmezi*. Ennek büntetőügyekben fokozott jelentősége van, hisz egy büntetőeljárásban általában vertikális viszonyról van szó a magánvádas bűncselekmények kivételével.

f) Érvényesül a *közvetett hatály elve*, azonban már nem a kerethatározatokra, hanem az irányelvekre vonatkozóan. A nemzeti hatóságok, bíróságok kötelesek a nemzeti jogot irányelv-konform módon, az irányelv szövegének és céljának fényében értelmezni. Az értelmezési kötelezettség változatlanul nem vezethet contra legem értelmezésre; nem alapozhat meg vagy súlyosbíthat büntetőjogi felelősséget, visszaható hatályú büntetőjogi felelősséget; irányelv nem róhat kötelezettséget önmagában közvetlenül magánfélre.

g) Az irányelv közvetlen hatálya érvényesülhet *háromoldalú jogviszonyokban* büntető vonatkozású ügyekben, így az irányelveknek lehet járulékos joghatása a büntetőeljárásban részt nem vevő magánfélre.

h) Megjelenik a *tagállami kárfelelősség* az irányelv nem megfelelő implementálásáért. Mint korábban utaltunk arra, a tagállamok magánfelekkel szembeni kártérítési felelősségének három alapfeltétele van: a megsértett irányelv biztosítson jogot a magánfélnek és e jog tartalmát lehessen azonosítani az irányelv rendelkezései alapján; a jogsértés és a kár bekövetkezése között okozati összefüggés álljon fel; a jogsértés kellően súlyos legyen.⁷⁰⁰

i) Érvényesülhet a büntetőjogi tárgyú *irányelvek kizáró joghatása* magánfelek közötti jogvitákban. Például pénzmossással, korrupcióval kapcsolatos bűncselekmények szabályozásában eltér az uniós irányelv és a nemzeti törvény. Az uniós irányelv kizárhatja a vele ellentétes nemzeti büntetőjogi jogszabály alkalmazását magánfelek közötti jogvitákban (horizontális viszonylat), amelyben egy magánfél, aki például a korrupció miatt nem nyert meg egy közbeszerzést, kártérítési igényt érvényesít a bűncselekmény elkövetőjével, a korrupció hivatalnokkal szemben. Az irányelv a félretett belső jogszabályi rendelkezést nem helyettesíti saját szabályával. Az irányelvnek azonban csak akkor lehet kizáró joghatása a magánfelek közötti jogvitában, ha ezzel nem sújtja a magánfelet, az elkövetőt irányelven alapuló kötelezettség.⁷⁰¹

j) Jogközelítést szolgáló eszközként a *kerethatározat irányelvel történő felváltásával kiküszöbölésre került a hatékonyságot csökkentő szankciónélküliség*. Amennyiben ugyanis a tagállam nem teljesíti az irányelvben meghatározott kötelezettségeit, egyrészt a Bizottság kötelezettségzegési eljárást indíthat a tagállammal szemben az Európai Bíróság előtt, másrészt magánfelek kártérítési igényt érvényesíthetnek a tagállammal szemben.

⁷⁰⁰ Blütman 2010: 447.

⁷⁰¹ Blütman 2010: 353-354.

11. A KKBP jogi aktusai a Lisszaboni Szerződés után

11.1. Az intézményi jogi aktusok típusa, formái

A Közös kül- és biztonságpolitika a Lisszaboni Szerződést követően is megőrizte speciális helyzetét, a pillér rendszer megszűnése ellenére.⁷⁰² Míg a korábbi III. pillért képező büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés terén a Lisszaboni Szerződést követően a korábbi kormányközi együttműködés helyett a szupranacionális együttműködés érvényesül, addig a Közös kül- és biztonságpolitika a Lisszaboni Szerződést követően is a kormányközi együttműködésre épül. Bár a Lisszaboni Szerződés az intézményi jogi aktusok egységes rendszerét intézményesítette az egész Unióban, ez alól kivételt képez a közös kül- és biztonságpolitika, ahol speciális intézményi jogi aktus rend érvényesül. A közös kül- és biztonságpolitika eszközei megőrzik alapvető politikai természetüket.

Várnay Ernő a KKBP terén egy háromszintű másodlagos jogforrási rendszert lát megvalósulni: az *Európai Tanács* által elfogadott *iránymutatások* – ezek ölthetnek határozati formát is – alkotják a legfelsőbb szintet; az előzőek gyakorlatba ültetését szolgálják a *Tanács* által elfogadott *határozatok*; a hierarchia legalsó szintjén a „*végrehajtási határozatok*” állnak.⁷⁰³

A határozat különleges fajtáiként kezeli a műveleti fellépésre vonatkozó határozatot; a természetes személyek személyes adatainak a tagállamok által végzett feldolgozása tekintetében történő védelmére, valamint az ilyen adatok szabad áramlására vonatkozó szabályokat megállapító határozatot; a biztonság- és védelmi politika területén felmerülő kiadásokkal kapcsolatos speciális rendelkezésekről szóló határozatot.⁷⁰⁴

Az intézményi jogi aktusok a Közös kül- és biztonságpolitika területén is rendszerezhetőek az aktusok típusai és formái szerint.

A Lisszaboni Szerződést követően az intézményi jogi aktusok *két típusa* az általános szintjén a „*jogalkotási aktusok*” és „*nem jogalkotási aktusok*”. A különös szintjén viszont a KKBP intézményi jogi aktusait érdemesebb „*jogilag kötelező*” és „*jogilag nem kötelező*” típusokra osztani. Mindkét típuson belül az intézményi aktusoknak különböző *formái* vannak.

11.1.1. Az intézményi jogi aktusok egyik típusa: a jogilag kötelező aktusok, azaz a nem jogalkotási aktusok

Fontos hangsúlyozni, hogy az EU-Szerződés több cikkében is⁷⁰⁵ rögzíti, hogy a közös kül- és biztonságpolitika terén „*jogalkotási aktusok*” elfogadása kizárt. Tehát itt alapvetően a jogi aktusok típusait illetően „*nem jogalkotási aktusokról*” van szó, ezek az intézményi jogi aktusok nem „*rendes jogalkotási eljárás*” és nem „*különleges jogalkotási eljárás*” keretében kerülnek megalkotásra. Ez azonban nem jelenti azt, hogy az általános iránymutatásoknak és különösen a határozatoknak ne lenne jogi kötőereje, tehát bár formálisan „*nem jogalkotási aktusokról*” van szó, mégis jogilag kötelezőek. A KKBP nem jogalkotási aktusai tipikusan a tagállamokat kötelezik; a nem kizárólag tagállamokhoz címzett határozatok viszont azokra kötelezőek, akiket címzettként megjelölnek.

⁷⁰² Kajtár Gábor szerint a Lisszaboni Szerződés után az Unió kettős pillérszerkezettel rendelkezik: egyéb uniós politikák pillére mellett a Közös kül- és biztonságpolitika is megőrizte elkülönült pillér jellegét. Kajtár 2010: 11-13.

⁷⁰³ Várnay – Papp 2010: 223.

⁷⁰⁴ Várnay – Papp 2010: 223.

⁷⁰⁵ 24. cikk (1) bekezdés második albekezdés, 31. cikk (1) bekezdés.

A Lisszaboni Szerződés a nem jogalkotási aktusok három fő kategóriáját vezette be: a) felhatalmazáson alapuló jogi aktusok, b) végrehajtási aktusok, c) egyéb, közvetlenül a Szerződés felhatalmazása alapján elfogadott nem jogalkotási aktusok.

A közös kül- és biztonságpolitika terén a nem jogalkotási aktusok mindhárom kategóriája megtalálható, azonban a fenti három kategória előfordulása pont fordított sorrendet alkot.

Ad a) A legkevésbé a *felhatalmazáson alapuló nem jogalkotási aktus*. Ilyen a Politikai és Biztonsági Bizottságnak az EU-Szerződés 38. (ex 25.) cikk harmadik albekezdés alapján meghozott határozata. A Tanács által meghatározott válságkezelési műveletek céljára és időtartamára a Tanács felhatalmazhatja a Politikai és Biztonsági Bizottságot, hogy meghozza a válságkezelési művelet politikai ellenőrzésére és stratégiai irányítására vonatkozó megfelelő határozatokat.

Ad b) A *végrehajtási nem jogalkotási aktusok* már nagyobb számban fordulhatnak elő. Ilyenek például a Tanácsnak az EU-Szerződés 25. (ex 12.) cikke iii) pontja szerinti határozatai, melyek meghatározzák az EU-Szerződés 28. (ex 14.) cikke szerinti „műveleti fellépés határozatok” és az EU-Szerződés 29. (ex 15.) cikke szerinti „közös álláspont határozatok” végrehajtásának szabályait.

Ad c) A Közös kül- és biztonságpolitika terén legjellemzőbbek az előző két kategóriába nem sorolható, úgynevezett *egyéb, közvetlenül az EU-Szerződés felhatalmazása alapján elfogadott nem jogalkotási aktusok*.

11.1.2. A nem jogalkotási aktusok formái

A Közös kül- és biztonságpolitika intézményi jogi aktusainak *típusos formáit* az EU-Szerződés 25. cikke (ex 12. cikk) nevesíti, melyek az *általános iránymutatások; határozatok*, amelyek meghatározzák: i) az Unió által végrehajtandó fellépéseket, ii) az Unió által képviselendő álláspontokat, iii) az i) és ii) pontokban említett határozatok végrehajtásának szabályait.

A két új alkalmazható jogi aktus tehát az *általános iránymutatás* és a *határozat*. Az EU-Szerződés 26. cikkéből (ex 13. cikk) következően az általános iránymutatások elfogadása az Európai Tanács hatáskörébe tartozik, azonban az Európai Tanács alkothat határozatot is.⁷⁰⁶

Ugyancsak a 26. cikkéből (ex 13. cikk) következően a határozatok megalkotása alapvetően a Tanács hatáskörébe tartozik és a Tanács által megalkotott határozatok hierarchikusan alárendeltek az Európai Tanács által elfogadott általános iránymutatásoknak és határozatoknak.⁷⁰⁷

Az Európai Tanács és a Tanács közötti jogalkotási hatáskör tehát az EU-Szerződés 26. cikke (ex 13. cikk) alapján a következők szerint oszlik meg:

Az Európai Tanács megállapítja az Unió stratégiai érdekeit, valamint meghatározza a Közös kül- és biztonságpolitika célkitűzéseit és az arra vonatkozó általános iránymutatásokat, beleértve a védelmi vonatkozású kérdéseket is. Szükség esetén az Európai Tanács határozatokat is hozhat. Ha nemzetközi fejlemények szükségessé teszik, az Európai Tanács elnöke rendkívüli európai tanácsi ülést hívhat össze abból a célból, hogy a fejleményekre tekintettel meghatározzák az Unió által követendő politikai stratégiai irányvonalakat.

A Tanács az Európai Tanács által meghatározott általános iránymutatások és stratégiai irányvonalak alapján kidolgozza a Közös kül- és biztonságpolitikát, és meghozza az e politika meghatározásához és végrehajtásához szükséges határozatokat.

⁷⁰⁶ EU-Szerződés 26. (ex 13. cikk) cikk (1) bekezdés.

⁷⁰⁷ EU-Szerződés 26. (ex 13. cikk) cikk (2) bekezdés.

A „közös stratégiát” tehát felváltotta az Európai Tanács határozata; az „együttes fellépést” és a „közös álláspontot” pedig a Tanács határozata.

11.1.3. Az intézményi jogi aktusok másik típusa: a jogilag nem kötelező aktusok

A KKBP terén is több olyan intézményi aktus használható, melyek jogilag nem kötelezőek, de adott esetben lehet bizonyos jogi hatásuk. A formájuk alapján a jogilag nem kötelező aktusok két csoportja: a nevesített atipikus aktusok; a nem nevesített aktusok.

a) *Nevesített atipikus aktusok.* Ebbe a körbe az *ajánlás* és a *vélemény* tartozik. Az EU-Szerződés V. Címében a 22. cikk (1) bekezdés harmadik albekezdése, a 46. cikk (6) bekezdése az *ajánlást*; míg a 38. (ex 25.) cikk (1) bekezdése a *véleményt* nevesíti.

b) *Nem nevesített aktusok.* Nem nevesített aktusokként összegezhetőek különböző *nyilatkozatok, állásfoglalások, közlemények, tájékoztatások*, amikor nemzetközi események vagy körülmények nem teszik szükségessé nevesített aktus alkalmazását, amelyek a tagállamok számára irányadóak egy-egy kérdésben.

11.1.4. Látszólagos jogi aktus

Az EU-Szerződés V. címében találkozhatunk olyan meghatározással, amely esetében első olvasásra azt hihetjük, hogy jogi aktussal van dolgunk. Az EU-Szerződés 32. cikk (ex 16. cikk) értelmében a tagállamok az Európai Tanácson és a Tanácson belül tanácskoznak minden általános érdekű kül- és biztonságpolitikai kérdésről annak érdekében, hogy a kérdés vonatkozásában „*közös megközelítést*” alakítsanak ki. Ha az Európai Tanács, vagy a Tanács „*közös megközelítést*” határoz meg, az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviseelője és a tagállamok külügyminiszterei a Tanács keretében összehangolják tevékenységeiket. Itt a „*közös megközelítés*” önálló jogi aktus jellege csak látszólagos, valójában az Európai Tanács vagy a Tanács a közös megközelítést határozat formájában fogadja el. Ez következik abból, hogy az EUM-Szerződés 25. cikke (ex 12. cikk) nem beszél külön jogi eszközként „*közös megközelítésről*”.

11.2. Általános iránymutatás (*general guideline*)

Az általános iránymutatásról az EU-Szerződés 26. (ex 13.) cikke rendelkezik, azonban keveset árul el az általános iránymutatás ismérveit, jellemzőit, tartalmi követelményeit, jogi kötelességét illetően.

A 26. (ex 13.) cikk (1) bekezdés szerint az Európai Tanács megállapítja az Unió stratégiai érdekeit, valamint meghatározza a közös kül- és biztonságpolitika célkitűzéseit és az arra vonatkozó általános iránymutatásokat, beleértve a védelmi vonatkozású kérdéseket is. A rendelkezésből annyi állapítható meg, hogy az általános iránymutatások elfogadása az Európai Tanács hatáskörébe tartozik, és minden bizonnyal az Unió stratégiai érdekeinek, a közös kül- és biztonságpolitika célkitűzéseinek, valamint az Unió által követendő politikai stratégiai irányvonalaknak a meghatározása formailag általános iránymutatásban történik. Ezt a következtetést erősíti, hogy a 26. cikk (ex 13. cikk) (1) bekezdése és (2) bekezdése külön nevesíti ugyan az Unió „stratégiai érdekeit”, „a közös kül- és biztonságpolitika célkitűzéseit”, „a stratégiai irányvonalakat” és az „az általános iránymutatásokat”, de a 25. cikk (ex 12. cikk) a kö-

zös kül- és biztonságpolitika eszközeinek, jogi aktusainak felsorolására csak az „általános iránymutatásokat” tartalmazza.

A 26. cikk (ex 13. cikk) (2) bekezdéséből következően az általános iránymutatások hierarchikusan a Tanács határozatai fölött állnak, mivel a Tanács az Európai Tanács által meghatározott általános iránymutatások alapján dolgozza ki a Közös kül- és biztonságpolitikát és hozza meg az e politika meghatározásához és végrehajtásához szükséges határozatokat.

11.3. Határozat (Decision)

Az EU-Szerződés 25. (ex 12.) cikkének b) pontja a Közös kül- és biztonságpolitika terén alkalmazható intézményi aktusok egyikeként nevesíti a határozatot, azonban annak csak tartalmi követelményeit (végrehajtandó fellépések, képviselendő álláspontok és ezek végrehajtási szabályainak meghatározása) rögzíti, a határozat egyéb egységes ismérveire, formai követelményeire vonatkozó értelmezést vagy utalást nem tartalmaz. Ennek következtében az EUM-Szerződés 288. (ex 249.) cikkére kell hagyatkoznunk, mely szerint a határozat teljes egészében kötelező; amennyiben megjelöli a címzettjeit, kizárólag a megjelölt címzettekre kötelező.

Van olyan álláspont, mely szerint a KKBP határozat nem feleltethető meg az EUM-Szerződés 288. cikk szerinti határozatnak. Ha ugyanis a 288. cikk szerinti határozatról beszélhetnénk e területen – amit a címzett nélküli, normatív jellegű határozati fajta lehetővé is tenne –, akkor egy olyan jogi aktust ismernénk el a KKBP területén, melynek a tagállamok jogrendszerén belül közvetlen hatálya van.⁷⁰⁸ Véleményem szerint ez csak részben fogadható el. Nyilvánvaló, hogy a KKBP határozatok sajátosságai eltérnek az egyéb uniós politikák határozataitól. Az EU-Szerződés specifikus cikkei csak a tartalmi követelményeket rögzítik a KKBP határozatok vonatkozásában, az egyéb egységes vagy formára vonatkozó követelményeket nem. A határozatra, mint jogi aktus formára, a KKBP esetében is alkalmazható az EUM-Szerződés 288. (ex 249.) cikk vonatkozó rendelkezése, típusát tekintve azonban nem jogalkotási aktusról van szó.

A határozat két fajtája alapvetően a címzett és a címzett nélküli határozat. A határozatok általában címzettek, és tipikus címzettjeik a tagállamok, de a címzettek lehetnek magánfelek is. A KKBP szolgált példát címzett nélküli határozatra is, ilyen tipikusan az egyes szervekbe történő személyi kinevezéseket tartalmazó határozat⁷⁰⁹ vagy a különleges képviselő kinevezésére vonatkozó határozat⁷¹⁰.

Az EU-Szerződés V. címe a 25. (ex 12.) cikk mellett számos egyéb helyen is rendelkezik határozat, mint intézményi aktus elfogadásáról, ennek következtében a közös kül- és biztonságpolitika terén a határozatnak több változata is létezik. A közös kül- és biztonságpolitika határozatait az elfogadó intézmény, a határozatok elfogadásának jogalapjául szolgáló alapító szerződési cikkek és a határozatok tárgya alapján rendszerezhetjük. Ennek alapján megkülönböztethetjük az Európai Tanács határozatait, a Tanács határozatait és a Politikai és Biztonsági Bizottság határozatait. Az Európai Tanács által elfogadásra kerülő határozatoknak négy változata, míg a Tanács által elfogadásra kerülő határozatoknak 11+3+5 változata is előfordulhat.

⁷⁰⁸ De Witte 2008: 90., Fazekas 2011: 83.

⁷⁰⁹ EU-Szerződés 27. cikk (3) bekezdés, Várnay Ernő – Papp Mónika 2010: 208.

⁷¹⁰ EU-Szerződés 33. (ex 18.) cikk.

11.3.1. Az Európai Tanács határozatai

Az Európai Tanács az Unió külső tevékenysége és a közös kül- és biztonságpolitika terén az EU-Szerződés 22. cikk (1) bekezdés, 42. cikk (2) bekezdés és a 32. cikk alapján fogadhat el határozatokat. Ezeket egészíthetik ki az egyszerűsített szerződésmódosítási eljárásról rendelkező, általános átvezetési záradékot jelentő 48. cikk (7) bekezdés és a speciális átvezetési záradékot jelentő 31. (ex 23.) cikk (3) bekezdés alapján meghozatalra kerülő határozatok.

a) *Korábbi közös stratégiát felváltó határozat – 22. cikk (1) bekezdés.* A 22. cikk (1) bekezdése értelmében az Európai Tanács meghatározza az Unió stratégiai érdekeit és célkitűzéseit. Ezen határozatok a Közös kül- és biztonságpolitikára és az Unió külső tevékenységeinek egyéb területeire vonatkoznak. Az ilyen határozatok két csoportra oszthatóak: az Unió egyes országokkal vagy térségekkel fenntartott kapcsolataira vonatkozó földrajzi határozatok; meghatározott tárgykörre vonatkozó határozatok.

Az ebbe a kategóriába tartozó határozatok tartalmi követelményei: az időtartam, az Unió és a tagállamok által rendelkezésre bocsátandó eszközök meghatározása.

Ezen határozatok meghozatala során az Európai Tanács egyhangúlag határoz a Tanács ajánlása alapján. A Tanács egyes területekre vonatkozó szabályok szerint elfogadott ajánlásai az Európai Tanács határozatainak kezdeményezésre vonatkozó javaslatokat jelentik. Az Európai Tanács ilyen határozatait az alapító szerződésekben előírt eljárásoknak megfelelően kell végrehajtani.

Az EU-Szerződés Lisszaboni Szerződést követő 22. cikk (1) bekezdése szerinti határozatok az EU-Szerződés Lisszaboni Szerződés előtti 13. cikk (2) bekezdésében szabályozott „közös stratégiákat” váltják fel.

b) *„Közös védelem” határozat – 42. (ex 17.) cikk (2).* A 42. (ex 17.) cikk (2) bekezdése szerint a közös biztonság- és védelempolitika magában foglalja egy közös uniós védelempolitika fokozatos kialakítását. Ez, amennyiben az Európai Tanács egyhangúlag úgy határoz, közös védelemhez vezet. Ebben az esetben az Európai Tanács a tagállamoknak ajánlja egy ilyen határozatnak az alkotmányos követelményeinek megfelelő elfogadását. A 42. cikk (2) bekezdésének megfogalmazásából nem egyértelmű, hogy itt a „határoz”, „határozat” kifejezések formális intézményi aktusra vagy csupán a döntéshozatali folyamat eredményére utalnak. A 42. cikk (2) bekezdés második mondata úgy fogalmaz, hogy az Európai Tanács egyhangúlag határoz, dönt közös védelem létrejöttéről. Egy ilyen döntést az Európai Tanács minden biznnyal határozat formájában fogad el. Ugyanakkor ellentmondani látszik ennek a 42. cikk (2) bekezdés harmadik mondata, amelynek értelmében az Európai Tanács ajánlja, tehát javasolja a tagállamoknak, hogy az alkotmányos követelményeiknek megfelelően fogadjanak el közös védelemre vonatkozó határozatot, amely a tagállamok közötti valamilyen megállapodásnak a tagállami nemzeti jogok szerinti megerősítéseként, ratifikálásaként értelmezhető.

c) *„Közös megközelítés” határozat – 32. (ex 16.) cikk.* Korábban már említésre került, hogy a 32. (ex 16.) cikk szerint a tagállamok az Európai Tanácson és a Tanácson belül tanácskoznak minden általános érdekű kül- és biztonságpolitikai kérdésről annak érdekében, hogy a kérdés vonatkozásában „közös megközelítést” alakítsanak ki. A tagállamok az Unió érdekeit érintő bármely nemzetközi szintű fellépés vagy kötelezettségvállalás megtétele előtt egyeztetnek a többi tagállammal a Tanács vagy az Európai Tanács keretében. Ha az Európai Tanács vagy a Tanács uniós „közös megközelítést” határoz meg, az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviseelője és a tagállamok külügyminiszterei a Tanács keretében összehangolják tevékenységeiket. A tagállamok diplomáciai képviseletei és az Unió küldöttségei a harmadik országokban és a nemzetközi szervezetekben együttműködnek egymással és hozzájárulnak a „közös megközelítés” kialakításához és végrehajtásához. Itt a közös megközelítés nem a jogi ak-

tusok egy külön fajtáját, formáját jelenti, hanem az Európai Tanács és a Tanács minden bizonytalansággal határozat formájában dönt közös megközelítés meghatározásáról.

d) Egyszerűsített szerződésmódosítási határozatok

Az EU-Szerződésnek az egyszerűsített szerződésmódosítási eljárásról rendelkező 48. cikk (7) bekezdése (általános átvezetési záradék) és a 31. (ex 23.) cikk (3) bekezdése (speciális átvezetési záradék) feljogosítják az Európai Tanácsot, ha az EU-Szerződés V. címe egy meghatározott területen vagy esetben a Tanács számára egyhangú határozathozatalt ír elő, az Európai Tanács egyhangú határozatban felhatalmazhatja a Tanácsot, hogy az adott területen vagy esetben minősített többséggel határozzon. Ez nem alkalmazható a katonai vagy védelmi vonatkozású döntések esetén. Erről részletesebben a döntéshozatal ismertetésénél lesz szó (11.8.2.3.).

11.3.2. A Tanács határozatai

Az EU-Szerződés 26. (ex 13.) cikk (2) bekezdése tartalmazza az általános, míg az V. cím egyéb cikkei a speciális felhatalmazást a Tanács számára határozat elfogadására.

Az EU Szerződésnek a Tanács számára határozat elfogadására jogalapot teremtő cikkei alapján a tanácsi határozatok következő változatai azonosíthatók.

a) Általános felhatalmazáson alapuló határozat – 26. (ex 13.) cikk (2) bekezdés. Az EU-Szerződés 26. (ex 13.) cikk (2) bekezdése tartalmazza az általános felhatalmazást a Tanács számára határozat elfogadására. Az Európai Tanács által meghatározott „általános iránymutatások” és stratégiai irányvonalak alapján a Tanács kidolgozza a közös kül- és biztonságpolitikát, és meghozza az e politika meghatározásához és végrehajtásához szükséges „határozatokat”.

A gyakorlat szolgált arra példát, hogy a Tanács határozata megalkotásának a jogalapja a 26. (ex 13.) cikk (2) bekezdés és nem az EU-Szerződés V. címének valamely egyéb specifikus rendelkezése: a Tanács 2010/585/KKBP határozata (2010. szeptember 27.) a Nemzetközi Atomenergia-ügynökség tevékenységeinek a nukleáris biztonság és ellenőrzés területén, illetve a tömegpusztító fegyverek elterjedése elleni EU-stratégia intézkedéseinek végrehajtása keretében történő támogatásáról.⁷¹¹

b) Európai külügyi szolgálat – 27. cikk (3) bekezdés. A 27. cikk (3) bekezdés alapján az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviseletét megbízatásának ellátása során az európai külügyi szolgálat segíti. A szolgálat a tagállamok diplomáciai szolgálataival együttműködésben tevékenykedik és a Tanács Főtitkársága, valamint a Bizottság megfelelő szervezeti egységeinek tisztviselőiből és a tagállamok diplomáciai szolgálatai által kirendelt személyzetből áll. Az európai külügyi szolgálat szervezetét és működését a Tanács határozatban állapítja meg. A határozat elfogadására a főképviselet tesz javaslatot, az elfogadás során a Tanács együttműködik az Európai Parlamenttel és a Bizottsággal, az Európai Parlamentnek konzultációs, míg a Bizottságnak egyetértési joga van.

c) Műveleti fellépés határozat (korábbi együttes fellépés) – 28. (ex 14.) cikk. Az EU-Szerződés 28. (ex 14.) cikkének megfelelően a Lisszaboni Szerződés előtti „együttes fellépést”, mint intézményi aktust, „határozat” váltja fel. A Tanács ugyanis a nemzetközi helyzet által indokolt műveleti fellépésekről határozat formájában dönt. Az ilyen határozat tartalmi követelményei:

⁷¹¹ HL L 259., 2010.10.1., 10-18. (BG, ES, CS, DA, DE, ET, EL, EN, FR, IT, LV, LT, HU, MT, NL, PL, PT, RO, SK, SL, FI, SV).

a cél, hatókör, az Unió rendelkezésére bocsátandó eszközök, szükség esetén az időtartam, a végrehajtás feltételeinek meghatározása.

A műveleti fellépésekre vonatkozó határozatokat a Tanács az EU-Szerződés 31. (ex 23.) cikkéből következően egyhangúlag vagy minősített többséggel egyaránt elfogadhatja.

A műveleti fellépés határozatok képezik a közös kül- és biztonságpolitika gyakorlati végrehajtásának és operatív megvalósításának elsődleges eszközét. E fellépések feladatok és tevékenységek széles körét fedik le a nemzetközi megfigyelők küldésétől, válságkezelő műveleteken, demokratizálódási és államépítési folyamatok támogatásán, kézi- és könnyű fegyverek, valamint tömegpusztító fegyverek elterjedése elleni küzdelmen, EU különleges képviselők kinevezésén át uniós szervek (ügynökségek, központok) felállításáig. A műveleti fellépés határozatok képezik az Unió katonai és polgári válságkezelési műveleteinek jogi keretét.

A műveleti fellépés határozatok jogi kötőerejéről a 28. (ex 14.) cikk (2) bekezdése rendelkezik. Ennek értelmében a határozatok kötik a tagállamokat álláspontjaik elfogadásakor és tevékenységük folytatása során. A 28. (ex 14.) cikk (2) bekezdése szintén csak a tagállami álláspontokra és akciókra, illetve intézkedésekre utal az ex 14. cikkhez hasonlóan, de nem említ esetleges nemzeti jogalkotási aktusokat. A célok megvalósítása időnként a tagállamok részéről nemzeti jogszabályok elfogadását is megkívánhatja, ezért az együttes fellépésekhez hasonlóan a műveleti fellépés határozatoknak lehet közvetett jogalkotási hatása is. A határozatok azonban nem keletkeztethetnek közvetlen jogokat és kötelezettségeket a tagállamok állampolgárai számára, mivel azok normatív alapon a tagállamokat kötik.⁷¹²

Az együttes fellépés tapasztalata alapján a katonai és polgári műveleteket létrehozó határozatok végrehajtása mind az Unió részéről, mind a tagállamok részéről széles körű jogalkotást igényel. A műveletekben résztvevő szerződéses, illetve a tagállamok és intézmények által delegált személyzet jogait és kötelezettségeit részben az uniós jogszabályok, részben a delegáló tagállam jogszabályai határozhatják meg (szolgálati jogviszony, társadalombiztosítás, egészségügyi ellátás, stb.). A műveletekről szóló határozatok végrehajtása továbbá nemzetközi szerződések megkötését is szükségessé teszi. Például a műveletek személyzetének a műveleti területen fennálló jogállásának a szabályozása a 37. (ex 24.) cikk szerinti megállapodások, azaz nemzetközi szerződések útján történik.⁷¹³

A műveleti fellépés határozatok keretében meghatározott célok és lépések megkívánhatják azok átültetését nemzeti szintű intézkedések formájában, ezért a 28. (ex 14.) cikk (3) bekezdése előírja, hogy a tagállamok a határozat keretében tervezett nemzeti álláspontról vagy nemzeti fellépésről időben tájékoztatást adjanak az Unió számára, hogy szükség esetén arról a Tanácsban előzetesen tanácskozni lehessen. Ezen előzetes tájékoztatási kötelezettség nem vonatkozik azokra az intézkedésekre, amelyek csupán a Tanács határozatait ültetik át nemzeti szinten.

A határozat érvényessége annak meghatározott időtartamáig vagy az adott hatáskörben elfogadott újabb határozatig tart. Az 28. (ex 14.) cikk (1) bekezdés második albekezdése lehetővé teszi a határozat felülvizsgálatát, amennyiben a körülmények változása lényeges kihatással van a határozatot érintő valamely kérdésre. Ilyenkor a Tanács felülvizsgálhatja a határozat elveit és célkitűzéseit és meghozhatja a szükséges újabb határozatokat. A új határozat kiterjesztheti a korábbi időtartamát is.

Az együttes fellépések jelentős része válságkezelési művelet létrehozásáról szól, amelyek többnyire magas biztonsági kockázatú és folyamatosan változó helyzetű válságövezetekre vonatkoztak. Így előfordulhat, hogy a műveleti fellépés határozat meghozatalának alapjául szolgáló körülmények lényegesen megváltoznak. Ha a helyzet megváltoztatása következté-

⁷¹² Csontos 2008: 1855.

⁷¹³ Csontos 2008: 1855.

ben kényszerítő szükség helyzet alakul ki és nincs idő vagy lehetőség a Tanács határozatának meghozatalára, a 28. (ex 14.) cikk (4) bekezdése felhatalmazza a tagállamokat, hogy szem előtt tartva a határozat általános célkitűzéseit, megtegyék a szükséges halaszthatatlan intézkedéseket. Ezekről az intézkedésekről a tagállamnak haladéktalanul tájékoztatni kell a Tanácsot.

A 28. (ex 14.) cikk (5) bekezdése értelmében, ha egy tagállam valamely műveleti fellépés határozat végrehajtása során jelentős nehézségekkel szembesül, a nehézségek megvitatása és a megfelelő megoldás megtalálása érdekében a Tanácshoz fordulhat. A megoldások azonban nem állhatnak ellentétben a határozat célkitűzéseivel, és nem ronthatják annak eredményességét. Ha a megoldás nem illeszthető be az eredeti határozat célkitűzéseinek keretei közé, akkor a Tanács a helyzetet új határozat elfogadásával oldhatja fel.

Műveleti fellépés határozat például a Tanács 2010/619/KKBP határozata (2010. október 15.) az Európai Unió koszovói jogállamiság-missziójáról (EULEX KOSOVO) szóló 2008/124/KKBP együttes fellépés módosításáról.⁷¹⁴

d) *Korábbi közös álláspontot felváltó határozat* – 29. (ex 15.) cikk. Az EU-Szerződés 29. (ex 15.) cikke alapján a Lisszaboni Szerződés előtti „közös álláspont” intézményi jogi aktust is határozat váltja fel. A 29. (ex 15.) cikk szerinti határozatok tartalmukat illetően rögzítik, hogy az Unió hogyan viszonyul egy adott földrajzi vagy tematikus természetű kérdéshez. A Tanács az ilyen határozatokat is egyhangúlag vagy minősített többséggel fogadhatja el.⁷¹⁵

A 29. (ex 15.) cikk szerinti határozatok jogi kötőereje hasonlóan lazán kerül megfogalmazásra, mint annak idején az EU-Szerződés Lisszabon előtti 15. cikkében a közös álláspont vonatkozásában. Míg a 28. (ex 14.) cikk határozattan kimondja, hogy a korábbi együttes fellépést felváltó határozatok kötik a tagállamokat, addig a 29. (ex 15.) cikk annyit rögzít, hogy a tagállamok biztosítják, hogy nemzeti politikáik megfeleljenek a határozatokban foglalt uniós álláspontoknak.

A gyakorlatban a közös álláspont határozatokban megfogalmazott korlátozó intézkedések valódi jogalkotási kötelezettséget is róhatnak a tagállamokra, illetve az Unióra és tényleges jogi kötőerőt e jogalkotási aktusokon keresztül nyernek.⁷¹⁶

A 29. cikk szerinti határozatoknak a cikk szövegéből következően nincsen közvetlen hatálya, elvileg nem állapíthatnak meg jogokat és kötelezettségeket magánfelek számára. Az egyes természetes személyekkel és szervezetekkel szemben vagyoni jellegű korlátozó intézkedéseket elrendelő határozatok esetében azonban, amelyek az érintett jogalanyok jogait és kötelezettségeit közvetlenül is érintik, felmerül a közvetlen hatály kérdése. Az Európai Bíróság joghatósága a Lisszaboni Szerződéssel kiterjesztésre került a közös kül- és biztonságpolitika terén a Tanács által a természetes vagy jogi személyekre vonatkozóan elfogadott korlátozó intézkedéseket előíró határozatok jogszerűségének felülvizsgálatára.⁷¹⁷ Így az Európai Bíróság állást foglalhat a kérdésben és kialakíthatja esetjogát.

Amennyiben a 29. (ex 15.) cikk szerinti határozatokat összevetjük a 28. (ex 14.) cikk szerinti határozatokkal, hasonló megállapításokat tudunk tenni, mint a korábbi közös álláspont és az együttes fellépés összehasonlítása esetében: közös vonás, hogy mindkettő az Európai Tanács által meghatározott általános iránymutatások, stratégiai irányvonalak végrehajtását szolgálja; hierarchikus viszonyukat illetően a 25. (ex 12.) cikk felsorolása formálisan a műveleti fellépés határozatot a közös álláspont határozat elé helyezi, ugyanakkor a közös álláspont határozatok képezhetik az alapját azon műveleti döntéseknek, amelyek a 28. (ex 14.) cikk

⁷¹⁴ HL L 272., 2010.10.16., 19-19.

⁷¹⁵ EU-Szerződés 31. (ex 23.) cikk.

⁷¹⁶ Csontos 2008: 1857.

⁷¹⁷ EU-Szerződés 24. (ex 11.) cikk (1) bekezdésének második albekezdése, EUM-Szerződés 275. cikk (2) bekezdésének második fordulata.

szerinti határozatok formájában jelennek meg; a 28. (ex 14.) cikk kifejezetten rendelkezik arról, hogy a határozatok kötik a tagállamokat, ehhez képest a 29. (ex 15.) cikk megfogalmazása jóval puhább (a tagállamok biztosítják, hogy a nemzeti politikáik megfeleljenek a közös álláspontoknak); a műveleti fellépés határozatok nem rendelkeznek közvetlen hatállyal, közvetlenül nem keletkeztetnek jogokat és kötelezettségeket magánfelek számára, míg az egyes természetes személyekkel és szervezetekkel szemben vagyoni jellegű korlátozó intézkedéseket elrendelő, a 29. (ex 15.) cikk szerinti határozatok esetében elvileg felmerülhet a közvetlen hatály lehetősége. A szabályozott tárgyak terjedelme és sokszínűsége mindkét jogi aktus esetében széles és gyakran egybevágó, ugyanakkor a közös álláspont határozatok nem rendelkeznek olyan operatív intézkedésekről, mint például műveleti teendők, vagy szervek felállítása, szemben a műveleti fellépés határozatokkal. A közös álláspont határozatok tartalmazhatnak olyan rendelkezéseket, amelyek a tagállamok számára írják elő követendő politikát, illetve bizonyos intézkedések meghozatalát (szankciók vagy korlátozások közös bevezetése).

Az Európai Unió közös kül- és biztonságpolitikája keretében mind önállóan, mind az ENSZ Biztonsági Tanácsa által az ENSZ Alapokmánya VII. Fejezete alapján elfogadott kötelező határozatok közös uniós végrehajtása érdekében 29. (ex 15.) cikk szerinti határozatok formájában dönt korlátozó intézkedések (szankciók) bevezetéséről. Mint a közös álláspontok esetében láttuk, a korlátozó intézkedések irányulhatnak: egy adott harmadik ország ellen (haditechnikai eszközök, technológiák exportjának, tranzitjának, importjának a tilalma; kereskedelmi korlátozások, mint kettős felhasználású termékek exportjának, tranzitjának, importjának a tilalma, stb.), vagy meghatározott személyek ellen (ügynevezett célzott szankciók).

A célzott szankciók is két csoportra oszthatók: terroristák elleni szankciók, és a nemzetközi biztonságot és békét veszélyeztető tevékenységet folytató, emberi jogokat sértő harmadik országok politikájáért felelőssé tehető személyek és azok irányítása alá tartozó entitások elleni szankciók.

A célzott szankciók vagyoni korlátozó intézkedéseket (pénzeszközök és egyéb gazdasági erőforrások befagyasztása, valamint a hozzáférhetővé tételük tilalma), valamint beutazási és tartózkodási, behozatali, tanácsadási, segítségnyújtási, stb. tilalmakat jelentenek. A célzott szankciók természetes és jogi személyek jogait és kötelezettségeit közvetlenül érintik. Például a Tanács 2010/231/KKBP határozata (2010. április 26.) a Szomáliával szembeni korlátozó intézkedésekről és a 2009/138/KKBP közös álláspont hatályon kívül helyezéséről 1. cikke⁷¹⁸ a következő rendelkezéseket tartalmazza:

„(1) *A tagállamok állampolgárai részéről vagy a tagállamok területéről – származási helyüktől függetlenül – tilos közvetlenül vagy közvetve fegyvereket és minden egyéb ezekkel kapcsolatos anyagot eljuttatni, értékesíteni vagy átadni Szomália számára, ideértve a fegyvereket és lőszereket, katonai járműveket és felszereléseket, katonai jellegű felszereléseket és a felsoroltak pótalkatrészeit.*

(2) *A tagállamok állampolgárai részéről vagy a tagállamok területéről tilos a katonai tevékenységgel kapcsolatos műszaki tanácsadást, pénzügyi vagy egyéb segítséget és kiképzést közvetlen vagy közvetett formában Szomáliának nyújtani, ideértve különösen az (1) bekezdésben említett eszközökkel való ellátáshoz, ezek előállításához, karbantartáshoz vagy használatához kapcsolódó műszaki kiképzést és segítségnyújtást.*”

A megfelelő garanciák biztosítása érdekében a 29. (ex 15.) cikk szerinti, szankciókról rendelkező határozatokkal szemben követelmény, hogy feleljenek meg az alapvető jogoknak, különösen az Európai Unió Alapjogi Chartájában elismert elveknek, nevezetesen a hatékony jogorvoslathoz és a tisztességes eljáráshoz való jognak, a tulajdonhoz való jognak, valamint a

⁷¹⁸ HL L 105., 2010.4.27., 18.

személyes adatok védelméhez való jognak. Ilyen deklaratív rendelkezést maguk a határozatok is tartalmaznak a preambulumban.

Az Unió célkitűzéseinek hatékony megvalósulása érdekében, azonos szabályozási tárgyakban találkozhatunk EU-Szerződés 29. (ex 15.) cikk szerinti KKBP határozat és EUM-Szerződés szerinti rendelet párhuzamos, egymást kiegészítő megalkotásával. A gyakorlatban a korlátozó intézkedések, szankciók bevezetéséről a Tanács valamennyi esetben az EU-Szerződés 29. (ex 15.) cikk szerinti KKBP határozat formájában dönt. A KKBP határozat elfogadását követően az EUM-Szerződésen alapuló hatáskörbe tartozó intézkedések végrehajtása érdekében az EUM-Szerződés 207. cikke alapján a Tanács rendeleteket alkot. Példaként említhető a Tanács 2011/137/KKBP határozata (2011. február 28.) a líbiai helyzetre tekintettel hozott korlátozó intézkedésekről⁷¹⁹ és a Tanács 204/2011/EU rendelete (2011. március 2.) a líbiai helyzetre tekintettel korlátozó intézkedések meghozataláról.⁷²⁰

Az Európai Bíróság természetes és jogi személyek jogait és kötelezettségeit közvetlenül érintő, szankciókat elrendelő KKBP határozatok feletti kontrollja már nem csak közvetetten, a KKBP határozatokat végrehajtó Tanács rendeleteken keresztül, hanem az EU-Szerződés 24. (ex 11.) cikk (1) bekezdésének második albekezdése és az EUM-Szerződés 275. cikk második bekezdésének második fordulata alapján közvetlenül is érvényesül.

e) „Közös megközelítés” határozat – 32. (ex.16.) cikke. A korábbiak során már többször említésre került az EU-Szerződés 32. (ex.16.) cikke. E helyütt csak annyit érdemes ismételten megjegyezni, hogy „közös megközelítés” kialakításáról az Európai Tanács mellett a Tanács is határozhat. A Tanács „közös megközelítésre” vonatkozó intézményi aktusa határozat formáját ölti.

f) Különleges képviselőt kinevező határozat – 33. (ex 18.) cikke. Az EU-Szerződés feljogosítja a Tanácsot, hogy a külügyi és biztonságpolitikai főképviselő javaslata alapján meghatározott politikai kérdésekben felhatalmazással rendelkező különleges képviselőt nevezzen ki. Ilyen határozatra példa a Tanács 2010/450/KKBP határozata (2010. augusztus 11.) az Európai Unió szudáni különleges képviselőjének kinevezéséről.⁷²¹

g) Megállapodást jóváhagyó határozat. Az EU-Szerződés 37. cikke feljogosítja az Uniót, hogy a közös kül- és biztonságpolitika területén egy vagy több állammal vagy nemzetközi szervezettel „megállapodásokat”, nemzetközi szerződéseket köthet. Az Unió nevében a Tanács határozattal hagyja jóvá, erősíti meg az Unió által harmadik országokkal vagy nemzetközi szervezettel megkötésre kerülő megállapodásokat. Példaként hozható: a Tanács 2010/686/KKBP határozata (2010. szeptember 13.) az Európai Unió és az Afgán Iszlám Köztársaság közötti, az Európai Unió afganisztáni rendfenntartó missziójának (EUPOL Afghanistan) jogállásáról szóló megállapodás aláírásáról és megkötéséről;⁷²² a Tanács 2010/587/KKBP határozata (2010. június 14.) az Európai Unió és Montenegró közötti, a minősített adatok cseréjére és védelmére vonatkozó biztonsági eljárásokról szóló megállapodás aláírásáról és megkötéséről.⁷²³

h) Adatvédelmi határozat – 39. cikke. Az EU-Szerződés 39. cikke alapján a Tanács a természetes személyeknek a közös kül- és biztonságpolitika alkalmazási körébe tartozó tevékenységei során a személyes adataiknak a tagállamok általi feldolgozása tekintetében történő védelmére, valamint az ilyen adatok szabad áramlására vonatkozó szabályok megállapítására határozatot fogadhat el. Az EU-Szerződés 39. cikke utal az EUM-Szerződés 16. cikkére. A Tanács az EUM-Szerződés 16. cikkének megfelelően jár el az ilyen határozatok elfogadása

⁷¹⁹ HL L 58., 2011.3.3., 53-62.

⁷²⁰ HL L 58., 2011.3.3., 1-13.

⁷²¹ HL L 211., 2010.8.12., 42-44.

⁷²² HL L 294., 2010.11.12., 1-1.

⁷²³ HL L 260., 2010.10.2., 1-1.

során, azonban eltér annak (2) bekezdésétől. A határozatokban foglalt szabályok betartását független hatóságok ellenőrzik.

i) Költségvetési finanszírozási határozat – 41. (ex 28.) cikk (3) bekezdés. Az EU-Szerződés 41. (ex 28.) cikke szerint az intézményeknek a Közös kül- és biztonságpolitika végrehajtása következtében felmerülő igazgatási kiadásai az Unió költségvetését terhelik. A felmerülő működési kiadások szintén az Unió költségvetését terhelik, kivéve a katonai vagy védelmi vonatkozású műveletekből eredő kiadásokat, illetve azokat az eseteket, amikor a Tanács egyhangúlag másként határoz. Azokban az esetekben, amikor a kiadások nem az Unió költségvetését terhelik, azok a bruttó nemzeti termék-kulcs szerint a tagállamokat terhelik, kivéve, ha a Tanács egyhangúlag másként határoz. A katonai vagy védelmi vonatkozású műveletekből eredő kiadások esetén azok a tagállamok, amelyek a Tanácsban történő szavazás során tartózkodnak és a tartózkodásukhoz formális nyilatkozatot fűznek, ezeknek a költségeknek a finanszírozásához nem kötelesek hozzájárulni. A 41. (ex 28.) cikk (3) bekezdéséből következően a Tanács határozat formájában határozza meg azokat a külön eljárásokat, amelyek garantálják az Unió költségvetésében a közös biztonság- és védelempolitika keretében végrehajtandó intézkedések, különösen a missziókat előkészítő tevékenységek sürgős finanszírozására szolgáló előirányzatokhoz való gyors hozzáférést. A Tanács az ilyen határozatokat az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően hozza meg, tehát itt az Európai Parlamentnek a döntéshozatalban való részvételére és egyfajta konzultációs eljárásra láthatunk példát.

j) Induló alap határozat – 41. (ex 28.) cikk (3) bekezdés harmadik albekezdés. Az EU-Szerződés 41. (ex 28.) cikk (3) bekezdés második albekezdése értelmében a missziókat előkészítő azon tevékenységek finanszírozására, amelyek nem az Unió költségvetését terhelik, a tagállamok hozzájárulásaiból egy induló alapot kell létrehozni.

A Tanács határozatban állapítja meg: az induló alap létrehozására és finanszírozására vonatkozó szabályokat, így különösen az alap rendelkezésére bocsátott pénzügyi eszközök összegét; az induló alap kezelésére vonatkozó szabályokat; a pénzügyi ellenőrzésre vonatkozó szabályokat.

Az ilyen határozatok elfogadására az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviseelője tesz javaslatot és a határozatokat a Tanács minősített többséggel fogadja el. Ha a misszió az Unió költségvetésének terhére nem finanszírozható, a Tanács felhatalmazza a főképviseelőt az alap igénybevitelére. A főképviseelő e felhatalmazás végrehajtásáról jelentést tesz a Tanácsnak. Az ilyen felhatalmazás formája minden bizonnyal határozat.

k) A közös biztonság- és védelempolitika határozatai. Az EU-Szerződés V. Címe tartalmazza az Unió külső tevékenységére vonatkozó általános rendelkezéseket és a Közös kül- és biztonságpolitikára vonatkozó különös rendelkezéseket. Az V. Cím 1. Fejezete az Unió külső tevékenységére vonatkozó általános rendelkezéseket, 2. Fejezete a Közös kül- és biztonságpolitikára vonatkozó különös rendelkezéseket foglalja magában. A Közös kül- és biztonságpolitikára vonatkozó különös rendelkezések Fejezet 1. Szakasza a Közös rendelkezéseket, míg 2. Szakasza a közös biztonság- és védelempolitikára vonatkozó speciális rendelkezéseket taglalja.

A közös biztonság- és védelempolitika a Közös kül- és biztonságpolitika szerves része, polgári és katonai eszközök igénybevitelével biztosítja az Unió műveleti képességét. Míg a Közös kül- és biztonságpolitika sziget az Unió politikáinak tengerében, addig a közös biztonság- és védelempolitika egyfajta tengersizem a szigeten.

A közös biztonság- és védelempolitika területén elfogadható határozatok sem egységesek. Egyrészt az Európai Tanács és a Tanács is elfogadhat határozatokat, másrészt a Tanács határozatai az EU-Szerződés vonatkozó cikkei alapján három csoportba sorolhatóak: misz-

sziókra vonatkozó határozatok; Európai Védelmi Ügynökségre vonatkozó határozat; állandó strukturált együttműködés határozatai.

Ráadásul a harmadik csoportot képező állandó strukturált együttműködés határozatain belül is öt változat különböztethető meg.

k1) Missziókra vonatkozó határozatok. Az EU-Szerződés 42. cikk (1) bekezdése alapján az Unió a közös biztonság- és védelempolitika keretében polgári és katonai eszközöket vehet igénybe az Egyesült Nemzetek Alapokmányának alapelveivel összhangban az Uniót kívüli békefenntartó, konfliktusmegelőző és a nemzetközi biztonságot erősítő missziókban. A missziók közös leszerelési műveleteket, humanitárius és mentési feladatokat, katonai, tanácsadói és segítségnyújtási feladatokat, konfliktus megelőzést és békefenntartást, harcoló erők válságkezelésben kifejtett feladatait – beleértve a béketeremtést is – és a konfliktusok lezárását követően a helyzet stabilizálására irányuló műveleteket foglalnak magukban. A missziók hozzájárulhatnak a terrorizmus elleni küzdelemhez, ide értve a terrorizmus ellen saját területükön küzdő harmadik országok támogatását is.⁷²⁴

A 43. cikk (2) bekezdése alapján a Tanács határozatot fogadhat el, melyben meghatározza a missziók céljait, hatókörét és végrehajtásuk általános feltételei. Ilyen határozat például a Tanács 2010/452/KKBP határozata (2010. augusztus 12.) az Európai Unió grúziai megfigyelő missziójáról, EUMM Georgia.⁷²⁵

Amennyiben valamelyik misszió végrehajtása jelentős következményekkel jár, vagy ha a misszió határozatban rögzített céljának, hatókörének vagy szabályainak módosítása válik szükségessé, a részt vevő tagállamok értesítése alapján a Tanács a korábbi határozatát módosító újabb határozatot fogadhat el.⁷²⁶

A 44. cikk (1) bekezdése szerint a missziókra vonatkozó határozatok keretében a Tanács valamely misszió végrehajtásával a misszióban részt venni szándékozó és az annak ellátásához szükséges képességgel rendelkező tagállamok egy csoportját is megbízhatja. Kérdésként merül fel, hogy mi lehet az ilyen megbízás jogi formája. Kiemelést érdemel, hogy a Tanács által megbízott tagállamok, az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselőjének részvétele mellett, egymás között – a 44. cikk (1) bekezdés fogalmazása szerint – „megállapodnak a misszió végrehajtásának részleteiről”. Az ilyen „megállapodás” az érintett tagállamok közötti nemzetközi szerződés lehet.

k2) Európai Védelmi Ügynökségre vonatkozó határozat. Az EU-Szerződés 45. cikk (2) bekezdése felhatalmazza a Tanácsot, hogy határozatban megállapítsa az Ügynökség jogállását, meghatározza székhelyét és működésének szabályait. A határozat elfogadásáról a Tanács minősített többséggel dönt.⁷²⁷

k3) Állandó strukturált együttműködés határozatai. Az EU-Szerződés 42. cikk (6) bekezdése alapján azok a magasabb követelményeket kielégítő katonai képességekkel rendelkező tagállamok, amelyek a legnagyobb követelményeket támasztó missziókra tekintettel ezen a területen szigorúbb kötelezettségeket vállalnak, az Unió keretein belül „állandó strukturált együttműködést” alakítanak ki. Az állandó strukturált együttműködésre vonatkozó rendelkezéseket a 46. cikk tartalmazza és az ezen a területen a Tanács által elfogadható határozatoknak öt változatát is ismeri.

⁷²⁴ EU-Szerződés 43. cikk (1) bekezdés.

⁷²⁵ HL L 213., 2010.8.13., 43-47.

⁷²⁶ EU-Szerződés 44. cikk (2) bekezdés.

⁷²⁷ Az Európai Védelmi Ügynökség védelmiképesség-fejlesztési, kutatási, beszerzési és fegyverzeti kérdésekkel foglalkozik. Megállapítja a műveleti igényeket, támogatja az ezen igények kielégítését szolgáló intézkedéseket, hozzájárul a védelmi szektor ipari és technológiai alapjainak erősítéséhez szükséges intézkedések meghozatalához és – adott esetben – végrehajtásához, részt vesz egy európai fegyverzet- és képességpolitika meghatározásában, valamint segíti a Tanácsot a katonai képességek javításának értékelésében. A Tanács irányítása alatt áll – EU-Szerződés 42. cikk (3) bekezdés második albekezdés. Az Ügynökség feladatairól lásd EU-Szerződés 45. cikk (1) bekezdés.

A 46. cikk (2) bekezdése szerint a Tanács határozat formájában dönt az állandó strukturált együttműködés létrehozásáról és a résztvevő tagállamok listájáról. Az ilyen határozat meghozatalának előzménye az, hogy azok a tagállamok, amelyek részt kívánnak venni az állandó strukturált együttműködésben és megfelelnek a követelményeknek, kötelezettséget vállalnak a katonai képességekre vonatkozóan az állandó strukturált együttműködésről szóló jegyzőkönyvben⁷²⁸ foglaltak szerint, bejelentik a Tanácsnak és az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselőjének. A Tanács az állandó strukturált együttműködés létrehozására vonatkozó határozatát a főképviselővel folytatott konzultációt követően, minősített többséggel fogadja el.

Ha valamelyik tagállam egy későbbi szakaszban kíván részt venni az állandó strukturált együttműködésben, erre irányuló szándékát bejelentheti a Tanácsnak és a főképviselőnek. Ilyenkor a 46. cikk (3) bekezdése alapján a Tanács határozatot hoz, amelyben megerősíti, hogy az érintett tagállam, amely megfelel a követelményeknek és megtette a kötelezettségvállalásokat az állandó strukturált együttműködésről szóló jegyzőkönyv 1. és 2. cikkében foglaltak szerint, részt vesz az állandó strukturált együttműködésben. A Tanács az ilyen határozatot szintén a főképviselővel folytatott konzultációt követően, minősített többséggel fogadja el, azonban a szavazásban az állandó strukturált együttműködésben közreműködő tagállamok vesznek részt. A minősített többséget az EUM-Szerződés 238. cikk (3) bekezdés a) pontjának megfelelően kell meghatározni.⁷²⁹

Ha az állandó strukturált együttműködésben részt vevő valamelyik tagállam már nem felel meg az állandó strukturált együttműködésről szóló jegyzőkönyv 1. és 2. cikkében foglalt követelményeknek, vagy nem képes teljesíteni az ott meghatározott kötelezettségeit, az EU-Szerződés 46. cikk (4) bekezdése alapján a Tanács az adott tagállam részvételi jogának felfüggesztésére vonatkozóan határozatot fogadhat el. A Tanács az ilyen részvételi jogot felfüggesztő határozatot is minősített többséggel hozza meg, a szavazásban az állandó strukturált együttműködésben közreműködő tagállamok képviselői vesznek részt, kivéve azon tagállamot, amelynek részvételi jogára a határozat vonatkozik. A minősített többséget ebben az esetben is az EUM-Szerződés 238. cikk (3) bekezdés a) pontja szerint kell számolni.

A 46. cikk (5) bekezdése alapján, ha egy tagállam ki kíván lépni az állandó strukturált együttműködésről, ezen szándékát bejelenti a Tanácsnak, amely megállapítja, hogy az érintett tagállam részvétele megszűnt. A bekezdés szövege nem nevesíti, hogy az ilyen „megállapítás” határozat formájában történik, azonban a 46. cikk a (2)-(4) bekezdésekben eltérő határozatokról rendelkezik, ebből következően a 46. cikk (5) bekezdése esetén is határozatról van szó. A 46. cikk (5) bekezdése nem rendelkezik arról, hogy valamely tagállam részvételének megszüntetését megállapító határozatot a Tanács egyhangúlag vagy minősített többséggel hozza meg. Mivel a minősített többséggel meghozható határozatok esetében az EU-Szerződés vonatkozó cikkje mindig kifejezetten tartalmazza a minősített többségi szavazásra vonatkozó felhatalmazást, a 46. cikk (5) bekezdés esetében kifejezett rendelkezés hiányában, továbbá a 42. cikk (4) bekezdésének egyhangú szavazást fősabályként előíró rendelkezéséből következően, a 46. cikk (5) bekezdése szerinti határozatokat is egyhangúlag kell a Tanácsnak elfogadnia.

Az utolsó kategóriát azok az egyéb határozatok képezik, amelyeknek jogalapja nem az EU-Szerződés 46. cikk (2)-(5) bekezdéseinek valamelyike. Ezeket a határozatokat a Tanács

⁷²⁸ 10. Jegyzőkönyv az Európai Unióról szóló szerződés 42. cikkével létrehozott állandó strukturált együttműködésről.

⁷²⁹ Az EUM-Szerződés 238. cikk (3) bekezdés a) pontja szerint a minősített többséghez a szavazásban részt vevő tagállamokat képviselő tanácsi tagok legalább 55 %-ának, egyben az ezen államok népességének legalább 65 %-át kitevő tagállamokat képviselő szavazata szükséges.

egyhangúlag fogadja el. Az egyhangúság eléréséhez kizárólag az állandó strukturált együttműködésben részt vevő tagállamok szavazatait kell figyelembe venni.

11.3.3. A Politikai és Biztonsági Bizottság határozata

Az EU-Szerződés 38. (ex 25.) cikke alapján felállításra került Politikai és Biztonsági Bizottság feladatai: a nemzetközi helyzet alakulásának figyelemmel kísérése; *vélemények* terjesztése a Tanács elé; az elfogadott politikák végrehajtásának figyelemmel kísérése; válságkezelő műveletek politikai ellenőrzése és stratégiai irányítása; a Tanács felhatalmazása alapján *határozatok* meghozatala.

A Politikai és Biztonsági Bizottság tehát figyelemmel kíséri a nemzetközi helyzet alakulását a közös kül- és biztonságpolitika alá tartozó területeken; a Tanács, illetve a külügyi és biztonságpolitikai főképviselő kérelmére vagy saját kezdeményezésére *véleményeket* terjeszt a Tanács elé. Emellett a főképviselő hatásköreinek sérelme nélkül figyelemmel kíséri az elfogadott politikák végrehajtását. A Tanács és a főképviselő felelőssége mellett gyakorolja a válságkezelő műveletek politikai ellenőrzését és stratégiai irányítását. Jogosult felhatalmazás alapján jogi aktus elfogadására is, a Tanács által meghatározott válságkezelési műveletek céljára és időtartamára a Tanács felhatalmazhatja a Politikai és Biztonsági Bizottságot, hogy meghozza a válságkezelési művelet politikai ellenőrzésére és stratégiai irányítására vonatkozó megfelelő *határozatokat*.⁷³⁰ Tehát jelen esetben „felhatalmazáson alapuló nem jogalkotási aktusról” van szó. Politikai és Biztonsági Bizottság határozatai például: 2011/35/KKBP: A Politikai és Biztonsági Bizottság BiH/17/2011 határozata (2011. január 14.) az Európai Unió bosznia-hercegovinai katonai művelete EU műveleti parancsnokának kinevezéséről;⁷³¹ vagy 2010/796/KKBP: A Politikai és Biztonsági Bizottság EUPOL COPPS/1/2010 határozata (2010. december 21.) az Európai Unió palesztin területeken folytatott rendőri missziója (EUPOL COPPS) misszióvezetője megbízatásának meghosszabbításáról.⁷³²

11.4. Ajánlás

Az EU-szerződés V. Címében több helyen is találkozhatunk az *ajánlás* kategóriájával anélkül, hogy meghatározná annak ismérveit, tartalmi és formai követelményeit, jogi hatásait. Az EU-Szerződés V. Címében előforduló ajánlások meghatározásánál kénytelenek vagyunk támaszkodni az EUM-Szerződés 288. (ex 249.) cikkére, mely szerint az ajánlások nem kötelezőek. Tehát a közös kül- és biztonságpolitika területén is az ajánlások esetében jogi kötőerővel nem rendelkező intézményi aktusokról van szó.

a) Az EU-Szerződés 22. cikk (1) bekezdés harmadik albekezdése szerint az Európai Tanács a Tanácsnak az egyes területekre vonatkozó szabályok szerint elfogadott ajánlása alapján egyhangúlag határoz a korábbi közös stratégia helyébe lépő, az Unió stratégiai érdekeit és célkitűzéseit meghatározó határozatok elfogadásáról.

b) Az EU-Szerződés 46. cikk (6) bekezdése szerint a Tanács az állandó strukturált együttműködés keretében nem csak határozatokat, hanem ajánlásokat is elfogadhat. Ezen ajánlásait a Tanács egyhangúlag hozza meg. Az egyhangúság eléréséhez azonban kizárólag az

⁷³⁰ EU-Szerződés 38. (ex 25.) cikk harmadik albekezdés.

⁷³¹ HL L 18., 2011.1.21., 41-41.

⁷³² HL L 338., 2010.12.22., 49-49.

állandó strukturált együttműködésben részt vevő tagállamok szavazatait kell figyelembe venni.

A fenti két esettől eltérően csupán látszólagos jogi aktus megjelenése az EU-Szerződés 42. cikk (2) bekezdésében. A közös biztonság- és védelempolitika magában foglalja egy közös Uniói védelempolitika fokozatos kialakítását. Ez az Európai Tanács egyhangú határozata alapján közös védelemhez vezethet. Ebben az esetben az Európai Tanács a tagállamoknak „ajánlja” a közös védelemre vonatkozó határozatnak az alkotmányos követelményeinek megfelelő elfogadását. Ilyenkor valószínűsíthetően az Európai Tanács formálisan határozatot és nem ajánlást fogad el a közös védelemről és javasolja a tagállamok számára, hogy a határozatot nemzeti alkotmányos előírásainak megfelelően megerősítsék, ratifikálják.

11.5. Vélemény

Az EU-Szerződés V. Címe a nem kötelező jogi aktusok mások klasszikus formáját, a *véleményt* is nevesíti a 38. (ex 25.) cikk (1) bekezdésben.

A 38. (ex 25.) cikk (1) bekezdése alapján a Politikai és Biztonsági Bizottság hozzájárul a közös kül- és biztonságpolitika meghatározásához azáltal, hogy a Tanács, illetve a külügyi és biztonságpolitikai főképviselelő kérelmére vagy saját kezdeményezésére véleményeket terjeszt a Tanács elé.

11.6. Megállapodás

Az EU-Szerződés 37. cikke feljogosítja az Uniót, hogy a közös kül- és biztonságpolitika területén egy vagy több állammal vagy nemzetközi szervezettel „*megállapodásokat*” köthet. Ebben az esetben az Unió által kötött nemzetközi szerződésekről van szó.

Mint korábban említésre került, az Unió nevében a Tanács határozattal hagyja jóvá a 37. cikk alapján az Unió által harmadik országokkal vagy nemzetközi szervezettel megkötésre kerülő megállapodásokat. Lisszabon utáni megállapodásokra példa: Megállapodás az Európai Unió és Montenegró között a minősített adatok cseréjére és védelmére vonatkozó biztonsági eljárásokról;⁷³³ Megállapodás az Európai Unió és az Afgán Iszlám Köztársaság között, az Európai Unió afganisztáni rendfenntartó missziójának (EUPOL AFGHANISTAN) jogállásáról.⁷³⁴

Általánosságban a tagállamok közötti nemzetközi szerződés kikerült az igénybe vehető jogi eszközök közül, azonban az EU-Szerződés 44. cikk (1) bekezdése esetében a főszabályt erősítő kivétellel találkozhatunk.

Az 44. cikk. (1) bekezdése a Közös biztonság- és védelempolitika terén feljogosítja a Tanácsot, hogy valamely misszió végrehajtásával a misszióban részt venni szándékozó és az annak ellátásához szükséges képességekkel rendelkező tagállamok egy csoportját is megbízhassa határozattal. A Tanács által megbízott tagállamok az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselelőjének részvétele mellett egymás között „*megállapodnak*” a misszió végrehajtásának részleteiről. Ezen „*megállapodás*” a tagállamok közötti nemzetközi szerződés formájában történik.

A Lisszaboni Szerződés hatálybalépése után is találunk példát *levélváltás* útján létrejött nemzetközi szerződésre, bár ennek előkészítése már a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése

⁷³³ HL L 260., 2010.10.2., 2-5.

⁷³⁴ HL L 294., 2010.11.12., 2-8.

előtt megindult: az Európai Unió és a Seychelle Köztársaság közötti levélváltás a kalóztámadással, illetve fegyveres rablással gyanúsított személyeknek az EUNAVFOR részéről a Seychelle Köztársaság részére történő átadására és az átadást követően az azokkal való bánásmódról vonatkozó feltételekről és részletes szabályokról.⁷³⁵

11.7. *Bírói kontroll*

Az EU-Szerződés 24. (ex 11.) cikk (1) bekezdésének második albekezdése és az EUM-Szerződés 275. cikk első bekezdése fenntartja azt a Lisszaboni Szerződést követően is, hogy az Európai Unió Bírósága a közös kül- és biztonságpolitika terén nem rendelkezik joghatósággal, nem illeti meg a KKBP jogi aktusok felülvizsgálatának joga. Ez alól a vonatkozó rendelkezések két kivételt engednek: az EU-Szerződés 40. cikke betartásának ellenőrzése; az EUM-Szerződés 275. cikk második bekezdésében meghatározott, a Tanács által a természetes vagy jogi személyekre vonatkozóan elfogadott korlátozó intézkedéseket előíró határozatok jogszerűségének felülvizsgálata.

Az EU-Szerződés 40. cikke biztosítja, hogy a közös kül- és biztonságpolitika végrehajtása nem sérti az EUM-Szerződés 3-6. cikkében felsorolt uniós hatáskörök gyakorlására vonatkozóan a Szerződésekben az intézmények részére előírt eljárások alkalmazását és az intézmények erre vonatkozó hatásköreinek terjedelmét. Az Európai Unió Bíróságának kontrollja tehát a „pillérek” hatásköri kollíziójának felügyeletére terjed ki. Ennek keretében azt ellenőrzi, hogy alapvetően a Tanács közös kül- és biztonságpolitika keretében elfogadott valamely határozata ne sértse az intézményeknek az EUM-Szerződés alapján fennálló jogalkotási-döntéshozatali hatáskörét. Ezt megerősíti az EUM-Szerződés 275. cikk második bekezdésének első fordulója is.

Az EUM-Szerződés 275. cikk második bekezdésének második fordulója szerint az Európai Unió Bírósága hatáskörrel rendelkezik az Európai Unióról szóló szerződés V. címének 2. fejezete (KKBP) alapján a természetes vagy jogi személyekre vonatkozóan elfogadott, korlátozó intézkedéseket előíró határozatok jogszerűségének felülvizsgálatára irányuló kérések tekintetében.

11.8. *Döntéshozatali eljárás*

11.8.1. Intézményi aktus kezdeményezése

Az EU-Szerződés 30. (ex 22.) cikkéből következően a Közös kül- és biztonságpolitika terén intézményi jogi aktus megalkotására kezdeményezési, javaslattételi joggal rendelkezik: bármely tagállam, az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselője, a főképviselő a Bizottság támogatásával.

11.8.2. A döntéshozatali eljárás általános szabálya: EU-Szerződés 31. (ex 23.) cikk

A Közös kül- és biztonságpolitika terén a döntéshozatal általános szabályát az EU-Szerződés 31. (ex 23.) cikke tartalmazza. Formailag a 31. (ex 23.) cikk (1) bekezdéséből következően az egyhangúság a főszabály és a 31. (ex 23.) cikk (2) bekezdésében szabályozott

⁷³⁵ HL L 315., 2009.12.2., 37-43.

minősített többségi szavazás a kivétel. Gyakorlatilag azonban ez fordítva érvényesül, az esetek többségében az intézményi aktusok minősített többséggel kerülnek elfogadásra és kivétel az egyhangú döntéshozatal, különösen a Tanács határozatai esetében.

Egyhangú döntéshozatal. Az EUM-Szerződés 31. (ex 23.) cikk (1) bekezdése értelmében amennyiben az EU-Szerződés V. cím 2. fejezete másként nem rendelkezik, az Európai Tanács és a Tanács a határozatokat egyhangúlag fogadja el. A szavazástól való tartózkodás esetén – a Lisszaboni Szerződés előtti időszakhoz hasonlóan – úgynevezett konstruktív tartózkodás érvényesül, tehát bármely tagállam a tartózkodásához egy formális nyilatkozatot fűzhet. Ebben az esetben ezen tagállam nem köteles az elfogadásra kerülő határozatot alkalmazni, azonban elfogadja, hogy az elfogadott határozat köti az Uniót. A tartózkodásához formális nyilatkozatot fűző tagállam a kölcsönös szolidaritás szellemében tartózkodik minden olyan tevékenységtől, amely ellentétes lehet az Uniónak a kérdéses határozaton alapuló fellépésével, vagy azt hátráltatja, a többi tagállam pedig köteles a tartózkodó tagállam tartózkodását tiszteletben tartani. Ha a tartózkodásukhoz formális nyilatkozatot fűző tagállamok elérik a tagállamok számának egyharmadát és egyben az Unió népességének legalább egyharmadát képviselik, a napirenden szereplő határozat nem kerül elfogadásra. Tehát a Lisszaboni Szerződést követően is érvényesül a „minősített kisebbség” blokkoló szabálya.⁷³⁶

A katonai vagy védelmi vonatkozású határozatokat a Tanács minden esetben egyhangúlag köteles elfogadni.⁷³⁷

Minősített többségi döntéshozatal. Az EU-Szerződés 31. (ex 23.) cikk (2) bekezdése sorolja fel azokat a határozatokat, amelyet a Tanács minősített többséggel fogad el. Ezek a következők: az Európai Tanácsnak az Unió stratégiai érdekeit és célkitűzéseit meghatározó határozata alapján az Unió fellépését vagy álláspontját meghatározó határozatok; az Unió fellépését vagy álláspontját meghatározó olyan határozatok, amelyet a Tanács az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviseleje által benyújtott olyan javaslat alapján fogad el, amelynek benyújtására a főképviselet az Európai Tanács saját, vagy a főképviselet kezdeményezésére külön felkérte; az Unió valamely fellépését vagy álláspontját meghatározó határozat megvalósítására vonatkozó bármilyen határozat; meghatározott politikai kérdésekben felhatalmazással rendelkező képviselő kinevezésére vonatkozó határozatok.

A fent felsorolt határozatok meghozatala során bármely tagállam vétójoggal rendelkezik, amennyiben kijelenti, hogy létfontosságú és általa megnevezett nemzeti politikai okokból ellenzi a határozat elfogadását, ilyenkor a Tanácsban szavazásra nem kerül sor. A határozat elfogadása érdekében ilyen esetben a főképviselet az érintett tagállammal intenzív konzultációt folytat a tagállam számára elfogadható megoldás megtalálására. Amennyiben a konzultáció nem jár sikerrel, a Tanács minősített többséggel eljárva kérheti, hogy az ügyet egyhangúlag elfogadandó határozat meghozatala érdekében terjesszék az Európai Tanács elé.⁷³⁸ Tehát kis módosítással - főképviselettel történő konzultáció - megmaradt a „luxemburgi kompromisszumhoz” hasonló eljárási vétót.

Általános és speciális átvezető eljárás (passarelle clause). A közös kül- és biztonságpolitika döntéshozatala sem mentes általános és speciális átvezető, egyszerűsített szerződés-módosítási eljárástól.

Az általános átvezetési záradékot az EU-Szerződés 48. cikk (7) bekezdése tartalmazza. Ha az EU-Szerződés V. Címe egy meghatározott területen vagy esetben a Tanács számára egyhan-

⁷³⁶ EU-Szerződés 31. (ex 23.) cikk (1) bekezdés.

⁷³⁷ EU-Szerződés 31. (ex 23.) cikk (4) bekezdés.

⁷³⁸ EU-Szerződés 31. (ex 23.) cikk (2) bekezdés.

gú határozathozatalt ír elő, az Európai Tanács határozatban felhatalmazhatja a Tanácsot, hogy az adott területen vagy esetben minősített többséggel határozzon. Ez nem alkalmazható a katonai vagy védelmi vonatkozású döntések esetén. Az Európai Tanácsnak minden ilyen kezdeményezésről értesítenie kell a nemzeti parlamenteket. Ha valamely nemzeti parlament az értesítéstől számított hat hónapon belül kifogást emel a javaslattal szemben, a határozatot nem lehet elfogadni. Kifogás hiányában az Európai Tanács egyhangúlag, az Európai Parlamentnek a tagjai többségével elfogadott egyetértését követően elfogadhatja a határozatot.

A *speciális átvezetési záradékot* az EU-Szerződés 31. (ex 23.) cikk (3) bekezdése fogalmazza meg. Az Európai Tanács egyhangúlag elfogadott határozatban úgy rendelkezhet, hogy a Tanács a 31. (ex 23.) cikk (2) bekezdésében felsoroltaktól eltérő esetekben is minősített többségi szavazással fogadhat el határozatot.

11.8.3. Speciális döntéshozatali eljárások

Amíg a közös kül- és biztonságpolitika terén az EU-Szerződés 31. (ex 23.) tartalmazza a döntéshozatal általános szabályát, addig az EU-Szerződés több helyen is lehetőséget biztosít az általánostól eltérő speciális döntéshozatalra.

Egyszerű szótöbbséggel történő döntéshozatal. Az EU-Szerződés 31. cikk (ex 23.) cikk (5) bekezdése rögzíti, hogy a Tanács eljárási kérdéseken „tagjainak többségével” határoz. Mivel a szóban forgó bekezdés szövege a többség „minősített” voltát nem nevesíti, így eljárási kérdések esetében egyszerű szótöbbségről van szó.

Konzultációs döntéshozatali eljárás. Az EU-Szerződés 27. és a 41. (ex 28.) cikk (3) bekezdése az Európai Parlamentet is a döntéshozatali eljárás szereplőjévé teszi, mégpedig a „konzultációs eljárás” keretében. Ezen cikkek esetében a Tanács a határozatait az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően fogadja el.

A 27. cikk (3) bekezdése az európai külügyi szolgálat szervezetét és működését megállapító tanácsi határozatra vonatkozik. Ezen határozat elfogadására az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviseelője tesz javaslatot, és a Tanács nem csupán az Európai Parlamenttel köteles konzultálni, hanem a határozatot csak a Bizottság egyetértését követően fogadhatja el. Az európai külügyi szolgálat szervezetét és működését megállapító határozat tehát gyakorlatilag olyan intézményi aktus a közös kül- és biztonságpolitika területén, amelynek megalkotásában valamennyi uniós intézmény formálisan és érdemben is közreműködik.

A 41. (ex 28.) cikk (3) bekezdése hatálya alá a Tanács olyan határozatai tartoznak, melyek meghatározzák azokat a külön eljárásokat, amelyek garantálják az Unió költségvetésében a közös biztonság- és védelempolitika keretében végrehajtandó intézkedések, különösen a missziókat előkészítő tevékenységek sürgős finanszírozására szolgáló előirányzatokhoz való gyors hozzáférést. Az ilyen határozatok elfogadása során az Európai Parlamentnek szintén konzultatív szerepe van, azonban a Bizottságnak nincsen egyetértési joga.

A Közös biztonság- és védelempolitika minősített többséges határozatai. a) Az EU-Szerződés 42. (ex 17.) cikk (4) bekezdése tartalmazza a közös biztonság- és védelempolitikai tárgyú határozatok elfogadására vonatkozó általános döntéshozatali szabályt. Ennek értelmében a közös biztonság- és védelempolitikára vonatkozó határozatokat, ide értve a 42. (ex 17.) cikkben említett missziók megindítására vonatkozó határozatokat is, a Tanács az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviseelőjének javaslatára vagy valamely tagállam kezdeményezésére egyhangú szavazással fogadja el. A főképviseelő, adott esetben a Bizottsággal közösen, a nemzeti erőforrások és uniós eszközök felhasználását egyaránt indítványozhatja. Tehát a kö-

zős biztonság- és védelempolitikára vonatkozó határozatok esetében is – hasonlóan a 31. (ex 23.) cikk (1) bekezdéséhez – az egyhangú döntéshozatal az általános szabály.

b) Ugyancsak egyhangú döntéshozatal jelenik meg az EU-Szerződés 46. cikk (6) bekezdésében. Itt a Tanácsnak a strukturált együttműködés keretei között elfogadandó olyan határozatairól és ajánlásairól van szó, amelyek nem tartoznak a 46. cikk (2)-(5) bekezdései alá. Az egyhangú szavazás ezen határozatok esetében annyiban tér el az általános egyhangúságtól, hogy kizárólag az állandó strukturált együttműködésben résztvevő tagállamok szavazatit kell figyelembe venni.

c) Vétójog nélküli minősített többségi döntéshozatalt ír elő az EU-Szerződés 45. cikk (2) bekezdése a Tanácsnak az Európai Védelmi Ügynökség jogállását, székhelyét és működésének szabályait megállapító határozatának elfogadásához. A 45. cikk (2) bekezdése nem biztosít vétójogot a tagállamok számára, szemben az Unió fellépését vagy álláspontját meghatározó határozatok minősített többséggel történő elfogadására vonatkozó 31. (ex 23.) cikk (2) bekezdésének hatálya alá tartozó határozatokkal.

A teljesség érdekében megjegyzést érdemel, hogy vétójog nélküli minősített többséges döntéshozatalról rendelkezik a 41. (ex 28.) cikk (3) bekezdése a missziókat előkészítő tevékenység finanszírozására szolgáló induló alapra vonatkozó határozatok megalkotására.

A 45. cikk (2) bekezdéséhez hasonlóan minősített többségi határozattal fogadhatja el a Tanács a 46. cikk (2) bekezdése alapján az állandó strukturált együttműködés létrehozására és az abban részt vevő tagállamok listájára vonatkozó határozatot. A határozat meghozatala során a Tanács konzultál az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselőjével. A határozat elfogadása során a tagállamoknak nincs vétó joga.

d) A minősített többségi szavazás újabb speciális formájával találkozunk a 46. cikk (3) bekezdésében. Bármelyik tagállam, amely részt kíván venni a korábban már létrehozott állandó strukturált együttműködésben, erre vonatkozó szándékát bejelenti a Tanácsnak és a főképviselőnek. A Tanács határozatot fogad el, amelyben megerősíti, hogy az érintett tagállam, amely megfelel a követelményeknek és megtette a kötelezettségvállalásokat az állandó strukturált együttműködésről szóló jegyzőkönyv 1. és 2. cikkében foglaltak szerint, részt vesz az állandó strukturált együttműködésben. A Tanács a határozat meghozatalát megelőzően konzultál a főképviselővel és minősített többséggel dönt a határozat elfogadásáról. A szavazásban azonban csak az állandó strukturált együttműködés tagállamai vesznek részt. A minősített többséget az EUM-Szerződés 238. cikk 3. bekezdés a) pontjának⁷³⁹ megfelelően kell meghatározni.

e) A 47. cikk (3) bekezdéséhez hasonló, azonban egy elemében mégis eltérő, tehát egy további speciális minősített többségi döntéshozatalról rendelkezik a 46. cikk (4) bekezdése. Ha egy részt vevő tagállam már nem felel meg az állandó strukturált együttműködésről szóló jegyzőkönyv 1. és 2. cikkében foglalt követelményeknek, vagy nem képes teljesíteni az ott meghatározott kötelezettséget, a Tanács az érintett tagállam részvételi jogát felfüggesztő határozatot fogadhat el. A Tanács a határozatot minősített többséggel⁷⁴⁰ hozhatja meg, a szavazásban szintén csak az állandó strukturált együttműködésben részt vevő tagállamok szavazhatnak, azonban az érintett tagállam, amely részvételi jogának felfüggesztése kérdéses, nem rendelkezik szavazati joggal.

⁷³⁹ Az EUM-Szerződés 238. cikk (3) bekezdés a) pontja szerint a minősített többséghez a szavazásban részt vevő tagállamokat képviselő tanácsi tagok legalább 55 %-ának, egyben az ezen államok népességének legalább 65 %-át kitevő tagállamokat képviselő szavazata szükséges.

⁷⁴⁰ Az EUM-Szerződés 238. cikk (3) bekezdés a) pontja szerint.

IV. Jogforrási hierarchia

A jogforrási hierarchia nem tartozik az európai jogtudomány klasszikus témái közé, nem rendelkezik nagy hagyományokkal a közösségi és uniós jogirodalomban és joggyakorlatban. A téma virágkorát a 80-as évek végén, 90-es évek elején élte az Európai Unióról szóló Szerződéshez (Maastricht) és az azt követő 1996-os Kormányközi Konferencia előkészítéséhez kapcsolódóan. Ezidőtájt több elméleti javaslat és hivatalos intézményes tervezet született a jogforrási hierarchia közösségi jogba történő beépítésére vonatkozóan. Ez a törekvés hivatalos formában is megjelent az Európai Unióról szóló Maastrichti Szerződéshez kapcsolódó 16. számú Nyilatkozatban, mely szerint az „1996-os Kormányközi Konferencia felülvizsgálja, hogy milyen mértékben lehet újragondolni a közösségi aktusok osztályozását egy normák közötti megfelelő hierarchia bevezetése érdekében”. A Kormányközi Konferencia közeledtével a problematika fokozatosan marginalizálódott, a kezdeti lelkesedést és nagyszámú tervezetet követően olyannyira, hogy a kérdés le is került a Kormányközi Konferencia napirendjéről. A Konferencia, illetve az Amszterdami Szerződés adós maradt az igazi intézményi reformmal és a jogforrási hierarchia bevezetésével. Bizonyos intézményi hatásköri hierarchia csupán a II. pillérben (Közös kül- és biztonságpolitika) jelent meg.

A jogforrási rendszer átalakításának és ezzel a jogforrási hierarchiának a kérdésében nem született döntés Nizzában sem. A téma ismételten az Európai Tanács 2001. december 14-15-i laekeni csúcstalálkozóján elfogadott, az Európai Unió jövőjéről szóló Laekeni Nyilatkozattal került napirendre. Az Alkotmányos Szerződés előkészítése során jelentek meg újra konkrét javaslatok az intézményi aktusok között jogforrási hierarchia felállítására vonatkozóan. Ezen javaslatok alapján az intézményi aktusok közötti jogforrási hierarchia már normatív módon megjelent a Rómában, 2004. október 29-én aláírt, Az Európai Alkotmány létrehozásáról szóló Szerződésben. Az Alkotmányos Szerződés hatályba lépésének meghíúsulását követően a Lisszaboni Szerződés az Alkotmányos Szerződés rendszerét és elvi megoldásait megtartva, átmentve végre pozitív jogként is be tudta vezetni a jogforrási hierarchiát az intézményi jogi aktusok között.

A jogforrási hierarchia egy komplex jogrenden belül struktúrát teremt a jogi normák és normaalkotó intézmények között, ezzel erősíti az adott jogrendszer stabilitását és kiszámíthatóságát.

A jogforrási hierarchia minőségbeli értékrendet, érvényesülési és jogalkalmazási sorrendet jelent a hierarchia különböző szintjén elhelyezkedő jogszabályok között és a különböző típusú normák egymáshoz való viszonyát fejezi ki. A jogforrási hierarchia egyik legalapvetőbb célja, hogy az azonos jogviszonyra alkalmazandó, de adott esetben különböző jogkövetkezményekre vezető jogszabályok közötti ütközést, kollíziót feloldja.

A jogforrási hierarchia koncepciójának legáltalánosabban elfogadott elvei: a magasabb szintű jogszabály megelőzi az alacsonyabb szintű jogszabály alkalmazását, így az alacsonyabb szintű szabály a magasabb szintűtől nem térhet el, csak amennyiben a magasabb szintű eltérést enged; *lex specialis derogat legi generali*; *lex posterior derogat priori*; a közvetlenül választott törvényhozó testület által alkotott jogszabályok magasabb rendűek, mint a végrehajtó szervek által alkotott jogszabályok; az absztrakt általános jogszabály megelőzi az egyedi, igazgatási aktust.

A jogi normáknak a hierarchikus rendben elfoglalt helye meghatározására használatosak tartalmi kritériumok (*lex specialis*) és formai kritériumok (jogszabály megalkotásának időpontja – *lex posterior*, a jogi norma jogi alapja, a jogszabály megalkotója, jogszabály-alkotási eljárás jellege, stb.).

1. A hierarchia koncepciója és az európai integráció

Az Európai Unió jogrendjében hosszú időn keresztül nem igazán voltak az uniós jogi normák közötti ütközések feloldására és a jogforrási hierarchiára vonatkozó írott szabályok és elvek. Bizonyos mechanizmusok – mint például a hatáskörök szétosztása,⁷⁴¹ konstitucionális normaalkotási eljárás, jogszabály-alkotási eljárás és a jogi aktusok jogszerűsége feletti bírói kontroll szétválasztása – egyfajta struktúrát teremtettek az EU jogi rendelkezései között. Azonban sem a tagállamoktól független jogalkotási autonómia, sem az uniós intézmények közötti hatáskörök megosztása nem érte el azt a szintet, mely az egyes tagállamok nemzeti jogrendszerében érvényesülő jogforrási hierarchia alapját képezi. Az európai jogrend egy folyamatosan fejlődő koncepció és egy túl merev struktúra a fejlődés gátját képezte. Az alapító szerződésekben található ellentmondások és joghézagok, melyek a közösségi jogrend nem teljesen érett természetéből fakadtak, a jogrendszer folyamatos továbbfejlesztését igényelték. Ezeket a pontosításokat a múltban jórészt az Európai Bírósága végezte el, elsősorban tartalmi kritériumok és nem formai megfontolások alapján. Ezen kimunkált elvek némelyike (például a közösségi jog szupremáciája, közvetett hatály) teremtett egyfajta hierarchiát az EK/EU jog és a tagállamok nemzeti joga között. Ezért nem meglepő, hogy a közösségi jogon belüli jogforrási hierarchiát, mint a jogrendszer és jogi analízis hatékonyságának fejlesztését szolgáló koncepciót, jobbra tagadták.⁷⁴²

A jogforrási hierarchia legális definíciójával az írott EU jogban nem találkozhatunk. A Lisszaboni Szerződésig sem az alapító szerződések, sem a másodlagos jogalkotás aktusai nem tartalmaztak kifejezett rendelkezést a jogforrási hierarchiára vonatkozóan, különösen igaz ez az intézmények által alkotott közösségi jogi aktusokra. Legfeljebb az EU-Szerződés utalt bizonyos hatásköri hierarchiára az Európai Tanács és a Tanács döntéshozatalában a Közös kül- és biztonságpolitika terén.

Az Európai Bíróság azonban több ügyben is hivatkozott a jogi normák hierarchiájára, mint az európai jog íratlan elvére.⁷⁴³

A hierarchia fogalmát általában úgy fogták fel hosszú időn keresztül, mint az alapító szerződések alapján elfogadott aktusok és ugyanezen aktusok végrehajtására, implementálására elfogadott normák egymáshoz való viszonyát. Csak a később kezdtek felfedezni a jogelméletben a hierarchia lehetőségét egyetlen jogszabály rendelkezései között, ugyanúgy, mint kompetenciák, pillérek, hatáskörök és döntéshozatali eljárások között.⁷⁴⁴

2. Hierarchia a szabályozási kompetenciák között

Az EU jog rendszere nem működik a nemzeti jogoktól függetlenül. Ezért a hierarchia problémája nemcsak az EU jogon belül jelentkezik izoláltan, hanem az uniós jog és nemzeti jogok viszonylatában is. Az alapító szerződések kifejezett rendelkezése hiányában az Európai

⁷⁴¹ EK-Szerződés 7. (ex 4) cikk, EU-Szerződés 1. cikk (3) bekezdés, 29. cikk, 47. cikk.

⁷⁴² Bieber – Salomé 1996: 911-912.

⁷⁴³ 38/70 Deutsche Tradax GmbH v Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel [1971] EBHT 145; 34/78 Yoshida v Kamer van Koophandel, [1979] EBHT 115; 145/79 Roquette Frères SA v Franciaország [1980] EBHT 2917; T-536/93 Benzler v Bizottság [1994] EBHT II-777; T-285/94 Fred Pfloeschner v Bizottság [1995] II-03029.

⁷⁴⁴ Bieber – Salomé 1996: 913.

Bíróság rendszertani értelmezéssel kialakította a közösségi jognak a nemzeti jogokkal szembeni elsőbbségének, szupremáciájának elvét.⁷⁴⁵

Az uniós jog szupremáciájának elve inkább funkcionális megfontolásokból fakad, mintsem a kompetenciák hierarchiájából, mint például egy szövetségi állam esetében, ahol egy szövetségi rendelkezés szupremáciát biztosít a szövetségi jognak. A funkcionális megfontolás következtében a nemzeti jog „nem alkalmazandónak” tekintendő és nem „érvénytelennek”, így a konfliktus kevésbé dramatikus. Ez a megoldás elfogadható mindaddig, amíg az Unió és a tagállam a saját szabályozási kompetenciájában jár el, és az ütközés csak közvetetten merül fel. A tagállamok és az Unió közötti szabályozási kompetenciák explicit megkülönböztetése, például a kizárólagos közösségi kompetenciák EK-Szerződés 5. (ex 3b.) cikke általi formális elismerése, megnövelte a közvetlen ütközések lehetőségét. Ezen ütközések azonban már egy differenciáltabb hierarchia segítségével oldhatóak fel. Míg a közvetett ütközések esetében elfogadható a nemzeti jogszabályok „nem alkalmazhatósága,” addig a kizárólagos uniós kompetenciák területén a nemzeti jogszabályok „érvénytelennek” minősülnek.⁷⁴⁶

Az Európai Uniónak intézményi jogi aktusok megalkotására nincs általános, minden területre kiterjedő hatásköre, az csak konkrét, hatáskört biztosító alapító szerződési rendelkezés alapján történhet. Az EU-Szerződés 5. cikke rögzíti a hatáskör-átruházás elvét: az Unió kizárólag a tagállamok által a Szerződésekben ráruházott hatáskörök határain belül jár el a Szerződésekben foglalt célkitűzések megvalósítása érdekében; minden olyan hatáskör, amelyet a Szerződések nem ruháztak át az Unióra, a tagállamoknál marad. A hatáskör-átruházás elvének az Unió intézményekre történő vetítése jelenik meg az EU-Szerződés 13. cikk (2) bekezdésében, melynek értelmében az egyes intézmények a Szerződésekben rájuk ruházott hatáskörök határain belül, az ott meghatározott eljárások, feltételek és célok szerint járnak el. A hatáskör hiányában történő jogalkotás az adott Unió intézményi aktus érvénytelenségét (semmisségét) eredményezi.⁷⁴⁷

Az Unió és a tagállamok között a szabályozási kompetenciák, a hatáskörök megosztásának rendszerét jelenleg az EU-Szerződés 4. és 5. cikkei, valamint az EUM-Szerződés 2-6. cikkei határozzák meg. A hatályos uniós jogrendszerben a hatásköröknek négy formája létezik:⁷⁴⁸

- a) *kizárólagos uniós hatáskör*: a szabályozási tárgyat kizárólag uniós szabályozás rendezheti;
- b) *megosztott hatáskör*: a szabályozási tárgyat tagállami és uniós szabályozás egyaránt rendezheti, de a tagállam hatásköre csak addig áll fenn, amíg nincs uniós szabályozás, intézkedés a kérdésre; a megosztott hatáskörön belül az uniós hatáskör elsődleges, de nem gyakorolt, míg a tagállami hatáskör feltételes, csak addig áll fenn, amíg az uniós intézmények nem hoznak szabályozást a kérdésben, vagy nem tesznek intézkedést;
- c) *támogató-összefhangoló-kiegészítő hatáskör*: a szabályozási tárgyat tagállami és uniós szabályozás is rendezheti oly módon, hogy egyes részterületeken az uniós szabályozás kiegészíti a tagállami szabályozásokat; a tagállami szabályozás megmarad elsődlegesnek, az Unió az alapvető szabályok vagy intézkedések meghozatalát nem veheti át a tagállamtól;
- d) *kizárólagos tagállami hatáskör*: a szabályozási tárgyat kizárólag tagállami szabályozás rendezheti, nincs uniós kompetencia az adott kérdésben.

⁷⁴⁵ 6/64 Flaminio Costa v. E.N.E.L. [1964] EBHT 1141; 106/77 Amministrazione delle Finanze dello Stato v. Simmenthal SpA [1978] EBHT 629; Berke-Burián-Boyta-Dienes-Király-Martonyi 1994: 40-43.

⁷⁴⁶ Bieber – Salomé 1996: 914.

⁷⁴⁷ EUM-Szerződés 263. (ex. 230.) cikk.

⁷⁴⁸ Blutman 2010: 165.

3. Hierarchia az Európai Unió pillérei között

A Lisszaboni Szerződés előtt érvényesült egyfajta hierarchia a pillérek között, az I. (közösségi) pillér javára a másik két pillérrel szemben, ugyanakkora a II. és III. pillér között ilyen viszony már nem volt megállapítható.

A II. és III. pillért szabályozó EU-Szerződés a közösségi célok megvalósítását nem korlátozhatta. Az EU-Szerződés ex 1., 3., 29. cikkei és az ex 47. cikk együttes értelmezése alapján a közösségi jog elsőbbséget élvezett a pilléres, így a II. és III. pilléres joggal szemben és egyúttal a hatásköri elkülönülést is megalapozta.

Az EU-Szerződés ex 1. cikk harmadik albekezdése kiemelte, hogy az Unió az Európai Közösségeken alapul, amelyeket az e szerződéssel létrehozott politikák és együttműködési formák egészítenek ki.

Az EU-Szerződés ex 3. cikk első albekezdése utalt arra, hogy az Unió egységes intézményi kerete tiszteletben tartja és továbbfejleszti a közösségi vívmányokat.

A pillérek egymáshoz való viszonyára vonatkozó legfontosabb rendelkezést az EU-Szerződés ex 47. (jelenleg 40.) cikke tartalmazta:

„Az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó szerződést az Európai Közösség létrehozása céljából módosító rendelkezések, továbbá az Európai Szén- és Acélközösséget létrehozó szerződést és az Európai Atomenergia-közösséget létrehozó szerződést módosító rendelkezések, valamint e záró rendelkezések fenntartásával, e szerződés rendelkezései nem érintik az Európai Közösségeket létrehozó szerződéseket, illetve az azokat módosító vagy kiegészítő további szerződéseket és okmányokat.”

Az EU-Szerződés 47. (jelenleg 40.) cikkében szereplő „nem érintik” megfogalmazás értelmét az Európai Bíróság bontotta ki.

A közösségi és a másik két pillér viszonya elsőként a I. és a III. (Büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés) kollíziója során tisztázódott. Az Európai Bíróság a repülőtéri tranzit vízumok ügyben,⁷⁴⁹ a környezetvédelmi kerethatározat ügyben,⁷⁵⁰ és a hajók által okozott szennyezésre vonatkozó büntetőjogi szankciók ügyben⁷⁵¹ kifejezésre juttatta, hogy minden olyan esetben megállapítja az adott III. pilléres jogi aktus alapító szerződésbe ütközését, amikor az EU kiterjeszti hatáskörét, és jogi aktust bocsát ki olyan szabályozási tárgyakra, melyet az EK-Szerződés biztosít az Európai Közösség számára. A I. és III. pillér kollíziójánál a semmisség jogkövetkezményét vonja maga után, ha a III. pillérben elfogadott jogi aktus tartalma és célja figyelembevételével a közösségi pillér által biztosított bármilyen jogcím alapján is elfogadható lenne jogi aktus. A környezetvédelmi kerethatározat ügyben⁷⁵² az Európai Bíróság egyúttal kimondta azt is, hogy a közösségi jogalkotó meghatározhatta büntetendő magatartások körét is.⁷⁵³

Az I. és a II. (Közös kül- és biztonságpolitika) hatásköri viszonyában az Európai Bíróság a kézi lőfegyverek és könnyű fegyverek ügyben,⁷⁵⁴ valamint a Kadi és Al Baracaat ügyekben⁷⁵⁵ rögzítette, hogy egy uniós jogi aktus akkor érinti az Európai Közösség hatásköreit, ha a jogi aktust az EK-Szerződés alapján is el lehetett volna fogadni. Az I. és a III. pillér viszonyában is megállapítható az EU-Szerződés 47. cikkének sérelme, ha a kérdéses KKBP aktus – annak célja és tartalma alapján – fő rendeltetéseként egy közösségi politika végrehajtását

⁷⁴⁹ C-170/96. Bizottság v Tanács [1998] EBHT I-2763.

⁷⁵⁰ C-176/03. Bizottság v Tanács [2005] EBHT I-7879.

⁷⁵¹ C-440/05. Bizottság v Tanács [2007] EBHT I-9097.

⁷⁵² C-176/03 Bizottság v Tanács [2005] EBHT I-7879.

⁷⁵³ Karsai 2008: 1949.

⁷⁵⁴ C-91/05 Bizottság v Tanács [2008] EBHT I-3651.

⁷⁵⁵ C-402/05. P. és C-415/05. P. Yassin Abdullah Kadi és Al Baracaat International Foundation v Tanács és Bizottság egyesített ügyek [2008] EBHT I-6351.

célozza. A 47. cikk alkalmazási feltétele egy közösségi hatáskör megléte, de nem feltétlenül gyakorlása és nem annak kizárólagos vagy nem kizárólagos volta. Az EU-Szerződés 47. cikk kizárja annak lehetőségét, hogy uniós intézkedést lehessen elfogadni akkor, ha azt közösségi hatáskörben is meg lehetne valósítani, ezért többes jogalap használata egyenrangú közösségi és uniós célok esetén kizárt.

A Lisszaboni Szerződés a korábbi III. pillért integrálta a korábbi közösségi pillérbe a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térségben elhelyezve, míg fenn-tartotta a közös kül- és biztonságpolitika (KKBP) bizonyos elkülönültségét a többi, immár uniós politikától.

A Lisszaboni Szerződés módosításai az alapító szerződések szintjén az egyéb uniós politikák és a KKBP egyenrangúsítására törekcszenek.

Az EU-Szerződés új 1. cikke értelmében az EU-Szerződés és az EUM-Szerződés képezi az Unió alapjait, a két szerződés azonos jogi kötérről bír. Az Unió az Európai Közösség helyébe lép és annak jogutódja. E rendelkezésekből következően az EU-Szerződés és az EUM-Szerződés között nincs hierarchikus viszony.

A Lisszaboni Szerződés módosította az EU-Szerződés korábbi 47. cikkét. Az új 40. cikk az egyéb Uniósi politikák és a KKBP hatáskörök egymás kölcsönös tiszteletben tartását rögzíti:

„A közös kül- és biztonságpolitika végrehajtása nem sérti az Európai Unió működéséről szóló szerződés 3-6. cikkében felsorolt Uniósi hatáskörök gyakorlására vonatkozóan a Szerződésekben az intézmények részére előírt eljárások alkalmazását és az intézmények erre vonatkozó hatásköreinek terjedelmét. Hasonlóképpen, az egyéb Uniósi politikák végrehajtása nem sérti a KKBP hatásköreinek gyakorlására vonatkozóan a Szerződésekben az intézmények részére előírt eljárások alkalmazását és az intézmények vonatkozó hatásköreinek terjedelmét.”

Módosult az EK-Szerződés korábbi 308., szubszidiárius közösségi jogalapot jelentő cikke is. Az EUM-Szerződés immár 352. cikk (4) bekezdése lefekteti, hogy a 352. cikk nem szolgálhat a közös kül- és biztonságpolitikával kapcsolatos célkitűzések megvalósításának alapjául, és az e cikk alapján elfogadott valamennyi jogi aktusnak tiszteletben kell tartania az EU-Szerződés 40. cikkének második albekezdésében megállapított határokat.

Kajtár Gábor megítélése szerint az egyéb uniós politikák és a KKBP egyenjogúsítására tett kísérletek ellenére a hierarchikus viszony változatlanul fennmarad az alábbi megfontolások alapján:⁷⁵⁶

a) Rendszertani értelmezés alapján az EU-Szerződés és az EUM-Szerződés együttes értelmezése nem az egyenrangúságot támasztja alá. Míg az EU-Szerződés átfogó és túl általános hatáskör megjelölést tartalmaz a KKBP-re nézve, addig az EUM-Szerződés ennél sokkal pontosabban körülírja az egyes politikák tartalmát. A KKBP önálló célrendszerének megszüntetésével a *lex generalis – lex specialis* viszonya érhető tetten, ahol a KKBP-nek egyfajta reziduális szerepe van.

b) Az Unió különböző politikái és tevékenységei közötti koherencia biztosítása nem érhető el a KKBP és az egyéb uniós politikák versengésével. Koherens normák elfogadására elsősorban a szupranacionális jogalkotási mechanizmus keretei között működő politikák alkalmasak. A kettős – egyszerre uniós és KKBP – jogalap használata a nagymértékben eltérő döntéshozatali eljárások, intézményi hatáskörök és jogforrások miatt nem kívánatos.

c) A két terület eszközei között jelentős minőségi különbség van az egyéb uniós politikák javára. Az átláthatóság, a számonkérhetőség és az ellenőrizhetőség, végső soron a demokratikus legitimitáció leginkább a rendes jogalkotási eljárás keretében tud megvalósulni, hiszen az egyéb uniós politikák esetén az együttdöntési eljárás főszabállyá tétele következtében

⁷⁵⁶ Kajtár 2010: 11-13.

az Európai Parlament összehasonlíthatatlanul nagyobb szerephez jut, mint a KKBP esetében. Az Európai Bíróság hatásköre is jóval kiterjedtebb az egyéb uniós politikákban, nem is beszélve a nemzeti parlamentek újonnan szerzett jogosultságairól.

d) Az Európai Bíróság gyakorlata alapján egyfajta „hallgatóságos előfoglalás” figyelhető meg a korábbi közösségi pillér és a II. pillér viszonyában. Az EU-Szerződés ex 47. cikke nemcsak védte a közösségi pillért és az annak keretében már elfogadott másodlagos joganyagot a kormányközi pillérektől, de tiltotta a II. és III. pillér alapján elfogadott olyan intézkedéseket is, amelyek potenciálisan EK hatáskörébe tartozhattak volna. Várhatóan az Európai Bíróság nem fog eltérni a korábbi gyakorlatától.

4. Hierarchia az intézmények hatásköre között

Jogi értelemben nincs hierarchia az Unió intézményei között, egyik intézmény sem áll valamely másik felett. Az intézmények hatásköre, különösen a közösségi pillérben, a *Liszaboni Szerződésig* nem volt élesen elválasztva egymástól, nem érvényesül ma sem tisztán a hatalommegosztás nemzeti államokra jellemző elve. A döntéshozatali és jogszabály-alkotási eljárásokban legalább három intézmény működik közre eltérő mértékben. Mind a Bizottság, mind a Tanács – akár közösen, akár önállóan – megalkothat egyaránt általános normatív aktusokat, egyedi igazgatási aktusokat, alap jogszabályokat és végrehajtási jogszabályokat. Az Európai Parlament pedig a szabályozási tárgy által meghatározott döntéshozatali eljárási formától függően különböző mértékben vesz részt a jogszabályalkotásban az egyszerű konzultációtól kezdve a közös döntéshozatalon keresztül a vétójog jellegű egyetértésig.

A fentiek okán a tudomány felvetette, hogy egy intézmények közötti esetleges hierarchia bevezetése növelhetné a sokszereplős rendszer hatékonyságát. A hierarchia különböző elvek alapján épülhetne fel: közvetlen legitimáció foka; a feladatkör természete (legiszláció vagy implementáció); a megadott norma típusa (általános norma vagy egyedi aktus).

Egy hasonló megoldás közelebb vinné a rendszert a klasszikus hatalmi ágak megosztása elvéhez.⁷⁵⁷

Egy merev hierarchia bevezetése az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság között ugyanakkor akadályozhatná az intézmények kumulatív legitimációja teljes kihasználását. Az EK-Szerződés öt intézményre bízta közösen a Közösség feladatait, de minden intézmény a Szerződés által ráruházott hatáskörben járt el.⁷⁵⁸

Az Európai Unió II. pillérét képező *Közös kül- és biztonságpolitika területén az EU-Szerződés ex 13. (jelenleg 26.) cikke* egyfajta hierarchiát határozott meg az Európai Tanács és a Tanács hatásköre és eszközei között.

Az Európai Tanács hatáskörébe tartozott: a közös kül- és biztonságpolitika *elveinek és általános iránymutatásainak* meghatározása, és az Unió által végrehajtandó *közös stratégiák* meghatározása azokon a területeken, ahol a tagállamoknak fontos közös érdekeik vannak.

A Tanács hatásköre kiterjedt: az Európai Tanács által meghatározott általános iránymutatások alapján a közös kül- és biztonságpolitika meghatározásához és végrehajtásához szükséges *határozatok* meghozatalára; *ajánlások* tételére az Európai Tanácsnak a közös stratégiákra; a közös stratégiák végrehajtására *együttes fellépések* és *közös álláspontok* elfogadásával.

Az *Alkotmányos Szerződés* elválasztotta volna az uniós jogalkotás terén a törvényalkotást és a végrehajtást a „törvényalkotási eljárás”/”törvényalkotási aktusok”⁷⁵⁹ és a „nem törvény-

⁷⁵⁷ Bieber – Salomé 1996: 915.

⁷⁵⁸ EK-Szerződés 7. (ex 4.) cikk.

⁷⁵⁹ Alkotmányos Szerződés I-34. cikk.

alkotási eljárás”/nem törvényalkotási aktusok”⁷⁶⁰ bevezetésével. A törvényalkotás alapvetően az Európai Parlament és a Tanács, a végrehajtás pedig a Bizottság hatásköre lett volna. Megmaradt volna ugyanakkor a Tanács önálló jogalkotó és kivételes végrehajtó, a Bizottság és az Európai Központi Bank önálló jogalkotási hatásköre is.

A *Lisszaboni Szerződés* csupán elmozdult a törvényalkotás (legiszláció) és végrehajtás (implementáció) világosabb elválasztása felé a Tanács és az Európai Parlament törvényalkotási,⁷⁶¹ a Bizottság felhatalmazáson alapuló⁷⁶² és végrehajtási⁷⁶³ jogalkotó hatáskörének szabályozásával, de ez nem jelenti az egyes intézmények alá-fölérendeltségét vagy a hatalom-megosztás elvének államon belül érvényesülő szintjét. Változatlanul megmaradt a Tanács önálló jogalkotó és végrehajtó, a Bizottság és az Európai Központi Bank önálló szabályozási hatásköre is. Döntéshozatali jogkört kapott az Európai Tanács is, alapvetően a közös kül- és biztonságpolitika terén.

Az uniós jogalkotás során nem ritka az uniós intézmények hatásköreinek ütközése. Ilyen hatásköri kollízió nyilvánulhat meg a Parlament konzultációs kötelezettségének megsértésében⁷⁶⁴ vagy az intézményi aktusok jogalapjának helytelen megválasztásánál.⁷⁶⁵ Az intézményi hatáskörök ütközésénél az Európai Bíróság gyakorlata az intézmények közötti egyensúly fenntartásának követelményét tartja szem előtt, mint uniós „alkotmányos” kérdést.⁷⁶⁶

5. Hierarchia a döntéshozatali eljárások között

Lisszabonig az alapító szerződések rendelkezései szerint intézményes hierarchia a döntéshozatali eljárások között nem létezett, egyik eljárás sem volt magasabb rendű vagy „elsőbb” a többihez képest. Minden eljárásnak azonos formai státusza volt.

Elemzők több szempont alapján is lehetségesnek tartották a különböző döntéshozatali eljárások között egyfajta sorrendiség bevezetését: eljárásban közreműködő intézmények kisebb vagy nagyobb száma; a demokratikusan választott Parlament közreműködésének mértéke az eljárásban; egyhangú döntést megkívánó eljárás megelőzné a minősített többségi és többségi szavazást előíró eljárást.

Bár explicit, formális különbség a döntéshozatali eljárások között nem volt, a döntéshozatal formáját a szabályozási tárgy és a megalkotandó norma tartalma határozta meg, egyesek a hierarchia bizonyos elemeit felfedezni vélték a döntéshozatali eljárások terén:⁷⁶⁷

a) döntéshozatali eljárások külön cikkeken történő megfogalmazása (EK-Szerződés 251. (ex 189b) cikk, 252. (ex 189c) cikk);

b) kutatás és technológiai fejlesztés politika terén az EK-Szerződés 166. (ex 130i) cikk tartalmi kritériumok alapján tesz különbséget „keretprogram” és „specifikus program” között (közös döntéshozatali eljárás szükséges a keretprogramok elfogadásához és egyszerű konzultációs eljárás, minősített többségi szavazással a specifikus programok elfogadásához).

Az *Alkotmányos Szerződés* már explicit módon hierarchiát vezetett volna be a döntéshozatali eljárások között. A „*törvényalkotási eljárás*” a döntéshozatalban a legmagasabb szintű jog-

⁷⁶⁰ Alkotmányos Szerződés I-35 - I-37. cikk.

⁷⁶¹ EUM-Szerződés 289. cikk.

⁷⁶² EUM-Szerződés 290. cikk.

⁷⁶³ EUM-Szerződés 291. cikk.

⁷⁶⁴ 138/79 SA Roquette Frères v Tanács [1980] EBHT 3333; 139/79 Maizena GmbH v Tanács [1980] EBHT 3393.

⁷⁶⁵ C-295/90 Parlament v Tanács [1992] EBHT I-4193; C-316/91 Parlament v Tanács [1994] EBHT I-0625.

⁷⁶⁶ Blutman 2010: 181.

⁷⁶⁷ Bieber – Salomé 1996: 916-917.

alkotást jelentette volna, mely a Tanács és az Európai Parlament együttműködésén alapult volna. A „rendes törvényalkotási eljárásban” a „törvényalkotási aktusokat” az Európai Parlament és a Tanács közösen fogadta volna el. Amennyiben a két intézmény nem jut megegyezésre, az adott jogi aktus nem kerül elfogadásra. A „különleges törvényalkotási eljárásban” a „törvényalkotási aktusokat” a Tanács közreműködésével az Európai Parlament, vagy az Európai Parlament közreműködésével a Tanács fogadja el⁷⁶⁸. A „rendes” és a „különleges törvényalkotási eljárás” között azonban nem lett volna alá-fölrendeltség. A döntéshozatal alacsonyabb szintjét jelentette volna a „nem törvényalkotási eljárás”, melybe a felhatalmazáson alapuló jogalkotás, a végrehajtási jogalkotás és az egyéb nem törvényalkotási döntéshozatal tartozott volna.⁷⁶⁹

A *Lisszaboni Szerződés* – követve az Alkotmányos Szerződés megoldását – formálisan is bevezeti a hierarchiát a döntéshozatali eljárások között. A döntéshozatali eljárások két szintje a „jogalkotási eljárások” és a „nem jogalkotási eljárások”. A „jogalkotási eljárások” a döntéshozatal és jogalkotás magasabb szintjét jelentik, a Tanács és az Európai Parlament együttműködésén alapulnak, így helyesebb a „törvényalkotási eljárások” elnevezés használata. Két fajtája a „rendes jogalkotási eljárás” és a „különleges jogalkotási eljárás.”

„Nem jogalkotási eljárás” minden olyan, jogi aktus elfogadására irányuló döntéshozatali eljárás, amely nem minősül „jogalkotási eljárásnak”. A „nem jogalkotási eljárások” sokfélék lehetnek, attól függően, hogy mely intézmények és szervek működnek közre, milyen jogosultsággal. A „nem jogalkotási eljárás” irányulhat jogszabályok, általános hatályú jogi aktusok elfogadására és egyedi, igazgatási jellegű jogi aktusok elfogadására. Ezért helyesebb lenne az általános hatályú jogi aktusok megalkotására irányuló „nem jogalkotási eljárást” „jogalkotási eljárásnak” nevezni és csak az egyedi, igazgatási jellegű jogi aktusok elfogadására irányuló „nem jogalkotási eljárást” hívni „nem jogalkotási eljárásának”.

6. Hierarchia az Unió intézményi jogi aktusai között

6.1. Az intézményi jogi aktusok hierarchiája a Lisszaboni Szerződés előtt

Az EU jogforrási rendszerében a Lisszaboni Szerződésig, a II. pillér kivételével, nem találkozhattunk a jogi normák olyan intézményes, formális hierarchiájával, mint általában egy állam jogrendszerén belül. E vonatkozásban az alapító szerződések, az EU-Szerződés ex 13. cikkén kívül, nem tartalmaztak explicit rendelkezést. Különösen igaz ez a másodlagos közösségi jogalkotás termékeire, tehát az intézmények által megalkotott jogszabályokra és aktusokra.

Az *elsődleges jogforrások*at illetően (alapító szerződések, azok módosításai, tagállamok által kötött nemzetközi egyezmények, általános jogelvek) azonban bizonyos korlátozott mértékű hierarchia azonosítható volt a közösségi jogban is.⁷⁷⁰

a) A *lex specialis* és a formális elsőbbség elve alapján az Európai Szén- és Acélközösséget alapító Szerződés és az Európai Atomenergia Közösséget alapító Szerződés elsőbbséget élvezett az Európai (Gazdasági) Közösséget alapító Szerződéssel szemben az EK-Szerződés 305. (ex 232.) cikke alapján. A három közösséget létrehozó egyezmény egymás közötti viszonyában az EGK-Szerződés (később EK-Szerződés) volt *lex generalis*nak tekinthető, mivel felölelt minden gazdasági tevékenységet és alkalmazták a szén-, acél- és atomenergia szek-

⁷⁶⁸ Alkotmányos Szerződés I-34. cikk.

⁷⁶⁹ Alkotmányos Szerződés I-35 - I-37. cikk.

⁷⁷⁰ Tizzano 1996: 61.

torban is, addig a mértékig, amíg speciális szabály másként nem rendelkezett a másik két egyezményben. Az Európai Bíróság gyakorlatában elsősorban az EGK-Szerződést (később EK-Szerződés) alkalmazta a másik két egyezmény értelmezése során.⁷⁷¹

b) Az Európai Bíróság joggyakorlatának köszönhetően bizonyos hierarchia kialakult az EK-Szerződés rendelkezései között is, nevezetesen idővel elismerést nyert a magasabb ereje olyan „alkotmányos” vagy „alapelvi” jellegű rendelkezéseknek, mint a diszkrimináció tilalma, demokrácia, alapjogok, piac egysége, arányosság, közösségi jogrendszer hatékonysága.

c) Nem vitatott továbbá az elsődleges jogforrások felsőbbbsége a másodlagos jogforrások, tehát az intézmények által alkotott jogi normák felett. A magasabb rendű jogszabályokkal való összhang követelményének megfelelően az intézményi aktusok nem lehetnek ellentétesek az alapító szerződésekkel, azok céljával, az általános jogelvekkel. A kollízió az intézményi aktus érvénytelenségét eredményezi.⁷⁷²

d) Kiemelt helyet foglalnak el továbbá az Unió jogforrási rendjében az Európai Bíróság ítéletei. Az Európai Bíróság jogértelmezési gyakorlata keretében komoly jogalkotó szerepet is betölt az alapító szerződések által nem szabályozott joghézagok kitöltésével és az intézmények által alkotott jogi normák és egyéb aktusok legalitásának ellenőrzése, értelmezése során.⁷⁷³ Az előbbi keretében az Európai Bíróság érvénytelenné is nyilváníthat valamely intézmény által megalkotott jogszabályt, aktust. Az Európai Bíróság ezen hatásköre a Bíróság ítéletét az intézmények által alkotott jogi aktusok fölé emeli.

A másodlagos közösségi jogalkotás aktusait illetően az EK-Szerződés 249. (ex 189.) cikke nem rendelkezett a jogi aktusok hierarchiájáról, egymáshoz való viszonyáról. Ennek következtében nem beszélhetünk ezen jogi normák közötti formális értékkülönbségekről vagy szintekről. A Tanács által alkotott rendeletek nem voltak magasabb rendűek a Bizottság által alkotott rendeleteknél. Nem volt levezethető hierarchia a rendeletek és irányelvek között sem. Igen gyakran az általános minőségű szabály és egyedi aktus közötti klasszikus hierarchikus kapcsolat elve sem volt alkalmazható konzekvensen a rendelet és a határozat kapcsolatára.

Az Európai Bíróság ítélezései gyakorlata során megpróbálta racionalizálni a közösségi intézményi aktusok rendszerét és megkísérelt egyfajta prioritási skálát felállítani a legnyilvánvalóbb esetek vonatkozásában. Azonban a Bíróságot illetően is csak eseti jellegű és korlátozott számú döntésről lehet beszélni, és a Bíróság gyakorlata sem konzisztens.

A Bíróság által leggyakrabban alkalmazott elvek a közösségi jogszabályok közötti prioritási rend felállítására: a) a Közösség/Unió által kötött nemzetközi szerződések felsőbbbsége az intézményi aktusokkal szemben; b) kötelező aktus felsőbbbsége a nem kötelező aktussal szemben; c) *lex specialis derogat legi generali* elve; d) általános jogi aktus felsőbbbsége az egyedi aktussal szemben; e) közvetlenül az alapító szerződéseken alapuló norma felsőbbbsége a másik intézményi aktuson alapuló normával szemben; f) alapjogszabály (*fundamental norm*) felsőbbbsége a végrehajtási normával (*implementing norm*) szemben.

Ad a) A Közösség/Unió által kötött nemzetközi szerződések nem állhatnak ellentétben az alapító szerződésekkel, azonban magasabb szinten helyezkednek el, mint az intézményi jogi aktusok. Az intézmények nem alkothatnak olyan jogszabályt, aktust, mely ellentétes az ilyen nemzetközi egyezményekkel.⁷⁷⁴ Ez következett az EK-Szerződés 300. (EUM-Szerződés 218.) cikk (7) bekezdéséből is, mely szerint a Közösség által kötött nemzetközi egyezmények kötelezőek az intézményekre és a tagállamokra.

⁷⁷¹ Jeny 2007: 811.

⁷⁷² Blutman 2010: 204.

⁷⁷³ EUM-Szerződés 263. (EK-Szerződés 230., ex 173.) cikk, EUM-Szerződés 264. (EK-Szerződés 231., ex 174.) cikk, EUM-Szerződés 267. (EK-Szerződés 234., ex 177.) cikk.

⁷⁷⁴ 104/81 Hauptzollamt Mainz v C.A. Kupferberg & Cie KG a.A [1982] EBHT 3641; C-311/04 Algemene Scheeps Agentuur Dodrecht [2006] EBHT I-609.

Ad b) Az Antonissen ügyben⁷⁷⁵ az Európai Bíróság közvetve megerősítette, hogy a kötelező aktus és nem kötelező aktus kollíziója esetén a kötelező norma alkalmazandó a nem kötelezővel szemben.

Ad c) A *lex specialis derogat legi generali* elve sem érvényesült konzekvensen. Intézményi kérdésekben a Bíróság igyekezett elsőbbséget biztosítani az általános norma javára (pl.: EK-Szerződés 202. (ex 145.) cikk a 274. (ex. 205.) cikkkel szemben).⁷⁷⁶

A Bíróság érvelése általában arra korlátozódott, hogy a rendelkezés tartalma alapján állapítson meg bizonyos elsőbbséget. Ez a megközelítés azonban okozhatott konfúziót, mert a legtöbb alapító szerződési rendelkezés kombinálta a tartalmi és intézményi rendelkezéseket. A C-300/89 sz. esetben⁷⁷⁷ a Bíróság lépést tett intézményes elemek - nevezetesen az Európai Parlament szerepének foka a konkrét normák megalkotására irányuló eljárásban - figyelembe vételére is, és elmozdult egyfajta eljárási hierarchia irányába.⁷⁷⁸

Ad d) Az Elsőfokú Bíróság a Scholler Lebensmittel-ügyben hozott 1995.06.08-i ítéletében a jogszabályok hierarchiájára történő kifejezett hivatkozással megerősítette, hogy egy egyedi határozat nem korlátozhatja egy normatív aktus, adott esetben egy rendelet jogi határait, kivéve, ha ez utóbbi felhatalmazást ad rá. Hasonlóképpen foglalt állást az Elsőfokú Bíróság a Tetra Pak-ügyben,⁷⁷⁹ azonban az alapító szerződésre, mint magasabb szintű normára történő hivatkozással.⁷⁸⁰

Ha viszont a határozat eljárási szabályokat állít fel – mint például a komitológiáról szóló tanácsi határozat⁷⁸¹ – akkor ezeknek a szabályoknak a megsértése lényeges eljárási szabálysértésként a megszülető rendelet vagy irányelv semmisségének oka lehet.⁷⁸²

Ad e) A Köster-ügyben⁷⁸³ az Európai Bíróság kimondta, hogy az EGK-Szerződés jogalkotási rendszere különbséget tesz magán az alapító szerződésen alapuló intézkedések és az ezek végrehajtására szánt, származtatott jog között. Szükséges különbséget tenni közvetlenül az alapító szerződéseken alapuló normák és nem közvetlenül az alapító szerződéseken, hanem más intézményi aktusokon alapuló normák között. Ez dönti el az érvényesség vizsgálatánál, hogy melyik intézményi aktus a magasabb szintű.⁷⁸⁴

Ad f) Az előző megkülönböztetést a közösségi jogalkalmazás alapszabály és az azt végrehajtó norma distinkciójára fogalmazta át. Az intézményi aktusok egy része végrehajt más intézményi normákat vagy azok felhatalmazásán alapul. Ez a két norma között al-főlérendeltséget teremt. A Bíróság gyakorlata⁷⁸⁵ elismerte, hogy létezik hierarchia az intézményi aktusokon belül, az általános vagy felhatalmazó és az azt végrehajtó szabály nem ugyanazon a szintjén van a jogalkotásnak, még akkor sem, ha ugyanazon formában szület-

⁷⁷⁵ C-292/89 The Queen v Immigration Appeal Tribunal, ex parte Gustaff Desiderius Antonissen [1991] EBHT I-0745

⁷⁷⁶ 16/88 Bizottság v Tanács [1988] EBHT 3457.

⁷⁷⁷ C-300/89 Bizottság v Tanács [1991] EBHT I-2867.

⁷⁷⁸ Bieber – Salomé 1996: 919.

⁷⁷⁹ T-51/89 Tetra Pak Rausing SA v Bizottság [1990] EBHT II-309.

⁷⁸⁰ Tizzano 1996: 62.

⁷⁸¹ A Tanács 1999/468/EK határozata (1999. június 28.) a Bizottságra ruházott végrehajtási hatáskörök gyakorlására vonatkozó eljárások megállapításáról (HL L 84., 1999.7.17., 23.), módosította a Tanács 2006/12/EK határozata (2006. július 17.) a Bizottságra ruházott végrehajtási hatáskörök gyakorlására vonatkozó eljárások megállapításáról szóló 1999/468/EK határozat módosításáról (HL L 200., 2006.7.22., 11.).

⁷⁸² C-387/00 Bizottság v Parlament és Tanács [2003] EBHT I-937

⁷⁸³ 25/70 Einfuhr-und Vorratstelle für Getreide und Futtermittel v Köster et Berodt & Co. Kg. [1970] EBHT 1161.

⁷⁸⁴ Blutman 2010: 241.

⁷⁸⁵ 38/70 Deutsche Tradax GmbH v Einfuhr-und Vorratstelle für Getreide und Futtermittel [1971] EBHT 145; 58/70 Compagnie Continentale és társai v Hoofdproduktschap voor Akkerbouwprodukten és társai [1971] EBHT 163; C-240/90 Németország v Bizottság [1992] EBHT 5383; C-471/93 Parlament v Tanács 1995] EBHT I-1185; C-156/93 Parlament v Bizottság [1995] EBHT I-2019.

nek.⁷⁸⁶ Ezen esetkör is hordozott azonban magával nehézségeket, mivel az implementáció eshet mind a Tanács, mind a Bizottság hatáskörébe és mindkét szerv jogosult alapszabály elfogadására. Továbbá különösen a mezőgazdaság területén sok norma önmagában előírt végrehajtási szabályok megalkotását a Tanács, a Bizottság és a tagállamok számára.

A jogtudományban egyesek elképzelhetőnek tartották hierarchia bevezetését tisztán formai kritériumok, az EK-Szerződés 249. (ex 189.) cikke tipológiája alapján. A rendelet önmagában az elnevezésénél fogva megelőzi az irányelvet, tekintet nélkül a jogszabály tartalmára vagy megalkotási eljárására. Ezen koncepció szerint a funkcionális aspektusokat figyelmen kívül kell hagyni és el kell tekinteni a norma esetleges alkotmányos, legiszlációs vagy végrehajtási minőségétől.⁷⁸⁷

Egy ilyen megközelítés azonban számos ponton kifogásolható. A 249. (ex 189.) cikk egy bizonyos sorrendben sorolta fel a jogi aktusokat, de ez nem jelent hierarchikus rendet. A 249. (ex 189.) cikk nem kizárólagos jellegű, az Európai Központi Bank jogi aktusairól a 110. cikk rendelkezett, továbbá számos atipikus aktus jelent meg az alapító szerződések egyéb rendelkezéseiben. Így a 249. (ex 189.) cikk szerinti esetleges hierarchia nem volna teljes. Az alapító szerződések számos helyen az „aktus” (*act*) fogalmat használták a másodlagos jogalkotás megjelenési formájának leírására. Az aktus fogalom így minden megkülönböztetés és hierarchia nélkül használatos a jogalkotási szándék kifejezésére. Az Európai Bíróság elsősorban a tartalma és nem a formája alapján állapítja meg egy aktus jogi minőségét.⁷⁸⁸ Egy ilyen formai alapú osztályozás bevezetése egy túl merev rendszert eredményezne és az atipikus aktusok megnövekedett, túlburjánzó használatához vezetne.

Eltérően alakult a jogi aktusok hierarchiájának kérdése a II. pillért alkotó *Közös kül- és biztonságpolitika* terén. Az Amszterdami Szerződést követően az EU-Szerződés ex 12. cikke sorolta fel a közös kül- és biztonságpolitika célkitűzéseinek elérése érdekében az intézmények rendelkezésére állt eszközöket: *elvek és általános iránymutatások, közös stratégia, együttes fellépés, közös álláspont*. Az ex 13. cikk határozta meg az egyes eszközök meghozatalára jogosult intézményeket, az aktusok listáját bővítette a *határozattal* és egyfajta hierarchiát is meghatározott az eszközök között.

Az EU-Szerződés ex 12. és 13. cikkei által nevesített eszközök közül az együttes fellépés, a közös álláspont és a határozat tekinthető klasszikus értelemben vett, kötelező jogi aktusnak. Az ajánlás és a vélemény nem kötelező aktusok, döntés-előkészítő, kezdeményező szerepet tölthetnek be.

Az EU-Szerződés ex 14. cikke az együttes fellépés, míg ex 15. cikke a közös álláspont jogi természetét, tárgyát, tartalmát és kötőerejét részletezte, bár nem kimerítő pontossággal.

Csontos Enikő szerint az EU-Szerződés ex 12-15. cikkei egyfajta hierarchikus rendet határoztak meg a II. pillér aktusai között, mely az általános iránymutatástól haladt a közös stratégián és együttes fellépésen át a közös álláspontig. Az együttes fellépések és közös álláspontok a közös stratégiák végrehajtására szolgáltak, míg az általános iránymutatások végrehajtása érdekében a Tanács határozatokat alkothatt.⁷⁸⁹ Kajtár Gábor ezzel szemben egyrészt a közös stratégiák, általános iránymutatások és másrészt az együttes fellépés, közös álláspont között azonosít alá- és fölérendeltségi viszonyt.⁷⁹⁰ Jeney Petra általánosan elveti a hierarchiát a jogi aktusok között. Az együttes fellépések nem feltétlenül a közös stratégiák

⁷⁸⁶ Blutman 2010: 241., Jeney 2007: 829.

⁷⁸⁷ Bieber – Salomé 1996: 920.

⁷⁸⁸ 16 és 17/62 egyesített esetek Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes and others v Tanács [1962] EBHT angol kiadás 471; 25/62 Plaumann & Co. v Bizottság [1963] EBHT angol kiadás 95; C-25/94 Bizottság v Tanács [1996] EBHT I-1469.

⁷⁸⁹ Csontos 2008: 1850.

⁷⁹⁰ Kajtár in Kende – Szűcs 2009: 706.

végrehajtására irányultak, olyan területen is született együttes fellépés, amelyet nem fed közös stratégia. Arra is van példa, hogy egy közös stratégiát az Európai Tanács nem egy újabb közös stratégia elfogadásával, hanem határozattal módosított: a 2004/763/KKBP határozat⁷⁹¹ módosította a Mediterrán térségről szóló stratégiát.⁷⁹² Természetesen a végrehajtási jelleggel elfogadott aktusoknak meg kellett felelniük az azok alapjául szolgáló jogforrásoknak.⁷⁹³

6.2. Érvék a jogforrási hierarchia bevezetése mellett

a) *Történelmi érvék.* A hierarchia hiánya történelmi okokra, az európai integrációs folyamat kezdetére vezethető vissza. A Közösség klasszikus nemzetközi szervezetek hagyományaira és tapasztalataira épülve született. Ekkor még nem voltak láthatók azok a sajátos eltérési irányok, melyek felé később fejlődött. Később azonban egy érettebb fejlettségi fázisba lépett az európai integrációs folyamat, a Közösség hatáskörének folyamatos bővülése, az intézményközi kapcsolatok fejlődése, komplexitása alapvetően megváltoztatták a kezdeti kereteket és sok vonatkozásában meghaladták a tradicionális technikákat. Ezek a változások azonban nem éreztették hatásukat a jogforrási rendszerben. Egy olyan rendszerben, mint az uniós jog - mely a jogállamiság eszméire épül, önálló jogrendszerként fejlődött saját intézményi apparátussal, mely szupremáciát élvez a tagállamok jogával szemben és közvetlen hatállyal bírhat a magánfelekre nézve - nem tudott továbbfejlődni a jogforrási rendszer racionálisabb, rendezettebb szabályozása nélkül.

b) *Normatív érvék.* Az alapító szerződés által leírt technikák a közösségi fellépések eszközeinek meghatározására egyre nagyobb konfúziót mutattak, az intézmények aktusai a gyakorlatban egyre kevésbé feleltek meg a Római Szerződésben foglalt tipológiának, egyre nagyobb számban jelentek meg az atipikus, nem nevesített aktusok. A rendelet és irányelv közötti alapvető hagyományos különbségek egyre inkább eltűntek. Közvetlen hatállyal nem csupán a rendeletek, hanem meghatározott feltételek teljesülése mellett az irányelvek is bírhatnak. Nem olyan meghatározó volt már az aktusok végrehajtásához szükséges tagállami vagy uniós közreműködés mértéke sem az elhatárolásban: egyrészt a rendeletek is egyre gyakrabban igényeltek végrehajtási normákat, másrészt az úgynevezett „részes irányelvek” – melyek gyakorlatát az Európai Bíróság alakította ki – a nemzeti átvételi szabályoktól függetlenül is ki tudták fejteni hatásukat. Nem beszélve a megalkotásukra vonatkozó döntéshozatali eljárások formáinak, a közzétételi eljárásaiknak azonosságáról.

Az atipikus aktusok burjánzását illetően egyre több és jelentősebb kritika érte az uniós gyakorlatot a nem nevesített és informális eszközök túlzott használata miatt. A „*resolution*”, „*conclusion*”, „*declaration*”, „*Beschluss*”, „*communication*”, „*act*”, „*accordo interistituzionale*”, stb. között nem könnyű rendet teremteni, és megállapítani ezen eszközök természetét és hatását. Egy artikulált jogforrási hierarchia hiánya miatt az eligazodás az aktusok között meglehetősen komplikált.

A jogforrási hierarchia, mely lehetővé teszi a normatív aktusok megkülönböztetését funkciójuk, megalkotójuk, a jogalkotási eljárásuk alapján és egy prioritási rendet állít fel közöttük, mindenképpen növeli a rendszer koherenciáját és hatékonyságát.

c) *Intézményi érvék.* Az intézmények hatáskörét, feladatát és normatív eszközeit illetően az Unió rendszere nem képviselt egy kielégítő rendet, különös tekintettel a „törvényalkotási” és végrehajtási feladatok, hatáskörök konfúziójára. A törvényhozói feladatokat a Tanács és az

⁷⁹¹ HL 2005 L 256/63.

⁷⁹² Common Strategy on the Mediterranean Region 2000/458/CFSP of 19 June 2000 (HL L 185, 2000.7.22., 5.)

⁷⁹³ Jeney 2007: 839.

Európai Parlament gyakorolta, ám a Bizottság közreműködésével. Mindkét előző intézmény ugyanakkor közreműködött, különböző módon és mértékben, a végrehajtó feladatok ellátásában is, mely nem tartozott a Bizottság monopóliumába. Az Unió távol volt tehát egy olyan rendszertől, melyben a demokratikusan választott parlament, mint a legitimitáció hordozója, gyakorolja a törvényhozói hatalmat és a végrehajtó a feladatait politikai szervek kontrolja alatt látja el. Ez nyilvánvalóan abból adódik, hogy az EU föderális és kormányközi jellemvonásokat egyaránt magán viselt.

A hihetetlenül összetett és bonyolult döntéshozatali rendszer helyett az átláthatóságot növeli a döntéshozatali eljárások számának csökkentése, egyszerűsítése, egy olyan struktúra kialakítása, melyben minden normaalkotó intézménynek megvan a saját normaalkotási eljárása, igazodva az ellátott feladathoz. A jogforrások hierarchiájára alapuló rendszerben könnyebben meghatározható a közös döntéshozatali eljárás és az Európai Parlament közreműködésének alkalmazása, mely alapvetően a törvényhozási természetű tárgyakra és aktusokra korlátozódna.

Az aktusok között hierarchia bevetése további előnyöket is hordoz a rendszer koherenciája és az átláthatósága mellett:⁷⁹⁴ Nagyobb lehetőség nyílik a szubszidiaritás elvének használatára, ugyanis a törvényalkotó és végrehajtó feladatköreinek világos elválasztása esetén megengedi az utóbbi feladatainak szétosztását az intézmények és a tagállamok között. Javítja a törvényalkotás (legislation) minőségét, mert elkerüli az intézmények többségének közvetlen közreműködését a tisztán végrehajtási jellegű szabályok megalkotásában. Egy racionálisabb és hatásosabb rendszerét biztosítja a bírói jogszolgáltatásnak, mert kiterjeszti a magánfelek kereset-indítási lehetőségét a végrehajtó szervek által alkotott normák és aktusok ellen.

6.3. Ellenérvek a jogforrási hierarchiával szemben

A jogszabályok hierarchiájának kontinentális jogrendszerekben ismert formája kevésbé elfogadott a common law jogrendszerekben. A témával kapcsolatos koncepcionális felfogásbeli különbségek a jogintézmény bevezetésének komoly akadályát képezték. Nem könnyű tisztán különbséget tenni például a „törvény” és „rendelet,” mint jogforrások között, mint ahogy mutatják azon jogrendszerek tapasztalatai, ahol ez a kettősség ismert. Az uniós jogrendszerben nem érvényesült a törvényhozó és végrehajtó hatalom nemzeti jogrendszerekre jellemző elválasztása. Többen hivatkoztak a jogforrási hierarchia bevezetésével kapcsolatos technikai nehézségekre: az irányelv és rendelet közötti tradicionális különbség újragondolása; a közösségi jog egyik alaprendelkezésének, az EK-Szerződés 249. (ex 189.) cikkének módosítása; alapszerződési rendelkezések összhangjának megteremtése, stb.⁷⁹⁵ A hierarchia bevezetése előfeltételezi az Unió és a tagállamok közötti kompetenciák újraosztását, melyben a fontosabbak az Unióhoz kerülnének, míg a másodlagos jellegűek maradnának a tagállamoknál, melyekben az Unió nem kíván eljárni. Kifogások érték a hierarchia bevezetését az intézmények közötti horizontális kapcsolatokra gyakorolt hatásai miatt is. Maga után vonja ugyanis az Európai Parlament hatáskörének kiszélesedését és elkerülhetetlen részvételét valamennyi törvényalkotási aktus megalkotásában. Még komolyabbak voltak az aggodalmak amiatt, hogy a Bizottság monopóliuma alakulna ki a végrehajtó hatalom területén és a tagállamok, de különösen az Európai Parlament elvesztené e területre vonatkozó hatáskörét. E félelmek hivatalos helyekről is megerősítést nyertek, a jogi aktusok hierarchiájával a törvényalkotó intézmények hatáskörüket veszítenének a demokratikusan nem felelős végrehajtó intézményekkel

⁷⁹⁴ Tizzano 1996: 70.

⁷⁹⁵ Tizzano 1996: 82-85.

szemben.⁷⁹⁶ Végül néhányan azzal érveltek, hogy a jogforrási hierarchia bevezetése túl radikális és komplex változást jelentene az EU jog rendszerében.⁷⁹⁷

6.4. Intézményi javaslatok a jogforrási hierarchia bevezetésére

Az első jelentősebb szövegtervezet, melyben precíz hivatkozás jelent meg a jogforrási hierarchiára és a közösségi „törvény” kategóriájára, az Európai Parlament által 1984. februárjában jóváhagyott Európai Unióról szóló Szerződés tervezete, a „*Spinelli Treaty*” volt.⁷⁹⁸

A 34. cikk rendelkezett a „Törvény definíciójáról”, mely szerint a „törvény” („*la loi*”, „*law*”) rögzíti azokat a szabályokat, melyek a közös akciók során alkalmazandók. Amennyire lehet, a közös fellépések alapvető elveinek meghatározására korlátozódik és az illetékes végrehajtó, akár tagállami, akár uniós hatóságra bízva az alkalmazás módjának meghatározását. A 40. cikk a Bizottságra ruházta a „törvény” végrehajtásához szükséges „rendeletek” és „határozatok” megalkotásának hatáskörét. A tervezet által javasolt jogszabályi hierarchia szerint az Európai Parlament és a Tanács közös döntéshozatali eljárásában elfogadott „törvény” a rendben közvetlenül az alapító szerződés után következik és az Unió kompetenciájába tartozó közös cselekvés fő jogi eszköze. Maga a „törvény” megjelölte volna, hogy a tagállamok vagy azok alanyai vagy mindkettő számára állapít meg kötelezettségeket.

Ezt követte az *olasz delegáció javaslata*, mely felhagyott az aktusok tipizálásának aktuális rendszerével és az aktusok funkciójára koncentrálna a következő kategóriákat különböztette meg: „alkotmányos törvény”, „rendes törvény”, „rendeleti norma”, „adminisztratív aktus”. A döntéshozatali eljárások is a megalkotandó norma szintje és természete szerint különböztek volna: „alkotmányos eljárás” (minősített többségi vagy egyhangú szavazással a Tanácsban) az „alkotmányos törvények” elfogadására, „közös döntéshozatali eljárás” a „rendes törvények” elfogadására.⁷⁹⁹

Az Európai Parlament 1991. április 18-i határozatával elfogadott *Bourlanges jelentés* is a közösségi aktusok tipológiájának módosításából és a törvényhozó szerv, valamint a végrehajtó szerv hatásköre tiszta elválasztásának szükségességéből indult ki.⁸⁰⁰

Az EGK-Szerződés 189. cikk módosítását javasolta, a „Spinelli Szerződéshez” képest a törvény fogalmának részletesebb szabályozását adta. Megpróbálta fenntartani a rendelet és irányelv drasztikus megkülönböztetésének hagyományos modelljét, bevezetve a „kerettörvény” és a „törvény” kettősét. A „kerettörvény” az irányelvhez hasonlóan egy állami normát követel meg a végrehajtásához, a címzett államokat kötelezi az elérendő célt illetően, és a tagállamra bízva a cél eléréséhez szükséges eszköz és forma megválasztását. Azon rendelkezései, melyekből egy feltétlen és precíz kötelezettség vezethető le, közvetlen hatállyal bírnak. A „törvény” a struktúráját és hatásait tekintve a rendelethez hasonlít. A két fajta törvény között nincs hierarchia. Mindkettő alapvetően az alkalmazásához szükséges eszközök alapvető elveit, irányait és lényeges elemeit határozta volna meg. A végrehajtásukhoz szükséges szabályok megalkotása alapvetően a Bizottság hatáskörébe tartozott volna, mely „rendeleteket”, „határozatokat” és „keret-rendeleteket” fogadott volna el ennek érdekében.

Az előző dokumentummal egyidőben a *Bizottság* is a Kormányközi Konferencia elé terjesztette a jogszabályok hierarchiájával kapcsolatos *javaslatát*.⁸⁰¹

⁷⁹⁶ Tizzano 1996: 82-85.

⁷⁹⁷ Tizzano 1996: 82-85.

⁷⁹⁸ HL 1984. C 77/33., <http://www.eurotreaties.com/spinelli.pdf> (utolsó letöltés 2011.7.21.), Tizzano 1996: 71.

⁷⁹⁹ Tizzano 1996: 72-73.

⁸⁰⁰ HL C 1991.05.20. 136.

⁸⁰¹ Conferenze intergovernative: Contributi della Commissione, Boll. CE, Suppl. 2/91. 117.

A Bizottság javaslata sok hasonlóságot mutat a Parlament javaslatával, szintén indítványozta a 189. cikk módosítását, a „törvény” beillesztését a közösségi jogforrások közé, azonban nem tett különbséget „törvény” és „kerettörvény” között. A „törvény” általános jellegű, minden elemében kötelező jogszabály, azon rendelkezései, melyek nem igényelnek végrehajtási szabályokat, közvetlenül alkalmazandók a tagállamokban. A „törvények” alapvetően az alapító szerződés végrehajtásához szükséges akciókat határoznak meg. A „törvények” végrehajtását a javaslat egészben vagy részben a tagállamokra bízta. A „törvények” mellett további közösségi aktusok a „rendeletek”, „határozatok”, „ajánlások” és a „vélemények”. Kimaradtak volna tehát a tipológiából az „irányelvek”.

A *német delegáció 1991 áprilisi javaslata* a rendelet mellé a „törvényt”, míg az irányelv mellé a „kerettörvényt” párosította. Az egyes párosok elemeit azonosan, a 189. cikk szövegének megfelelően határozta meg, azzal az eltéréssel, hogy a „törvényt” és a „kerettörvényt” a közös döntéshozatali eljárás keretében kellett volna megalkotni és a „rendeletek” és „irányelvek” töltötték volna be a végrehajtásukra irányuló normák szerepét.⁸⁰²

A *luxemburgi elnökség 1991 áprilisában tette közzé az Unióról szóló Szerződés első tervezetét*. Ebben alapvetően módosult volna a 189. cikk. Az új szöveg bevezeti a „törvény” fogalmát, mely felsőbbbséget élvez a többi aktussal szemben. A 189. cikk egy új (1) bekezdéssel egészült volna ki, mely szerint az alapító szerződés által előírt esetekben a Parlament és a Tanács „közösségi törvényeket” fogadott volna el. A „törvény” a szabályozási tárgy alapvető elveit és általánosan alkalmazandó normáit határozta volna meg. A „törvény” általános érvényű és a Tanácsra, illetve a Bizottságra bízta volna a végrehajtásához szükséges szövegek megalkotását. A 189. cikk többi rendelkezése változatlan maradt volna, s egy új 189a. cikk rendelkezett volna a „törvény” megalkotásához szükséges közös döntéshozatali eljárásról. Az 1991 júniusában közzétett második szerződéstervezet szintén a Parlamentre és a Tanácsra bízta a „közösségi törvény” megalkotását. A „törvény” fogalmát azonban eltérően definiálta. A „törvény” általános érvényű. A rendelkezései lehetnek kötelezőek valamennyi elemükben és kötelezően alkalmazandók valamennyi tagállamban, vagy az elérendő cél tekintetében kötelezik a tagállamokat és a nemzeti intézményekre bízzák a cél eléréséhez szükséges eszköz és forma megválasztását. A tervezet a továbbiakban változatlan megfogalmazással megtartotta volna a „rendeleteket” és „irányelveket”.⁸⁰³

A *holland elnökség* a Kormányközi Konferencia végére a hierarchiára vonatkozó javaslatok napirendről levételét javasolta, így a Maastrichti Szerződés e témában rendelkezést nem tartalmaz, csupán a már említett 16. sz. Nyilatkozattal egészül ki.

1994 februárjában jelent meg a *Herman-jelentés* az Európai Unió Alkotmányának tervéről.⁸⁰⁴

A jelentés 31. cikke a közösségi normák pontosabb és részletesebb megfogalmazását javasolta, különösen a „törvény” fogalmának bevezetésével, melynek három fajtáját különböztetett meg: „alkotmányos törvény”: az Unió Alkotmányának módosítására, kiegészítésére; „organikus törvény”: az Unió intézményeinek, szerveinek feladatait és összetételét érintették volna; „rendes törvény”: törvényhozó funkció gyakorlásának normális eszközei.

A „törvények” minden elemükben kötelezőek az Unió területén. A törvényhozás alapvetően az Európai Parlament és Tanács hatáskörébe tartozik, a döntéshozatali eljárás és a szavazás módja a megalkotandó „törvény” formájától függ. A tervezet lehetőséget adott a törvényhozó hatáskör Bizottságra történő delegálására „organikus törvénnyel”. A végrehajtás általános feladata a Bizottság hatáskörébe került volna, de a „törvények” végrehajtásában a tagállamok is szerepet kaptak volna.

⁸⁰² Tizzano 1996: 76.

⁸⁰³ Tizzano 1996: 77-78.

⁸⁰⁴ HL C 61., 1994.02.10. 155.

1994 decemberében fogadta el az *Európai Parlament a Rothley jelentést* az Unió aktusainak típusairól és egymás közötti kapcsolataikról.⁸⁰⁵

A dokumentum nem vitatja a „törvény” és „kerettörvény” formájának bevezetését a közösségi jogforrások közé, azonban sietve hozzát teszi, hogy egy ilyen reform egy alkotmányozó terv keretében vezethető sikerre, nem már a Maastrichti Szerződés 1996-os felülvizsgálata keretében. Ezért a közösségi törvényhozást illetően a „rendeletnél” és „irányelvvel” maradási javasolja az előző általános használata és az utóbbi szubszidiárius jellege mellett. Közösségi törvényalkotó a Bizottságra átruházhatna törvényalkotó és végrehajtó hatásköröket, alapvetően „végrehajtási rendelet” segítségével.

Az *Európai Parlament 1995. május 5-i határozata* már teljesen elvetette a „közösségi törvény” intézményesítését és egy bizonyos jogszabályi hierarchia bevezetésének ajánlására korlátozódott, mely egy új kategóriájú aktus bevezetésével lenne megvalósítható. Ez a Bizottság hatáskörébe tartozna a törvényalkotó szerv előzetes felhatalmazása alapján.

Az *1996-os Kormányközi Konferencia előkészítése* során megoszlottak a vélemények a jogforrási hierarchia intézményesítésével kapcsolatban.⁸⁰⁶

A hierarchia támogatói ragaszkodtak a közösségi jogforrások közötti rend bevezetésének szükségességéhez, bizonyos témáknak magasabb szintű jogszabályok számára fenntartásához, a döntéshozatali eljárások egyszerűsítése és csökkentése mellett. a) A jogszabályok hierarchiájában az „alkotmányos törvények” lennének az első helyen. Olyan alapvető rendelkezéseket tartalmazó normák, melyekhez az alapító szerződés egyhangúságot ír elő a Tanácsban (Európai Parlament megválasztásának módja, új tagállam csatlakozása, a pénzügyi rendszer módosítása, intézményi rendszer, stb.) Ebbe a kategóriába tartozhatnának az „intézményközi megállapodások” is. b) Az alkotmányos normák alatt helyezkednének el a „törvények” („rendes törvény” vagy „kerettörvény”), melyek meghatározott témákban és szektorokban alapvető normatív rendelkezéseket fogalmaznának meg. Ezek meghatároznák a végrehajtásuk módját és kritériumait, felruházva a szükséges hatáskörökkel nemcsak az Unió intézményeit, hanem a tagállamokat is. c) Közösségi szinten a „törvények” „rendeleti jellegű aktusokkal” kerülnének végrehajtásra, melyek megalkotása alapvetően a Bizottság hatáskörébe tartozna.

Minden egyes aktus fajtának megvolna a sajátos és csak az adott jogforrásra vonatkozó döntéshozatali eljárása.

Az *uniós intézmények* a 1996-os Kormányközi Konferenciát megelőzően az alábbiak szerint *foglaltak állást* a jogforrási hierarchia bevezetésével kapcsolatban.

A *Bizottság* az EU-Szerződés működéséről készített jelentésében a törvényalkotási folyamat radikális egyszerűsítését javasolta az aktusok hierarchiájának koncepciójára utalással. A közösségi és nemzeti norma egyszerűsítése hozzájárul az érthetőség javításához. E célt szolgáló eszközök: törvénykezés egyszerűsítése, mely a különböző szövegeknek egyetlen szövegbe történő szerkesztéséből áll, jelentős módosításokat hozva; szövegezés egyszerűsítése, mely az elavult, felesleges részletekbe menő rendelkezések mellőzéséből áll; hivatalos kodifikáció, mely a jogi szövegeknek összegyűjtését és egy új jogi aktusba foglalását jelenti, jelentősebb módosítások nélkül; a jogi aktusok szerkesztési minőségének javítása.⁸⁰⁷

Az *Európai Bíróság* az 1995 májusi jelentésében megjegyzi, hogy a jogforrási hierarchia bevezetése szükségessé teszi annak figyelembevételét, hogy egy ilyen változás milyen hatásokkal jár az egyének jogainak védelme területén a jogi aktusok megsemmisítésére irányuló keresetindítás lehetőségével.

⁸⁰⁵ Tizzano 1996: 79.

⁸⁰⁶ Tizzano 1996: 80-81.

⁸⁰⁷ Commission Report for the Reflection Group on the IGC of 10 May 1995, Relazione sul funzionamento del Trattato dell' UE nella prospettive CIG di 1996., Rivista di diritto europeo, Vol 35, 1995. 613.

Az *Európai Parlament* az EU-Szerződés működéséről készített jelentésében kifejtette, hogy az alapvető elv, melyen nyugszik a közösségi normák hierarchiájának igénye, egy világos megkülönböztetés kijelölése a jogalkotás törvényhozási aktusai, melyek esetében parlamenti teljes vita szükséges és egyéb normatív aktusok között, melyeket egy végrehajtó bocsáthat ki, akinek felelőssége elsősorban politikai. Az általános, alapvető törvényhozási aktusok és végrehajtási, speciálisan technikai aktusok elhatárolásának nincsenek általánosan érvényes kritériumai. Az Unió törvényalkotója „törvényt” vagy „kerettörvényt” bocsáthat ki a 189. cikk által előírt „rendeletek” és „irányelvek” helyett. Így terminológiailag is kifejezhető a különbség törvényhozási aktusok és az Unió végrehajtó szerveinek aktusai között, mely utóbbiak „végrehajtási rendeletek” és „határozatok” meghozatalára jogosultak.⁸⁰⁸

A Kormányközi Konferencia tematikájának előkészítésére felállított *Reflection Group* jelentésében az alábbi javaslatokat dolgozta ki.⁸⁰⁹

A döntéshozatali eljárásokban indítványozta a Parlament szerepének további erősítését. A döntéshozatali eljárásokat három fő formára javasolta csökkenteni: együtdöntési eljárás, Parlament egyező véleménye és konzultációs eljárás. Szükségesnek tartotta az együtdöntési eljárás javítását, egyszerűsítését és kiterjesztését további területekre.

A jogforrások hierarchiáját illetően a Csoport véleménye már megoszlott.

a) Akik szükségesnek tartják hierarchia megteremtését az aktusok között, kiemelik, hogy az osztályozás egyszerűbbé és transzparenssebbé teszi a szubszidiaritás alkalmazását. A jogforrások hierarchiája világosabbá teheti az egyes intézmények funkcióját. A szerződéseket a Tanács fogadná el egyhangúlag és a nemzeti parlamentek ratifikálnák. A törvényhozási aktusokat a Bizottság javaslata alapján a Tanács és a Parlament együtdöntési eljárás keretében alkotná meg. A Bizottság és a tagállamok lennének felelősek a rendelkezések végrehajtásáért. A jogforrások hierarchiája tehát alkotmányos normák, törvényhozási normák, végrehajtási normák.

b) A másik álláspont ellenzi a fent vázolt rendszerezést, elutasítva annak logikáját, amely az államon belüli hatalom-megosztás elvére épül. Ez a Tanácsot második törvényhozási kamrává változtatná, a Bizottságot pedig végrehajtóvá. Az Uniónak azonban sajátos karakter van, melyet tükröz a jogi aktusok akkori klasszifikációja: rendeletek, irányelvek, határozatok és ajánlások. E rendszerben világosan meghatározhatóak az egyes intézmények funkciói, megtartva az intézményi egyensúlyt. Vissza kell térni az alapító szerződések eredeti szelleméhez, nagyobb figyelmet fordítva minden egyes aktus minőségére és az irányelvek olyan alkalmazására, mely eredeti céljának jobban megfelel.

A *Kormányközi Konferencia* 1996. április 29-én nyílt meg ünnepélyesen Torinóban, és a tagállamok állam-, és kormányfőinek találkozásával zárult Amszterdamban, 1997. június 17-én az Amszterdami Szerződés aláírásával. A jogforrások és a döntéshozatali eljárás reformja terén az egyes intézmények egyetértettek abban, hogy a Kormányközi Konferencia feladata a jogalkotási eljárások egyszerűsítése, világosabbá tétele és így az Unió hatékonyságának, koherenciájának növelése. Az *Amszterdami Szerződés*, a Közös kül- és biztonságpolitika kivételével, jelentős változást nem hozott a jogforrási rendszerben. Fennmaradt a közösségi jogforrások és jogi aktusok hagyományos tipológiája, új formák nem kerültek megfogalmazásra. A Konferencia az intézményi reformmal adós maradt, előrelépést az együtdöntési eljárás kiterjesztése, a vonatkozó 251. (ex 189b.) cikk módosítása jelentett. Az Európai Unió II. pillérét képező Közös kül- és biztonságpolitika területén az EU-Szerződés ex 13. cikke ugyanakkor egyfajta hierarchiát határozott meg az Európai Tanács és a Tanács hatásköre és eszközei között.

⁸⁰⁸ Supra 545., 613-615.

⁸⁰⁹ Conferenza Intergovernativa del 1996. Relazione del Gruppo di Riflessione. Altri Riferimenti Documentali, Bruxelles, dec. 1995. Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle CE 1996. 66-67.

Az integrációs folyamat továbbfejlődése, az Unió keleti bővítésének igénye elodázhatalanná tette az intézményi reform megvalósítását. A reform kidolgozására hivatott *2000. évi Kormányközi Konferencia* 3 fő kérdéssel foglalkozott: a Bizottság létszáma, minősített többségi szavazás, Tanácsban a szavazatok súlyozása. Az intézményi aktusok hierarchiájának és ezzel a jogforrási rendszer átalakításának kérdésében nem született döntés Nizzában sem. A tagállamok visszafogottsága arra vezethető vissza, hogy a megfogalmazott elképzelések jelentősen növelték volna az Európai Parlament szerepét, a Tanácsot viszont a törvényhozás második háza szerepébe helyezték volna. A normahierarchia Európai Parlament által javasolt formában való megvalósítása egy föderális struktúra irányába mozdította volna el a közösségi jog- és intézményrendszert és ezzel egy, az államokban fennálló hatalommegosztásos viszonyhoz hasonló helyzetet teremtett volna az intézmények között.⁸¹⁰

Az intézményi aktusok közötti jogforrási hierarchia kérdését az Európai Tanács 2001. december 14-15-én Laekenben megtartott ülésén elfogadott, és az Európai Tanács Elnökségi Következtetések mellékletét képező „*Laekeni Nyilatkozat az Európai Unió jövőjéről*” tűzte ismét napirendre.⁸¹¹ A Nyilatkozat célként fogalmazta meg az uniós eszközök egyszerűsítését. Az alapító szerződések módosításai a jogi aktusok burjánzásához vezettek minden alkalommal és az irányelvek fokozatosan egyre részletesebb jogalkotás irányába fejlődtek. Alapvető kérdésként merül fel, hogy az Unió jogi eszközei definiálhatók-e jobban és számuk csökkenthető-e? Bevezethető-e egy különbségtétel a jogalkotási és végrehajtási aktusok között? A jogalkotási eszközök száma csökkenthető-e közvetlenül alkalmazandó szabályokra, keret jogszabályokra és nem kikényszeríthető eszközökre (vélemény, ajánlás, nyitott koordináció/open coordination)? Kívánatos-e a keret jellegű jogalkotás gyakoribb alkalmazása, mely a tagállamok számára több mozgásteret hagy az egyes politikák céljának elérésére?

Az Európai Tanács laekeni ülésének döntése és a Laekeni Nyilatkozat alapján felállításra került az *Európai Konvent* az Európai Unió új alkotmányának kidolgozására és a 2004. évi Kormányközi Konferencia előkészítésére. A Konvent 2002. februárjában kezdte meg munkáját és elnöke, Giscard d'Estaing, a 2002. október 28-29-i plenáris ülésen mutatta be az Alkotmányos Szerződés vázlatára tett javaslatát.⁸¹²

A jogi eszközök egyszerűsítése tárgyában a *Konventben képviselt magyar álláspont* támogatta a Szerződések egységesítése mellett a másodlagos jogforrások ez irányú továbbfejlesztését. Indokolt, hogy az intézményi aktusok elnevezésükben is egyértelműek legyenek. Célszerűek azok a javaslatok, amelyek a végrehajtást nagyobb mértékben a tagállamok hatáskörébe utaló jogforrásoknak nyitnak teret. Egyszerűsítendőek a döntéshozatali és jóváhagyatási eljárások is. A döntéshozatal tekintetében a lehetséges mértékig támogatandó a Tanács és a Parlament együttdöntési eljárásának a kiterjesztése. Radikálisan csökkenteni kell a jóváhagyatási eljárások számát.⁸¹³

Az Európai Konvent keretén belül felállításra került *IX. számú „Egyszerűsítés Munkacsoport” (Working Group IX on Simplification)* 2002. november 29-én közzétett *végző jelentésében (Final Report)*⁸¹⁴ foglalta össze javaslatait az intézményi aktusok átalakítására és közöttük hierarchia bevezetésére vonatkozóan. Ezen javaslatok kerültek be lényegében az Alkotmányos Szerződés vonatkozó cikkeinek szövegébe és ezen javaslatok képezik a Lisszaboni Szerződést követően az intézményi aktusok jelenlegi rendjének alapját is.

⁸¹⁰ Jenei 2007: 831.

⁸¹¹ <http://consilium.europa.eu/uedocs/NewsWord/en/ec/68827.doc> (utolsó letöltés 2011.7.13.).

⁸¹² CONV 369/02, <http://register.consilium.eu.int/pdf/en/02/cv00/00369en2.pdf> (utolsó letöltés 2011.7.13.).

⁸¹³ Gordos – Ódor 2004: 24.

⁸¹⁴ CONV 424/02, WG IX 13., <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/02/cv00424.en02.pdf> (utolsó letöltés 2011.7.13.).

A Munkacsoport véleménye szerint a rendelkezésre álló intézményi aktusok száma jelentősen csökkentendő, erősítve az Unió jogrendszerének demokratikus működését és átláthatóságát, megőrizve ugyanakkor az aktusok rugalmasságát és hatékonyságát. Az intézményi aktusok formái között a munkacsoport javasolja a kötelező aktusok és a nem kötelező aktusok közötti különbség fenntartását. Előbbiek közé a rendeleteket, irányelveket és határozatokat, míg a nem kötelező aktusok közé az ajánlásokat és a véleményeket sorolja.

a) A rendelet az akkori EK-Szerződés 249. (ex 189.) cikkének megfelelően általános hatályú, valamennyi elemében kötelező és közvetlenül alkalmazandó maradna. Az elnevezése azonban változna: „*Európai Unió törvénye*” („European Union law”) – „*EU törvény*” („EU law”). Típusa a törvényalkotási aktus.

b) Az irányelv definíciója sem változna az akkori EK-Szerződés 249. cikkéhez képest, az elérendő célt tekintve kötelező a tagállamokra nézve, azonban a forma és az eszköz megválasztása a nemzeti hatóságokra marad. Azonban új elnevezést kapna: „*Európai Unió kerettörvénye*” („European Union framework law”) – „*EU kerettörvény*” („EU framework law”). Típusa: törvényalkotási aktus.

c) A *határozat* definíciója azonban bővülne az akkori EK-Szerződés 249. (ex 189.) cikkéhez képest. Minden elemében kötelező volna, lehetne címzett és címzett nélküli egyaránt. Amennyiben megjelöli címzettjeit, csak a címzettek kötelező. Elnevezése nem változna, ugyanakkor nem minősülne törvényalkotási aktusnak.

d) Az *ajánlás* és a *vélemény* definíciója és elnevezése nem változna az akkori EK-Szerződés 249. (ex 189.) cikkéhez képest.

A Munkacsoport javasolja, hogy az Alkotmányos Szerződés I. részében tartalmazzon olyan cikket, mely felsorolja és meghatározza a fenti 5 intézményi eszközt.

A jogi aktusok fenti tipológiájának bevezetését javasolják a büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés területére is, ahol a „kerethatározatokat” és a „határozatokat” a „kerettörvény” és a „törvény” váltaná fel. Ezen politikában a Munkacsoport javasolja a „megállapodás” („convention”), mint jogi eszköz megszüntetését és a legtöbb esetben törvénnyel történő felváltását. A közös kül- és biztonságpolitika terén a „közös stratégiát”, „együttes fellépést” és a „közös álláspontot” az „*KKBP határozat*” váltaná fel.

Az intézményi aktusok jogforrási hierarchiáját illetően a Munkacsoport három szint bevezetését tartja indokoltnak: *törvényalkotási aktusok*: közvetlenül az Alkotmány alapján kerülnek elfogadásra és az adott szabályozási tárgy lényeges elemeit tartalmazzák; *felhatalmazáson alapuló aktusok*: a törvényalkotási aktusok bizonyos elemeit részleteznék, vagy módosítanák a törvényalkotó által adott felhatalmazás alapján; *végrehajtási aktusok*: olyan aktusok, melyek törvényalkotási aktusokat, felhatalmazáson alapuló aktusokat, vagy az Alkotmány által meghatározott aktusokat hajtanak végre.

Esetről-esetre, törvényalkotási aktus határozza meg, hogy felhatalmazáson alapuló aktusra vagy végrehajtáson alapuló aktusra van szükség és milyen terjedelemben.

a) A *törvényalkotási aktusok* közvetlenül az Alkotmány alapján kerülnek elfogadásra és az adott szabályozási tárgy lényeges elemeit tartalmazzák. A törvényalkotó határozza meg, hogy milyen részletes szabályozást tartalmazzon az adott területen a törvényalkotási aktus és bizonyos elemek milyen mértékben kerüljenek delegálásra felhatalmazáson alapuló aktus számára. Az alkalmazandó döntéshozatali eljárás az együttdöntési eljárás. A törvényalkotási aktusok formája lehet „törvény” és „kerettörvény”.

b) A *felhatalmazáson alapuló aktusok* esetében törvényalkotási aktus felhatalmazást adhat a Bizottság számára felhatalmazáson alapuló aktus elfogadására. A felhatalmazás terjedhet a technikai- és részletszabályok megalkotásától a törvényalkotási aktus által meghatározott elemek módosításáig. A törvényalkotási aktus rögzíti a felhatalmazás célját, tartalmát, alkalmazási körét és a törvényalkotó számára rendelkezésre álló ellenőrzési mechanizmust. Az el-

lenőrzési mechanizmus magában foglalhatja a felhatalmazás visszavonását, a felhatalmazáson alapuló aktus hatálybalépése előtt kifogás emelését, a felhatalmazás határozott időtartamát. Az alkalmazandó döntéshozatali eljárás általánosan a Bizottság önálló jogalkotása, kivételesen és kellően indokolt esetekben a Tanács minősített többséggel történő jogalkotása. A felhatalmazáson alapuló aktusok formája „felhatalmazáson alapuló rendelet”, mely „törvény” vagy „kerettörvény” alapján kerül elfogadásra.

c) A *végrehajtási aktus* olyan aktus, mely törvényalkotási aktust, felhatalmazáson alapuló aktust vagy az Alkotmány által meghatározott aktust hajt végre. Amennyiben a végrehajtásnak az Unióban egységes feltételek szerint kell történnie, a szubszidiaritás elvével összhangban a végrehajtási aktusok a következő eljárásban születnek: az aktusokat a Bizottság fogadja el a tagállamok komitológia eljárásban történő ellenőrzése mellett vagy a nélkül; vagy kivételesen a Tanács fogadja el, amennyiben végrehajtó hatáskörét gyakorolja. A Munkacsoport javasolja a komitológia eljárás egyszerűsítését. A végrehajtási aktus javasolt formája a „végrehajtási rendelet” vagy „végrehajtási határozat”.

d) Végezetül a Munkacsoport felhívja a figyelmet arra a tényre, hogy bizonyos esetekben az intézmények közvetlenül az Alkotmány alapján fogadhatnak el nem törvényalkotási aktusokat: belső szervezeti eszközök, mint az intézmények eljárási szabályzata; kinevezések; esetek, amikor az intézmények hatóságként járnak el, mint például a Bizottság által elfogadott aktusok a verseny és az állami támogatások terén.

Az Európai Konvent munkája során az Alkotmányos Szerződés tervezetének szövegezésékor igen nagy számú módosító javaslat érkezett az intézményi aktusokra vonatkozó cikkekhez. *Andrew Duff, Paul Helminger, Dimitrij Rupel, Peeter Kreitzberg, Algirdas Gričius, Puii Hasottii, Jelko Kacin, Zekerya Akcam, Lone Dybkjaer, Willem Van Eekelen, Lord Robert MacLennan of Rogart, Nesrin Uzun, Marios Matsakis, Androula Vassiliu, Szent-Iványi István, Eckstein-Kovács Péter, Ibrahim Ozal által jegyzett módosító javaslat*⁸¹⁵ az intézményi aktusok 9 formáját irányozta elő: organikus törvény, törvény, kerettörvény, felhatalmazáson alapuló törvény, rendelet, határozat, ajánlás, vélemény. A jogi aktusok elnevezéséből javasolják az „európai” jelző elhagyását. A javaslat az intézményi aktusok hierarchiájában a törvényhozás és a végrehajtás világosabb elhatárolása érdekében négy szintet különböztet meg: organikus törvények, törvényalkotási aktusok, felhatalmazáson alapuló törvények, végrehajtási, nem törvényalkotási aktusok.

a) Az „*organikus törvények*” az Alkotmány által meghatározott esetekben az intézmények szervezetét és az Unió működését szabályoznák. Az organikus törvények olyan kvázi-alkotmányos tárgyban alkalmazhatóak, melyek megváltoztatnák a hatásköri egyensúlyt az intézmények között, a tagállamok között vagy az intézmények és a tagállamok között. A „kemény jog” hasznos formái különösen komoly ügyekben, mint az Unió pénzügyi perspektívái, vagy az egységes választási eljárás. Az organikus törvények elfogadása súlyozott minősített többséggel történne mind a Tanácsban, mind az Európai Parlamentben.

b) *Törvényalkotási aktusoknak* a „törvények” és a „kerettörvények” minősülnek. A „törvény” általános hatályú, minden elemében kötelező és közvetlen alkalmazandó valamennyi tagállamban. A „kerettörvény” az elérendő célt tekintve kötelező a címzett tagállamokra, az eredmény eléréséhez szükséges eszközt és formát a nemzeti hatóságok teljesen szabadon választhatják meg.

c) A „*felhatalmazáson alapuló törvény*” a „törvényt” vagy a „kerettörvényt” egészíti ki, hajtja végre.

d) A „*végrehajtási, nem törvényalkotási aktusok*” a „rendelet” és a „határozat”. A „rendelet” a törvényalkotási aktusok és az Alkotmány bizonyos rendelkezéseinek végrehajtására szolgáló általános hatályú aktusok. Minden elemében kötelezőek és közvetlenül alkalmazandóak va-

⁸¹⁵ <http://european-convention.eu.int/Docs/Treaty/pdf/24/Art24Duff.pdf> (utolsó letöltés 2011.7.13.).

lamennyi tagállamban. A „határozat” minden elemében kötelező, ha megjelöli, hogy kik a címzettjei, akkor csak a címzettek kötelezőek.

Az „ajánlások” és „vélemények” kötelező erővel nem rendelkező aktusok.

A *Szerződés egy Európai Alkotmány létrehozásáról tervezetét*⁸¹⁶, melyet 2003. július 13-án, illetve július 10-én az Európai Konvent konszenzussal fogadott el, a Konvent elnöke 2003. július 18-án, Rómában terjesztette az Európai Tanács Elnöke elé. Az Alkotmányos Szerződés tervezete a jogi aktusok 15 formáját 6-ra csökkentte: „európai törvény”, „európai kerettörvény”, „európai rendelet”, „európai határozat”, „ajánlás” és „vélemény”. Az európai törvény gyakorlatilag a rendelet, az európai kerettörvény pedig az irányelv helyébe lép.

A jogi aktusok hierarchiájában megkülönbözteti a „*jogalkotási aktusokat*” és a „*nem jogalkotási aktusokat*”.

Az Európai Konvent munkájának befejezését követően az Alkotmányos Szerződés szövegét a 2003. október 4-én megnyílt Kormányközi Konferencia véglegesítette. Az Alkotmányos Szerződés végleges szövegét⁸¹⁷ a tagállamok Rómában 2004. október 29-én írták alá. Az Alkotmányos Szerződés az intézményi aktusok 6 formáját határozza meg: „európai törvény”, „európai kerettörvény”, „európai rendelet”, „európai határozat”, „ajánlás” és „vélemény”.⁸¹⁸

Az intézményi aktusok hierarchiája az Alkotmányos Szerződés alapján három szintre bontható: törvényalkotási aktusok, nem törvényalkotási aktusok, nem kötelező jogi aktusok.

a) A „*törvényalkotási aktusok*” születhetnek „*rendes törvényalkotási eljárásban*” és „*különleges törvényalkotási eljárásban*”. A „*rendes törvényalkotási eljárásban*” a „*törvényalkotási aktusokat*” az Európai Parlament és a Tanács közösen fogadja el. Amennyiben a két intézmény nem jut megegyezésre, az adott jogi aktus nem kerül elfogadásra. A „*különleges törvényalkotási eljárásban*” a „*törvényalkotási aktusokat*” a Tanács közreműködésével az Európai Parlament, vagy az Európai Parlament közreműködésével a Tanács fogadja el. Törvényalkotási aktusok általában a Bizottság, illetve az Alkotmányban külön meghatározott esetekben a tagállamok egy csoportja, az Európai Parlament, az Európai Központi Bank, a Bíróság vagy az Európai Beruházási Bank kezdeményezésére is születhetnek. A „*törvényalkotási aktusok*” formája lehet „európai törvény” vagy „európai kerettörvény”. Az „európai törvény” általános hatállyal bír, teljes egészében kötelező és közvetlenül alkalmazandó valamennyi tagállamban. Az „európai kerettörvény” az elérendő célokat illetően minden címzett tagállamra kötelező, azonban a forma és az eszközök megválasztását a nemzeti hatóságokra hagyja.⁸¹⁹

b) A hierarchia második szintjén a „*nem törvényalkotási aktusok*” helyezkednek el. Az Alkotmányos Szerződés a „*nem törvényalkotási aktusok*” alábbi három kategóriáját különbözteti meg: közvetlenül az Alkotmány egyéb rendelkezéseinek felhatalmazásán alapuló nem törvényalkotási aktusok; felhatalmazáson alapuló európai rendeletek; végrehajtási aktusok.

A „*nem törvényalkotási aktusok*” egyik csoportja a *közvetlenül az Alkotmány egyéb rendelkezéseinek felhatalmazásán alapuló nem törvényalkotási aktusok*. Ezek elfogadása nem törvényalkotási eljárás keretében történik, tehát ezeket nem az Európai Parlament és a Tanács együttműködve fogadja el. Ilyen aktusok kibocsátásra jogosult az Európai Tanács, a Tanács, Bizottság, az Európai Központi Bank. Ezek formája „európai rendelet” vagy „európai határozat” lehet. Az „*európai rendelet*” olyan általános hatállyal bíró „*nem törvényalkotási aktus*”, amely a „*törvényalkotási aktusok*” és az Alkotmány egyes rendelkezéseinek végrehajtására szolgál. Az „*európai rendelet*” vagy olyan, amely teljes egészében kötelező és valamennyi tagállamban közvetlenül alkalmazandó, vagy pedig olyan, amely az elérendő célokat illetően minden

⁸¹⁶ CONV 850/03, Brüsszel, 2003. július 18., <http://european-convention.eu.int/docs/Treaty/00260000HU.pdf> (utolsó letöltés 2011.7.13.).

⁸¹⁷ Szerződés európai alkotmány létrehozásáról, HL C 310., 2004.12.16., 1-474.

⁸¹⁸ Alkotmányos Szerződés I-33. cikk.

⁸¹⁹ Alkotmányos Szerződés I-33., I-34. cikk.

címzett tagállamra kötelező, azonban a forma és az eszközök megválasztását a nemzeti hatóságokra hagyja. Az „európai határozat” teljes egészében kötelező, amennyiben külön megjelöli, hogy kik a címzettjei, kizárólag azokra nézve kötelező, akiket címzettként megjelöl.⁸²⁰

A „felhatalmazáson alapuló európai rendeletek” olyan „nem törvényalkotási aktusok”, melyeket a Bizottság fogad el „európai törvények” és „európai kerettörvények” felhatalmazása alapján, a felhatalmazó „európai törvények” vagy „európai kerettörvények” egyes nem alapvető rendelkezéseinek kiegészítésére, illetve módosítására. A felhatalmazást tartalmazó „törvényalkotási aktusokban” kifejezetten meg kell határozni a felhatalmazás céljait, tartalmát, alkalmazási körét és időtartamát. Egy szabályozási tárgy alapvető elemei kizárólag „törvényalkotási aktusban” szabályozhatók és ezekre vonatkozóan nem adható felhatalmazás. A felhatalmazás gyakorlásának ellenőrzése során az Európai Parlament vagy a Tanács a felhatalmazást bármikor visszavonhatja, illetve a „felhatalmazáson alapuló európai rendelet” csak akkor léphet hatályba, ha az Európai Parlament vagy a Tanács a felhatalmazást adó „törvényalkotási aktusban” előírt határidőben nem emel kifogást. A „felhatalmazáson alapuló nem törvényalkotási aktus” formája tehát kizárólag „európai rendelet”, megalkotója pedig a Bizottság lehet.⁸²¹

A „végrehajtási aktusok” a „nem törvényalkotási aktusok” harmadik csoportja. Ezek elfogadására akkor kerülhet sor, ha valamelyik kötelező erejű uniós jogi aktus végrehajtásának egységes feltételek szerint kell történnie. „Végrehajtási aktusokat” általában a Bizottság, kivételes és kellően indokolt esetekben a Tanács adhat ki. „Végrehajtási aktusok” formája lehet „európai végrehajtási rendelet” vagy „európai végrehajtási határozat”.⁸²²

c) Végül a jogforrási hierarchia alján a jogi kötelező erővel nem rendelkező ajánlások és vélemények állnak.

Az Alkotmányos Szerződés hatálybalépése a 2005 közepén megtartott francia és holland népszavazáson elvérzett.

A Lisszaboni Szerződés előzményeként az *Európai Tanács 2007. június 21-22-én, Brüsszelben megtartott ülésének Elnökségi Következtetései*⁸²³, valamint ennek mellékletét képező, a *2007. évi Kormányközi Konferencia számára adott Mandátum*⁸²⁴ 3. pontja és 19. u) és v) pontjai foglalkoznak a jogi aktusok és a hierarchia reformjának kérdésével. A reform eredményeként a módosított EU-Szerződés és az EK-Szerződést felváltó EUM-Szerződés nem lesz alkotmányos jellegű. A Szerződésekben használt terminológia tükrözni fogja ezt a változást: az „Alkotmány”, „törvény”, „kerettörvény” elnevezések megszűnnek, a „rendelet”, „irányelv”, „határozat” elnevezések megmaradnak. A 19. u) pont értelmében az EUM-Szerződésnek az Unió jogi aktusairól szóló új részében a „rendelet”, „irányelv” és „határozat” meghatározása változatlan marad, ugyanakkor a határozat meghatározását összhangba kell hozni a 2004-es Kormányközi Konferencián elfogadott fogalom-meghatározással. A 19. v) pont foglalkozik a jogi aktusok hierarchiájának kérdésével, mely szerint a „törvény” és „kerettörvény” megnevezések elhagyásának következményeképpen a „jogalkotási” és „nem jogalkotási aktusok” megkülönböztetése, valamint az ebből eredő következmények megtartásával a 2004-es Kormányközi Konferencián elfogadott újítások kiigazítására kerül sor. A jogi aktusok formáit meghatározó cikket követően három új cikk kerül beillesztésre a „jogalkotási eljárásban” elfogadott jogi aktusokról, a „felhatalmazáson alapuló” jogi aktusokról, valamint a

⁸²⁰ Alkotmányos Szerződés I-33., I-35. cikk.

⁸²¹ Alkotmányos Szerződés I-36. cikk.

⁸²² Alkotmányos Szerződés I-37. cikk.

⁸²³ 11177/1/07 REV 1 CONCL 2, Brüsszel, 2007. július 20., <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsdata/docs/pressdata/HU/ec/94948.pdf> (utolsó letöltés 2011.7.13.).

⁸²⁴ 11218/07 POLGEN 74, Brüsszel, 2007. június 26., <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/07/st11/st11218.en07.pdf> (utolsó letöltés 2011.7.13.).

„végrehajtási aktusokról”. A jogalkotási aktusokról szóló cikk megállapítja majd, hogy a „rendes” vagy „különleges” jogalkotási eljárás szerint elfogadott jogi aktusok (rendeletek, irányelvek vagy határozatok) a jogalkotási aktusok. A 2004-es Kormányközi Konferencián elfogadott, a felhatalmazáson alapuló és a végrehajtási aktusokról szóló cikkek terminológiája ennek megfelelően módosul.

6.5. Az intézményi aktusok hierarchiája a Lisszaboni Szerződés óta

A 2009. december 1-én hatályba lépett *Lisszaboni Szerződés* az intézményi aktusok nevesített tipikus formáit hatra csökkentette. Az EUM-Szerződés 132. (ex 110.) és 288. (ex 249.) cikkei alapján ezek: „rendelet”, „irányelv”, „határozat”, „ajánlás”, „vélemény”. Az EU-Szerződés 25. (ex 12.) cikke a Közös kül- és biztonságpolitika terén kiegészíti a sort az „általános iránymutatással”. Az EUM-Szerződés 288. (ex 249.) cikkében csupán a határozat definíciója változott azzal, hogy elismeri a címzett nélküli határozatokat is.

A nevesített tipikus intézményi jogi aktusok között formájukat tekintve nincs formális alá-fölérendeltség. Egy rendelet nem magasabb rendű, mint az irányelv, vagy a határozat, és ez fordítva is igaz.⁸²⁵

Az EUM-Szerződés 289-291. cikkei alapján a nevesített tipikus intézményi aktusok között azok típusai szerint, a megalkotásukra irányuló döntéshozatali eljárás alapján lehet hierarchiát felállítani. Hofmann szerint a tipikus intézményi aktusok hierarchikusan három szintet alkotnak:⁸²⁶ „jogalkotási aktusok”, „felhatalmazáson alapuló aktusok”, „végrehajtási aktusok”. Az előző állásponttal nem teljes mértékben értek egyet. Egyrészt hiányos, nem veszi figyelembe a nevesített tipikus, nem kötelező aktusokat, másrészt vitatható a „nem jogalkotási aktusok” fajtái, a „felhatalmazáson alapuló” és a „végrehajtási aktusok” közötti alá-fölérendeltség. Meglátásom szerint a nevesített tipikus aktusok hierarchiájának szintjei: „jogalkotási aktusok”, „nem jogalkotási aktusok”, nem kötelező aktusok.

a) A „*jogalkotási aktusok*” elfogadásának alapja mindig a Szerződések valamely rendelkezése. Mindig a Tanács és az Európai Parlament együttműködésére alapuló „jogalkotási eljárásban” születnek. Ezen döntéshozatal a jogalkotás egy magasabb szintjét jelenti és nevezhető törvényalkotásnak. A „jogalkotási aktusok” lehetnek „rendes jogalkotási aktusok” és „különleges jogalkotási aktusok”. A „*rendes jogalkotási aktusok*” úgynevezett „rendes jogalkotási eljárásban” születnek, ahol az aktusokat az Európai Parlament és a Tanács közösen fogadja el az EUM-Szerződés 294. (ex 251.) cikkében szabályozott eljárásnak megfelelően.⁸²⁷ A „különleges jogalkotási aktusok” úgynevezett „különleges jogalkotási eljárásban” születnek a Szerződések által külön meghatározott esetekben, a Tanács közreműködésével az Európai Parlament által történő elfogadás vagy az Európai Parlament közreműködésével a Tanács által történő elfogadás útján.⁸²⁸ A „jogalkotási aktusok” formája lehet rendelet, irányelv, határozat.

b) A „*nem jogalkotási aktusok*” alárendeltek a „jogalkotási aktusoknak”, mivel egy alacsonyabb szintű döntéshozatali eljárásban születnek. E döntéshozatali eljárásoknak is több fajtája van, közös jellemzőjük azonban az, hogy nem az Európai Parlament és a Tanács együttműködésén alapulnak. Az eljárások egy része lehet általános hatályú jogszabály elfogadására irányuló eljárás és lehet egyedi közigazgatási aktus elfogadására irányuló eljárás. A

⁸²⁵ Blutman 2010: 241.

⁸²⁶ Hofmann 2009: 486., hasonló véleményre lásd Fazekas 2011: 83.

⁸²⁷ EUM-Szerződés 289. cikk (1) bekezdés.

⁸²⁸ EUM-Szerződés 289. cikk (2) bekezdés.

„nem jogalkotási aktusok” formája lehet rendelet, irányelv, határozat, a Közös kül- és biztonságpolitika területén határozat, kivételesen általános iránymutatás.

A Szerződések a nem jogalkotási aktusok három fajtáját különböztetik meg: közvetlenül a Szerződések felhatalmazása alapján elfogadott nem jogalkotási aktusok, „felhatalmazáson alapuló” jogi aktusok,⁸²⁹ „végrehajtási aktusok.”⁸³⁰E három kategória közötti hierarchikus viszony nem egyértelmű.

A „felhatalmazáson alapuló aktusok” és a „végrehajtási aktusok” mindig egy alap intézményi jogi aktust feltételeznek. A „felhatalmazáson alapuló aktusok” esetében az alap jogi aktus az EUM-Szerződés 290. cikk (1) bekezdése értelmében csak „jogalkotási aktus” lehet. A „végrehajtási aktusok” esetében az EUM-Szerződés 291. cikke szövege szerint az alap jogszabály kötelező erejű uniós jogi aktus, ami elvileg nemcsak „jogalkotási aktus” lehet, de általában itt „jogalkotási aktusokról” van szó.

Ugyanakkor „közvetlenül a Szerződések felhatalmazása alapján elfogadott nem jogalkotási aktusok” nem valamely más intézményi jogi aktus alapján, hanem maguk a Szerződések valamely rendelkezése alapján kerülnek elfogadásra.

Az intézményi jogi aktusok hierarchikus viszonyában a jogalkalmazás megkülönbözteti azon normákat, melyek közvetlenül az alapító szerződéseken alapulnak, másrészt azon normákat, melyek nem ezen, hanem csak további intézményi jogi normákon alapulnak. Az EUM-Szerződés 263. (ex 230.) cikke utal arra, hogy egy uniós jogi norma nem állhat ellentétben a Szerződést végrehajtó jogi normával. E megkülönböztetést az uniós jogalkalmazás újabb elhatárolásra bontotta fel és fogalmazta át, az általánosabb, alapjogszabály és az ezt végrehajtó normák kettőségére. Az általános és az azt végrehajtó jogszabály nem ugyanazon a szintjén van a jogalkotási hierarchiának akkor sem, ha ugyanazon formában hozták.⁸³¹

Ennek alapján az a következtetés lenne levonható, hogy „közvetlenül a Szerződések felhatalmazása alapján elfogadott nem jogalkotási aktusok” a „felhatalmazáson alapuló nem jogalkotási aktusok” és a „végrehajtási nem jogalkotási aktusok” felett állnak. Ha azonban megvizsgáljuk, hogy milyen tárgyokban van lehetőség a Szerződések közvetlen felhatalmazása alapján nem jogalkotási aktus elfogadására (tisztességes verseny és állami támogatások, monetáris politika, közös kül- és biztonságpolitika, stb.) kicsi a valószínűsége a „felhatalmazáson alapuló aktusok”, „végrehajtási aktusok” és „közvetlenül a Szerződések rendelkezése alapján elfogadott nem jogalkotási aktusok” kollíziójának.

A „felhatalmazáson alapuló jogi aktusok” és a „végrehajtási aktusok” ütközésére is kicsi az esély, mivel ugyanabban a tárgyban a Bizottság vagy „felhatalmazáson alapuló aktust”, vagy „végrehajtási aktust” alkothat. Nem alá-fölérendeltségi viszonyról, sokkal inkább párhuzamosan létező, opcionális szabályozási módszerekről és eszközökről van szó. A kérdés inkább az, hogy az Unió intézményei a szabályozás melyik módját válasszák: „felhatalmazást adó” és „felhatalmazáson alapuló aktusok” útján avagy „kötelező erejű uniós jogi aktus” és „végrehajtási aktus” útján történő szabályozás. A Bizottság számára az alap „jogalkotási aktus” ad eligazítást, ha „felhatalmazáson alapuló aktus elfogadására” ad felhatalmazást, akkor a Bizottságnak azt kell alkotnia, ha nem, akkor „végrehajtási aktust”. Ezt a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése óta eltelt két éves időszak intézményi gyakorlata is alátámasztani látszik. Nem találtam olyan tipikus formájú (rendelet, irányelv, határozat) végrehajtási aktust, mely felhatalmazáson alapuló aktust hajtana végre.

⁸²⁹ EUM-Szerződés 290. cikk.

⁸³⁰ EUM-Szerződés 291. cikk.

⁸³¹ Blutman 2010: 241.

c) A nevesített tipikus intézményi aktusok hierarchiájának legalján a jogilag nem kötelező aktusok állnak.⁸³²

A nevesített atipikus és a nem nevesített aktusok beillesztése a hierarchikus rendbe nem egyszerű, mivel ezek eltérő jogi hatást fejtenek ki. Ezért ezek több szinten is elhelyezhetőek. Bár a Lisszaboni Szerződés számukat lényegesen csökkentette, azért maradtak. A nevesített atipikus aktusok többsége az uniós intézményeket, szerveket kötelezi (például az intézményközi megállapodás,⁸³³ Bizottság utasításai a költségvetésért felelős szervezeteknek,⁸³⁴ Tanács tárgyalási irányelvei,⁸³⁵ intézmények eljárási szabályzatai⁸³⁶), más részük jogilag nem kötelező (például a Bizottság ajánlásai a Tanács számára, Tanács jelentése). A nem nevesített aktusok többsége jogilag nem kötelező, legfeljebb eseti jelleggel a kibocsátó intézményt kötik.

Mindent összevetve az Európai Unió intézményi aktusai között a következő hierarchikus rend állítható fel: jogalkotási aktusok, nem jogalkotási aktusok, jogilag kötelező nevesített atipikus és nem nevesített aktusok, nem kötelező nevesített tipikus aktusok (ajánlás, vélemény), nem kötelező atipikus és nem nevesített aktusok.

⁸³² C-292/89 *The Queen v Immigration Appeal Tribunal, ex parte Gustaff Desiderius Antonissen* [1999] EBHT I-745.

⁸³³ EUM-Szerződés 295. cikk.

⁸³⁴ EUM-Szerződés 319. cikk (3) bekezdés.

⁸³⁵ EUM-Szerződés 218. cikk.

⁸³⁶ EUM-Szerződés 253. cikk.

V. Összegzés

Napjainkban érdemesebb az Európai Unió jogforrásait a klasszikus hármas felosztás (elsődleges jogforrások – másodlagos jogforrások – egyéb, speciális jogforrások) helyett öt kategória szerint (nemzetközi szerződések – Európai Unió Bíróságának ítéletei – általános jogelvek – intézményi aktusok – nemzetközi szokásjog) rendszerezni és tárgyalni. Az egyes kategóriák maguk is több csoportra oszthatóak, belsőleg is strukturálódnak. Ezen rendszerezést több szempont is indokolja.

Napjainkra az Unió jogforrási rendszere annyira bonyolulttá és összetetté vált, hogy túl lépte a hagyományos elsődleges jogforrások – másodlagos jogforrások szerinti kereteket.

Az egyes kategóriák belső differenciálódása is nehezíti a hagyományos fogalmak szerinti besorolást. Nem egyértelmű, hogy az általános jogelvek, vagy az Európai Unió Bíróságának ítéletei az elsődleges vagy másodlagos jogforrások közé helyezhetőek. Az uniós jog részét képező nemzetközi szerződéseknek is több változata alakult ki napjainkra, ezek egy része az elsődleges jogforrások, másik része a származékos jogforrások közé tartozik. Ráadásul jogforrási szempontból maguk az alapító szerződések is nemzetközi szerződések.

Ma már az uniós jogban is beszélhetünk többszintes jogforrási hierarchiáról.

Ez a rendszerezés egy kivétellel (intézményi aktusok) párhuzamba állítható a Nemzetközi Bíróság Statútumának 38. cikkében szereplő felsorolással, mely összevetés utal az Európai Unió és az uniós jog nemzetközi jogi eredetére.

A Lisszaboni Szerződést megelőzően állandó kritika érte az Unió jogforrási rendszerét és döntéshozatali mechanizmusát, hogy nem érthető, nem átlátható, bonyolult, nem demokratikus. Már az Alkotmányos Szerződés, azt követően pedig a Lisszaboni Szerződés, azon ambiciózus célokat kívánta megvalósítani, hogy a döntéshozatal, a jogforrások, jogi aktusok rendszere legyen érthető, átlátható, egyszerű és demokratikus. Megállapíthatjuk, hogy ez az Alkotmányos Szerződésnek sikerült jobban.

A Lisszaboni Szerződés megoldásaival vitathatatlanul történt *előrelépés*, az uniós jogalkotás átláthatóbbá, demokratikusabbá, legitímébbé vált: világosabb hierarchia került bevezetésre a jogforrási rendszerben, mely alapító szerződési szinten nevesítve is kifejeződik; az általános jogelvek jogforrási jellege és szerepe erősödött az Alapjogi Charta alapító szerződési rangra emelésével; a jogi eszközök köréből kiiktatásra kerültek a tagállamok közötti nemzetközi szerződések; növekedett az uniós jogalkotásban az intézményi egyensúly, a reformok egyik nyertese az Európai Parlament, a másik a Bizottság; demokratikusabbá vált az Unió jogalkotása azzal, hogy az Európai Parlament hatásköre és a korábbi együttdöntési eljárás köre bővült, a döntéshozatalban a minősített többség vált általánossá és az egyhangúság kivételéssé; egyszerűsödött – bár nem kellő mértékben – az intézményi aktusok rendszere a korábbi harmadik pillér „közösségiesítésével”, az intézményi aktusok fajtáinak csökkentésével; a közös kül- és biztonságpolitika kivételével valamennyi uniós politikában egységes az intézményi aktusok rendszere; az uniós jogalkotás egyre inkább közelít az állami törvényhozáshoz, az intézményi aktusok új típusainak („jogalkotási aktusok” és „nem jogalkotási aktusok”) bevezetésével a korábbiakhoz képest világosabban elválik a „törvényhozás” és a „végrehajtás”; a „felhatalmazáson alapuló aktusokkal” szélesedett a parlamentáris ellenőrzés az átruházott hatáskörön alapuló jogalkotás felett.

A kitűzött célokat nem sikerült problémamentesen megvalósítani, a jogforrási rendszer valójában nem lett egyszerű, átlátható és érthető. Az uniós jog meglehetősen sajátos, szisztematikus rendszere által biztosított flexibilitást ellensúlyozza *az intézményi aktusok még mindig szükségtelen komplexitása, közöttük az ellentmondások gyakori felmerülésének kockázata és a transzparencia hiánya.*

Nehéz a jogilag kötelező – jogilag nem kötelező aktusok elhatárolása. A jogilag kötelező aktusokon belül pedig a jogszabályok és az igazgatási aktusok elválasztása.

A nevesített tipikus aktusok két fajtájának („jogalkotási aktusok”/”nem jogalkotási aktusok”) megkülönböztetése nem túl szerencsés és szilárd alapokon nyugszik azáltal, hogy a hatalmi ágak megosztásának klasszikus elve helyett pusztán az alkalmazott döntéshozatali eljárás alapján történik. Az új rendszerben az egyik legfogósabb feladat a nem jogalkotási aktusokon belül a „felhatalmazáson alapuló aktusok” és a „végrehajtási aktusok” elhatárolása. Sok bonyodalmat okoz, hogy a nevesített tipikus aktusok formái azonosak mindkét típusban.

A közös kül- és biztonságpolitika külön sziget az uniós jog tengerében, az általánostól eltérő, speciális intézményi aktusokkal.

A nevesített tipikus intézményi aktusok rendszerezése során a hagyományos „formacentrikus” megközelítéssel szemben a „típus-centrikus” megközelítés került előtérbe.

A nevesített tipikus intézményi aktusok két típusának elnevezését illetően helyesebb lenne a „jogalkotási aktusok – nem jogalkotási aktusok” helyett a „törvényalkotási aktusok – nem törvényalkotási aktusok” terminológia használata.

Szemben az általános szakirodalmi állásponttal, nézetem szerint a „felhatalmazáson alapuló aktus” formája alapvetően rendelet, legfeljebb címzett nélküli határozat lehet. Ezt az EUM-Szerződés 290. cikk (1) bekezdése mellett az intézményi gyakorlat is alátámasztja.

A felhatalmazáson alapuló aktusok és a végrehajtási aktusok elhatárolása a következő táblázatban szemléltethető:

<i>Elhatárolási szempont</i>	<i>Felhatalmazáson alapuló aktus</i>	<i>Végrehajtási aktus</i>
Európai Parlament és a Tanács szabályozásának terjedelme	részleges	maradékaltan
Kibocsátó	Bizottság	Bizottság, Tanács
Bizottság hatásköre	kvázi-törvényhozó	végrehajtó
Személyi hatály	általános	általános, egyedi
Forma	rendelet, címzett határozat	rendelet, határozat, irányelv, atipikus
Tartalom	kiegészíti, módosítja jogalkotási aktus nem lényeges elemeit	alap jogi aktus egységes végrehajtása érdekében kiegészít
Ellenőrzésre jogosult	Európai Parlament, Tanács	tagállamok
Ellenőrzés időbelisége	utólagos	előzetes
Al-felhatalmazás	lehetséges	nem lehetséges
Szabályozó intézményi aktus	Bizottság közleménye, Európai Parlament állásfoglalása	Európai Parlament és Tanács komitológia rendelete

1. számú táblázat: Felhatalmazáson alapuló aktusok és a végrehajtási aktusok elhatárolása

2009. december 1. óta rövid idő telt el és kevés felhatalmazáson alapuló aktus született ahhoz, hogy megalapozott általános következtetéseket lehessen levonni. *Az intézmények az alábbi megfontolások alapján választanak a felhatalmazáson alapuló vagy a végrehajtási aktus, mint jogi szabályozási eszköz között.*

2011 végéig az uniós intézmények jogalkotási gyakorlatát az útkeresés jellemezte. Az intézmények, követve a Lisszabon előtti megszokott gyakorlatot és mechanizmusokat, egyértelműen a végrehajtási aktusokat részesítették előnyben. Két év alatt ugyanis 1097 végrehajtási aktus és csupán 7 felhatalmazáson alapuló aktus elfogadására került sor. 2012 januárja és májusa között az intézmények négy hónap alatt tíz felhatalmazáson alapuló aktust fogadtak el, többet, mint a megelőző két évben.

Felhatalmazáson alapuló rendelettel együtt döntési vagy rendes jogalkotási eljárásban született jogalkotási aktus – többségében rendelet – módosítása vagy kiegészítése történt, egyébként az alkalmazott jogi eszköz végrehajtási aktus.

Általában a kiegészítő, módosító aktus formája azonos azzal az intézményi aktuséval, amit módosít, kiegészít. Tehát rendelet módosítása, kiegészítése általában rendelettel; irányelv módosítása, kiegészítése általában irányelvvel; határozat módosítása, kiegészítése általában határozattal történt. Együtt döntési eljárásban vagy rendes jogalkotási eljárásban született irányelv módosítása vagy kiegészítése felhatalmazáson alapuló jogi aktussal azonban nem irányelv formájában történik.

Ha egy alap jogi aktus ismételt módosítása, kiegészítése tárgyában kell újabb jogi aktust megalkotni, az intézmények általában a korábbi módosító, kiegészítő jogi aktus formájához hasonló formát alkalmaznak.

A nevesített tipikus intézményi aktusok jogilag kötelező formáinak összevetése a következő táblázatban illusztrálható:

Összevetési szempont	Rendelet	Irányelv	Határozat
Személyi hatály	általános	címzett tagállamok	általános vagy egyedi
Kötelező tartalom	minden elemében	elsősorban a cél	minden elemében
Közvetlen alkalmazhatóság	közvetlenül alkalmazandó	átültetés	közvetlenül alkalmazandó
Közvetlen hatály	vertikális és horizontális	vertikális	vertikális és horizontális
Jogharmonizáció	jogegységesítés eszköze	jogközelítés eszköze	egyik sem
Típusai	jogalkotási, felhatalmazáson alapuló, végrehajtási, egyéb	jogalkotási, végrehajtási, egyéb	jogalkotási, felhatalmazáson alapuló, végrehajtási, egyéb
Közzétételi kötelezettség Hivatalos Lapban	valamennyi	jogalkotási, valamennyi tagállamhoz címzett nem jogalkotási	jogalkotási, címzett nélküli nem jogalkotási
Értesítéssel hatálybalépés	nincs	nem valamennyi tagállamhoz címzett nem jogalkotási	címzett nem jogalkotási

2. számú táblázat: Rendelet, határozat, irányelv összevetése

Az irányelv lehet „jogalkotási aktus” és „nem jogalkotási aktus”. A jogalkotási irányelv lehet „rendes jogalkotási irányelv” vagy „különleges jogalkotási irányelv”. *A nem jogalkotási irányelv véleményem szerint „végrehajtási irányelv” vagy „egyéb nem jogalkotási irányelv” lehet.* „Felhatalmazáson alapuló nem jogalkotási aktus” ugyanis az EUM-Szerződés 290. cikk (1) bekezdés alapján általános hatályú aktus lehet, de az irányelv nem az. A „végrehajtási nem jogalkotási aktus” akkor alkalmazandó, ha valamely kötelező uniós jogi aktus végrehajtásának egységes feltételek szerint kell történnie. Erre az irányelv nem a legalkalmasabb forma. Ezt támasztja alá, hogy két év alatt csupán 21 végrehajtási irányelv született, szemben a 880 végrehajtási rendelettel és 196 végrehajtási határozattal.

Az uniós jog elsőbbsége - közvetlen hatálya viszonyának két eltérő megközelítése („primacy” modell és „trigger” modell) az egyik lehetséges indoka az elsőbbség, a közvetlen hatály, a közvetlen alkalmazhatóság elvei, fogalmai különböző értelmezésének.

Az uniós jog elsőbbségének elve önmagában egyoldalú, negatív megközelítésű kollíziós kapcsoló szabály, mely csupán azt határozza meg, hogy az uniós jog és a nemzeti jog kollíziója esetén mely jog nem alkalmazandó. Az uniós jog elsőbbségének elve a közvetlen hatály elvével együtt válik rendes

kollíziós kapcsoló szabálya, kijelölve az uniós jog és a nemzeti jog kollíziója esetén az alkalmazandó jogot.

Az *irányelvek jogi hatásait* illetően az Európai Bíróság gyakorlata meglehetősen komplex, konfúz és széttagolt. Nem írható le egységes modellel, előre nehezen becsülhető, hogy egy irányelvi rendelkezésnek közvetlen, közvetett, kizáró vagy járulékos hatása van. A Bíróság ítéleteit utólag is nehéz besorolni a különböző esetsoportok alá. A Bíróság gyakorlatának elemzése és magyarázata során nem hagyható figyelmen kívül a Bíróság személyi összetétele, hogy a bírák milyen jogi tradíciókkal, kultúrával rendelkező tagállamokból származnak.

Az *irányelv közvetlen hatálya helyettesítő hatást jelent*. Az irányelv rendelkezése a magánfél számára a nemzeti jogban addig nem létező új jogot és kötelezettséget teremt. Irányelvi rendelkezés és nemzeti jogszabályi rendelkezés ütközése esetében, amennyiben vertikális viszony áll fenn és az irányelv rendelkezése megfelel a közvetlen hatály feltételeinek, az irányelv rendelkezésébe ütköző nemzeti jogszabályi rendelkezés nem alkalmazható, annak helyébe az irányelvi rendelkezés lép. Az irányelv szabálya nem csupán kizárja a nemzeti norma alkalmazását, hanem azt helyettesíti, az irányelv rendelkezése alkalmazandó. Ezzel szemben *horizontális viszonyban az irányelvnek legfeljebb kizáró hatása lehet*, még akkor is, ha megfelel a közvetlen hatály feltételeinek. Az irányelv rendelkezése a magánfél számára nem teremt a nemzeti jogban addig nem létező új jogot és kötelezettséget. Irányelvi rendelkezés és nemzeti jogszabályi rendelkezés ütközése esetében az irányelv rendelkezésébe ütköző nemzeti jogszabályi rendelkezés nem alkalmazható, annak helyébe azonban nem az irányelvi rendelkezés, hanem a nemzeti jog másik szabálya lép.

Az Európai Bíróság rendületlenül kitar az irányelvek horizontális közvetlen hatályának hiánya tétele mellett. Ezt a főtanácsnoki indítványokban és a jogirodalomban is egyre több kritika éri. A Bíróságnak jogbiztonsági, előreláthatósági, gyakorlati megfontolások alapján fel kellene adnia ezt az elvi-dogmatikai alapokon nyugvó gyakorlatát. Véleményem *szerint bizonyos privilegizált horizontális viszonyokban*, mint a munkaviszony, fogyasztói ügyletek, biztosítási ügyletek, helyet kaphatna *az irányelvek horizontális közvetlen hatályának* alkalmazása, amennyiben az adott irányelvi rendelkezés világos, pontos, feltétel nélküli, eltelt az irányelv átültetésére megszabott határidő és a tagállam nem, vagy nem megfelelően ültette át az adott irányelvi rendelkezést. Referenciaként felhozható az Európai Unió nemzetközi magánjogának területe, ahol mind az alkalmazandó jog, mind a joghatóság meghatározására vonatkozó uniós jogforrások a gyengébbnek tekintett pozícióban lévő fél védelme érdekében speciális kollíziós és joghatósági szabályokat tartalmaznak az említett jogviszonyokban.

A Lisszaboni Szerződéssel lényeges változáson estek át *a büntetőügyekben folytatott igazságügyi és rendőrségi együttműködés jogi aktusai*.

a) Bizonyos módosításokkal a korábbi I. pilléres közösségi jogi aktusok kerültek kiterjesztésre a büntetőügyekben folytatott igazságügyi és rendőrségi együttműködés területére is.

b) A Lisszaboni Szerződés módosításait követően intenzívebb, felgyorsuló uniós jogalkotás várható e politikákban. Jó példa erre a polgári ügyekben folytatott igazságügyi együttműködés, azon belül a határon átnyúló ügyekre vonatkozóan a nemzetközi magánjog és a polgári eljárásjog területei.

c) Megjelenik a rendelet formájában történő jogalkotás, várható ennek dominanciája, de természetesen jelentős szerepet kapnak a tagállamok törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseinek közelítését szolgáló irányelvek is.

d) Ezen együttműködésekben is érvényesülnek a közvetlen alkalmazhatóság és a közvetlen hatály doktrínái.

Csak az irányelv rendelkezései alapján üldözendő cselekmény, amennyiben nincs megfelelő nemzeti tényállásban megfogalmazva, büntetlenül marad, annak ellenére, hogy ez a jog-

alkotói passzivitás jogsértés, méghozzá az uniós jog megsértését jelenti. Ezt a kerethatározat esetében is meglévő problémát Lisszabont követően az irányelv jogforrási forma sem oldja meg, mivel az Európai Bíróság töretlen gyakorlata szerint önmagában az irányelvből közvetlenül az egyénre kötelezettség nem hárulhat.

Ha az irányelv viszont valamely magatartással kapcsolatosan kifejezett dekriminalizációt tartalmazna, amelynek a tagállam a büntetőjogában nem tesz eleget, erre a nemzeti jog alapján büntetőeljárás alá vont személy hivatkozhat, hiába tekinthető az átültetés elmulasztása uniós jogsértésnek a tagállam részéről. Ezt a problémát Lisszabont megelőzően a kerethatározat nem oldotta fel. Ha az irányelv rendelkezése megfelel a közvetlen hatály feltételeinek, mivel büntetőeljárásban jellemzően vertikális viszonyról van szó, a terhelt hivatkozhat az irányelv számára kedvezőbb rendelkezésére. Ha az irányelv rendelkezése nem felel meg a közvetlen hatály feltételeinek, a nemzeti jog irányelv-konform értelmezésének kötelezettsége (közvetett hatály) jelenthet segítséget a terhelt számára

e) A magánfelek védelme és az irányelvek joghatásainak érvényesülése érdekében az állam fogalmának és ezzel a vertikális viszony tág értelmezésének a büntetőügyekben fokozott jelentősége van, hisz egy büntetőeljárásban általában vertikális viszonyról van szó a magánvadás bűncselekmények kivételével.

f) Érvényesül a közvetett hatály elve, azonban már nem a kerethatározatokra, hanem az irányelvekre vonatkozóan. A nemzeti hatóságok, bíróságok kötelesek a nemzeti jogot irányelv-konform módon, az irányelv szövegének és céljának fényében értelmezni. Az értelmezési kötelezettség változatlanul nem vezethet *contra legem* értelmezésre; nem alapozhat meg vagy súlyosbíthat büntetőjogi felelősséget, visszaható hatályú büntetőjogi felelősséget; irányelv nem róhat kötelezettséget önmagában közvetlenül magánfélre.

g) Az irányelv közvetlen hatálya érvényesülhet *háromoldalú jogviszonyokban* büntető vonatkozású ügyekben, így az irányelveknek lehet járulékos joghatása a büntetőeljárásban részt nem vevő magánfélre.

h) Megjelenik a tagállami kárfelelősség az irányelv nem megfelelő implementálásáért.

i) Érvényesülhet a büntetőjogi tárgyú irányelvek kizáró joghatása magánfelek közötti jogvitákban. Az irányelv a félértett belső jogszabályi rendelkezést nem helyettesíti saját szabályával. Az irányelvnek azonban csak akkor lehet kizáró joghatása a magánfelek közötti jogvitában, ha ezzel nem sújtja a magánfelet, az elkövetőt irányelven alapuló kötelezettség.

j) Jogközelítést szolgáló eszközként a kerethatározat irányelvvel történő felváltásával ki-küszöbölésre került a hatékonyságot csökkentő szankciónélküliség. Amennyiben a tagállam nem teljesíti az irányelvben meghatározott kötelezettségeit, egyrészt a Bizottság kötelezettségzegési eljárást indíthat a tagállammal szemben az Európai Bíróság előtt, másrészt magánfelek kártérítési igényt érvényesíthetnek a tagállammal szemben.

Bár a Lisszaboni Szerződés az intézményi jogi aktusok egységes rendszerét intézményesítette az uniós jog valamennyi területén, ez alól kivételt képez a *közös kül- és biztonságpolitika*, ahol az intézményi jogi aktusok speciális rendje érvényesül. A közös kül- és biztonságpolitika eszközei megőrzik alapvető politikai természetüket. A különös szintjén a KKBP intézményi jogi aktusait érdekesebb „jogilag kötelező” és „jogilag nem kötelező” típusokra osztani. Mindkét típuson belül az intézményi aktusoknak különböző *formái* vannak. A „jogilag kötelező aktusok” típusukat tekintve „nem jogalkotási aktusok”, melyek mindhárom fajtája megtalálható: a „felhatalmazáson alapuló aktus” a legkevesebb, a „végrehajtási aktus” már több, míg a legjellemzőbbek a „közvetlenül a Szerződések rendelkezésén alapuló aktusok”. A KKBP jogilag kötelező aktusainak formája tipikusan határozat, kivételesen általános iránymutatás. A Tanács határozatai hierarchikusan alárendeltek az Európai Tanács által elfogadott általános iránymutatásoknak és határozatoknak. A közös kül- és biztonságpolitika határozatait az elfogadó intézmény, a határozatok elfogadásának jogalapjául szolgáló alapító

szerződési cikkek és a határozatok tárgya alapján rendszerezhetjük. Ennek alapján megkülönböztethetjük az Európai Tanács határozatait, a Tanács határozatait és a Politikai és Biztonsági Bizottság határozatait. Az Európai Tanács határozatainak négy változata, míg a Tanács által elfogadásra kerülő határozatoknak 11+3+5 változata is előfordulhat.

A jogilag nem kötelező KKBP aktusok formája nevesített atipikus aktus (ajánlás, vélemény) és nem nevesített aktus lehet.

A Lisszaboni Szerződés óta a *nevesített tipikus intézményi jogi aktusok között* azok típusai szerint, a megalkotásukra irányuló döntéshozatali eljárás alapján lehet *hierarchiát* felállítani. Az intézményi aktusok formái között nincs alá-fölérendeltségi viszony. A nevesített tipikus aktusok esetében egyértelműbb hierarchia azonosítása: „jogalkotási aktusok”, „nem jogalkotási aktusok”, nem kötelező aktusok.

A nevesített atipikus aktusok és a nem nevesített aktusok az általuk kifejtett jogi hatás miatt ebbe a rendszerbe problémamentesen nem illeszthetők be.

Irodalomjegyzék

- Adam R. – Tizzano A.*: Lineamenti di diritto dell' Unione Europea. Seconda edizione, G. Giappichelli editore, Torino 2010.
- Amstutz M.*: In-Between Worlds: Marleasing and the Emergence of Interlegality in Legal Reasoning, in: *European Law Journal*, (2005) 11, 766.
- Angyal, Z.*: Alkotmány szerződés kontra Reformszerződés, avagy az EU működésének elsődleges jogi keretei 2009 után. in: *Jogtudományi Közlöny*, 2008/4. szám, 179-190.
- Arnulf A.*: *The European Union and its Court of Justice*. OUP, Oxford, 2006.
- Ballarino T.*: *Diritto dell' Unione Europea con la collaborazione di Leonardo Bellodi*. Nona edizione completamente rifatta in base al Trattato di Lisbona. CEDAM, Padova 2010.
- Ballarino T.*: *Lineamenti di diritto Comunitario*. 3. edizione, CEDAM, Padova 1990.
- Berke – Burián – Boyta – Dienes – Király – Martonyi*: *Az Európai Közösség Kereskedelmi Joga* I. kötet, Budapest 1994.
- Betlem G.*: The Doctrine of Consistens Interpretation: Managing Legal Uncertainty. in: *Oxford Journal of Legal Studies* (2002) 22, 397-418.
- Betlem G.*: The Principle of Indirect Effect of Community Law. in: *ERPL* (1995) 3, 1.
- Bieber R. – Salomé I.*: Hierarchy of Norms in European Law. in: *Common Market Law Review* (1996) 33, 907.
- Birkénshaw P.*: *European Union legal order after Lisbon*. Kluwer Law International, 2010.
- Blutman L. – Chronowski N.*: Az Alkotmánybíróság és a közösségi jog: alkotmányjogi paradoxon csapdájában I. in: *Európai Jog*, 2007/2. szám, 3-16.
- Blutman L.*: *Az Európai Unió joga a gyakorlatban*. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft, Budapest 2010.
- Blutman L.*: Community acts: grounds of invalidity. in: *Acta Juridica et Politica Szeged Tomus LXIII. Fasciculus 3.*, Szeged 2003., 1-17.
- Blutman L.*: EU-jog – működésben. Bába Kiadó, Szeged 2004.
- Blutman L.*: Magyarázatok az irányelvek horizontális alkalmazására. in: *Európai Jog*, 2005/6. szám, 15-22.
- Bodnár L.*: A nemzetközi jog és az államon belüli jog viszonya az új alkotmányban. in: *Tanulmányok (szerk.: Bragyova András)*, Budapest 1997.
- Bodnár L.*: A nemzetközi jog magyar jogrendszerbeli helyének alkotmányos szabályozásáról. in: *Alkotmány és jogtudomány Acta Universitatis Szegediensis de Attila József nominatae. Acta Juridica et Politica Tomus XLVII. Fasciculus 1-18*. Szeged 1996.
- Bodnár L.*: *A nemzetközi szerződések és az állam*. Közgazdasági és Jogi Kiadó, Budapest 1987.
- Bodnár L.*: Alkotmány, nemzetközi szerződés, EU-jog (avagy a közjogi harmonizáció deficitje). in: *Magyarország és EU*, Pécs 2001.
- Borchardt K. D.*: *The ABC of European Union Law*. Publication Office of the European Union 2010.
- Brown L. N. – Kennedy T.*: *The Court of Justice of the European Communities*. Sweet and Maxwell, London 2000.
- Conforti B.*: *Diritto Internazionale*. Editoriale Scientifica, 1992.
- Coppel J.*: Horizontal Direct Effect of Directives. in: *ILJ* (1997) 28, 69.
- Coppel J.*: Rights, Duties and the End of Marshall. in: *Modern Law Review* (1994) 57, 859.
- Craig P. – de Búrca G.*: *EU Law*. Second Edition, Oxford University Press, Oxford 1998.
- Craig P. – de Búrca G.*: *EU Law. Text, Cases, and Materials*. 4. edition, Oxford University Press, Oxford 2008.

- Craig P.*: The Legal Effect of Directives: Policy, Rules and Exceptions. in: *European Law Review* (2009) 34, 439.
- Császár M.*: A büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés intézményi jogi aktusai a Lisszaboni Szerződés előtt és után. in: *De iurisprudencia et iure publico, Jog- és Politikatudományi Folyóirat*, HU ISSN 1789-0446, V. évfolyam 2011/3. szám, 1-44.
- Császár M.*: Az Európai Unió intézményi aktusai a Lisszaboni Szerződés után. in: *Európai Jog*, 2011 január, 31-39.
- Császár M.*: Az Európai Unió jogforrási rendszere. in: *Tanulmányok az Európai Unió jogi intézményei és a jogharmonizáció köréből*. JATE ÁJTK Nemzetközi Jogi Tanszéke, Szeged 1998.
- Császár M.*: Az irányelvek közvetlen hatálya. in: *Acta Juridica et Politica Szeged Tomus LIV. Fasciculus 4.*, Szeged 1998., 1-14.
- Császár, M.*: Az Európai Unió normáinak jogforrási hierarchiája. in: *Acta Juridica et Politica Szeged Tomus LIX. Fasciculus 3.*, Szeged 2001., 1-18.
- Csontos E.*: §§ 12-15., 17., 19-22., 26., 28. cikk. in: *Osztovits András (szerk): Az Európai Unió alapító szerződéseinek magyarázata 2. Szerződés az Európai Unióról*. Complex Kiadó, Budapest 2008.
- Csöndes M. – Kacsó L.*: Aláírták a Lisszaboni Szerződést. in: *Európai Jog*, 2008/1. szám, 3-14.
- Dashwood A.*: Community Legislative Procedures in the Era of the Treaty on European Union. in: *European Law Review*, August 1994.
- De Witte B.*: Legal Instruments and Law-Making on the Lisbon Treaty. in: *Griller S. – Jacques Z. (eds): The Lisbon Treaty: EU Constitutionalism without a Constitutional Treaty?* Springer, Wien 2008., 79-100.
- Dickson J.*: Directives in EU Legal Systems: Whose Norms Are They Anyway? in: *European Law Journal*, March 2011., 190-212.
- Dienes-Oehm E. – Erdős I. – Király M. – Martonyi J. – Somssich R. – Szabados T.*: Az Európai Unió gazdasági joga I. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest 2010.
- Dougan M.*: The Disguised Vertical Direct Effect of Directives. in: *Cambridge Law Journal* (2000) 59, 586-611.
- Dougan M.*: The Treaty of Lisbon 2007: Winning Minds, Not Hearts. in: *Common Market Law Review* (2008) 45, 617.
- Dougan M.*: When Worlds Collide! Competing visions of the Relationship between Direct Effect and Supremacy. in: *Common Market Law Review* (2007) 44, 931.
- Drake S.*: Twenty Years after 'Von Colson': The Impact of 'Indirect Effect' on the Protection of the Individual's Community Rights. in: *European Law Review* (2005) 30, 329.
- Fazekas J.*: Az Európai Unió jogforrási rendszere és jogalkotási eljárásai a Lisszaboni Szerződés után. in: *Miskolci Jogi Szemle*, 6. évfolyam, 2011.
- Ficzer L.*: *Magyar Közigazgatási Jog*. Osiris, Budapest 2001.
- Figueroa Regueiro P.*: Invocability of Substitution and Invocability of Exclusion: Bringing Legal Realism to the Current Developments of the Case-law of „Horizontal” Direct Effect of Directives. Jean Monnet Working Paper 7/02, <http://www.jeanmonnetprogram.org>
- Gaja G. – Adinolfi A.*: *Introduzione al diritto dell'Unione europea*. Editori Laterza, Roma-Bari 2011.

- Garamvölgyi R.*: §§ 288-289. in: Osztovits András (szerk): Az Európai Unióról és az Európai Unió működéséről szóló Szerződések magyarázata 3. Az Európai Unió működéséről szóló Szerződések magyarázata II., Complex Kiadó, Budapest 2011.
- Gautron J.-C.*: Droit europeen. Dalloz, Paris 1997.
- Gerli S.* – *Goliscian S.*: Diritto dell' Unione europea. Aspetti istituzionali e politiche dell' Unione, XVII Edizione aggiornata all' entrata in vigore del Trattato di Lisbona. Edizione Giuridiche Simone Esselibri, Napoli 2011.
- Gombos K.*: Bírói jogvédelem az Európai Unióban – Lisszabon után. Complex Kiadó, Budapest 2011.
- Gombos K.*: Bírói jogvédelem az Európai Unióban. Complex Kiadó, Budapest 2009.
- Gordos Á.* – *Ódor B.*: Az Európai Alkotmányos Szerződés születése. Az Alkotmányozó Konferent és Kormányközi Konferencia testközelből. Tanulmányok-dokumentumok. HVG-ORAC Kiadó, Budapest 2004.
- Gosztonyi K.*: §§ 290-291. cikk. in: Osztovits András (szerk.): Az Európai Unióról és az Európai Unió működéséről szóló Szerződések magyarázata 3. Az Európai Unió működéséről szóló szerződés magyarázata II. Complex Kiadó, Budapest 2011.
- Hilson C.* – *Downes T.*: Making Sence of Rights in EC Law. in: European Law Review, April 1999, 24(2), 121-138.
- Hofmann H.*: Legislation, Delegation and Implementation under the Treaty of Lisbon: Typology Meets Reality. European Law Journal, Vol. 15., No. 4, July 2009.
- Horváth Z.* – *Ódor B.*: Az Európai Unió szerződéses reformja – az Unió Lisszabon után. HVG-ORAC, Budapest 2008.
- Jeney P.*: X. Fejezet: A közösségi jogrend. 4. A közösségi jog forrásai. in: Kende Tamás – Szűcs Tamás – Jeney Petra (szerk.): Európai közjog és politika. Complex Kiadó, Budapest 2007.
- Kajtár G.*: A kettős pillérszerkezet megerősített kontúrjai a Lisszaboni Szerződés hatályba lépése után. in: Európai Jog, 2010/4. szám, 3-14.
- Kajtár G.*: Az EUSZ. 47. cikke, valamint a közösségi és a kül- és biztonságpolitikai pillér közötti viszony – a Bizottság új „nagykaliberű” fegyvere? in: Európai Jog, 2009/4. szám, 11-19.
- Kapteyn P.J.G.* – *Verloren van Themaat P.*: Introduction to the Law of the Europea Communities, 2. edition, KLUWER, Hague 1990.
- Karsai K.*: Az Európai Bíróság büntetőjogi ítélkezése. SZTE ÁJTK Nemzetközi jogi és Európa-jogi Tanszék, Szeged 2007.
- Karsai K.*: Az európai büntetőjogi integráció alapkérdései. KJK-KERSZÖV, Budapest 2004.
- Karsai K.*: Az európai büntetőjogi integráció egyik újdonsága, avagy gondolatok a kerethatározatról. in: Európai Jog, 2001 május, 11-14.
- Karsai K.*: VI. Cím. A büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködésre vonatkozó rendelkezések 29-42 cikk. in: Osztovits András (szerk): Az Európai Unió alapító szerződéseinek magyarázata 2. kötet. Szerződés az Európai Unióról. Complex Kiadó, Budapest 2008.
- Keckés L.*: Az EGK irányelvek közvetlen alkalmazása. in: Magyar Jog 1993/7. szám, 392-397.
- Keckés L.*: Az EK-jog: a „Szerződések, rendeletek, határozatok közvetlen hatálya.” in: Jogtudományi Közlöny, 1994/4. szám, 371-381.
- Keckés L.*: A 169-es levéltől a Francovich jelenségig (Az EK tagállamok jogharmonizációs kötelezettségének kikényszerítése). in: Magyar Jog, 1994/4. szám, 193-203.
- Keckés L.*: EU-jog és jogharmonizáció. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft, Budapest 2003.

- Kende T. – Szűcs T.* (szerk.): Bevezetés az Európai Unió politikáiba. Complex Kiadó, Budapest 2009.
- Kertész Á.*: § 292 – 294., 297. cikk. Az Európai Unióról és az Európai Unió működéséről szóló Szerződések magyarázata 3. Az Európai Unió működéséről szóló Szerződés magyarázata II., Complex Kiadó, Budapest 2011.
- Klabbers J.*: International Law in Community Law, in: Yearbook of European Law: The Law and Politics of Direct Effect. Yearbook of European Law (2002) 21, 263.
- Kondorosi F. – Ligei K.*: Az Európai Büntetőjog Kézikönyve. Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest 2008.
- Kovács A.*: Kötelezőek a szabályozó hatóságok normatív aktusai? Jogi Fórum: <http://www.jogiforum.hu/publikaciok/374> (utolsó letöltés 2011.7.05.).
- Lackhoff K. – Nyssen H.*: Direct Effect of Directives in Triangular Situations. in: European Law Review, Oct. 1998., 397.
- Lasok D. – Bridge J. W.*: Law and Institutions of the European Communities, 5. edition, Butterworth, London 1991.
- Lenaerts K. – Cortbaut T.*: Of Birds and Hedges: the Role of Primacy Invoking Norms of EU Law. in: European Law Review (2006) 31, 287.
- Lenz M. – Tynes D.S. – Young L.*: Horizontal What? Back to Basics. in: European Law Review (2000) 25, 509.
- Luis J. V.*: A legal and institutional approach for building a Monetary Union. in: Common Market Law Review (1998) 35, 33-76.
- M. Nyitrai P.*: Nemzetközi és európai büntetőjog. Osiris Kiadó, Budapest 2006.
- Mádl F.*: Az Európai Gazdasági Közösség joga a vállalatok, beruházások, a tőkepiac, a gazdasági verseny és az állam gazdasági szerepének integrációs szabályozásában. Akadémiai Kiadó, Budapest 1974.
- Mastroianni R.*: On the Distinction between Vertical and Horizontal Direct Effect of Directives: What Role for the Principle of Equality? in: EPL (1999) 5.
- Mathijssen P.S.R.F.*: A Guide to European Community Law. Sweet and Maxwell, London 1990.
- Mathijssen P.S.R.F.*: A Guide to European Union Law as amended by Treaty of Lisbon. Tenth Edition. Sweet and Maxwell, London 2010.
- Nagy Cs. I.*: Az Európai Unió nemzetközi magánjoga. HVG-ORAC, Budapest 2006.
- Nagy F. – Karsai K.*: A kerethatározat. in: Büntetőjogi Kodifikáció. HVG-ORAC, 2003. I.-II. szám.
- Nagy K.*: Nemzetközi jog. Püski Kiadó, Budapest 1990.
- Oldenbourg A.*: Die unmittelbare Wirkung von EG-Richtlinien im innerstaatlichen Bereich (Europarecht-Völkerrecht, Bd2) München, Florentz 1984.
- Oppermann T.*: Europarecht. Verlag C. H. Beck, München 1991.
- Osztovits A.* (szerk.): Európai polgári eljárásjog, jogszabálygyűjtemény, HVG-ORAC, Budapest 2004.
- Pannizza R.*: Sources and Scope of European Union Law, www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/en//FTU_1.2.1.pfd (utolsó letöltés 2010.12.21.).
- Piris, J-C.*: The Lisbon Treaty, A Legal and Political Analysis. Cambridge University Press, Cambridge 2010.
- Pokol B.*: A jog elmélete. Rejtjel Kiadó, Budapest 2001.
- Prechal S.*: Direct Effect, Indirect Effect, Supremacy and the Evolving Constitution of the European Union, in: Barnard C. (ed.): The Fundamentals of EU Law Revisited, Oxford University Press, New York 2007.
- Prechal S.*: Directives in EC Law. Second Edition, Oxford University Press, New York 2005.

- Prechal S.*: Member State Liability and Direct Effect: What's the Difference After All? in: *European Business Law Review* (2006) 17, 299.
- Rétházi Gy.*: Az Európai Unió jogforrási rendszere az alkotmány szerződés hatályba lépését követően. in: *Európai Tükör*, 2005/1. szám, 15-27.
- Senden L.*: *Soft Law in European Community Law*. Oxford 2004.
- Senden L.*: Soft law, Self-Regulation and Co-regulation in European Law: Where do they meet? in: *Electronic Journal of Comparative Law*, Vol. 9., 2005 január.
- Skouris V.*: Effet Utile versus Legal Certainty: The Case Law of the Court of Justice on the Direct Effect of Directives. in: *European Business Law Review* (2006) 17, 241.
- Steiner J.*: *EGK-jog: az Európai Gazdasági Közösség jogrendszere*. Babits Kiadó, Szekszárd 1990.
- Steiner J.*: From Direct Effects to Francovich: shifting means of enforcement of Community Law. in: *European Law Review*, 1993/2.
- Steiner J.*: *Textbook on EEC Law*. Blackstone, London 1993.
- Szalayné Sándor E.*: *Az Európai Unió közjogi alapjai*. I. kötet. Dialógus Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2003.
- Tesaro G.*: *Diritto dell'Unione Europea*. Sesta Edizione, Cedam 2010.
- Tizzano A.*: La gerarchia delle norme comunitarie. in: *Il diritto dell'Unione Europea*, 1/1996.
- Toth A.*: *The Oxford Encyclopedia of European Community Law, Volume I. Institutional Law*. Clarendon Press, Oxford 1990.
- Törő Cs.*: §§ 11-16., 18., 20., 22-27e. cikk. in: *Osztoivits András (szerk): Az Európai Unió alapító szerződéseinek magyarázata 2. Szerződés az Európai Unióról*. Complex Kiadó, Budapest 2008.
- Tridimas T.*: Black, White and Shades of Grey: Horizontality of Directives Revisited. in: *Yearbook of European Law* (2002) 21, 327.
- Tridimas T.*: *The General Principles of EC Law*, Oxford University Press, Oxford 1999.
- Tridimas T.*: *Public Law of the European Communities*. Sweet and Maxwell, London 1995.
- van Gerven W.*: The Horizontal Direct Effect of Directive Provisions Revisited: the Reality of Catchwords. in: *Heukels T. – Curtin D. (eds.): Institutional Dynamics of European Integration, Liber Amicorum for Henry Schermers*, Martinus Nijhoff 1994.
- Várnay E. – Papp M.*: *Az Európai Unió joga*. Complex Kiadó, Budapest 2010.
- Várnay E. – Papp M.*: *Az Európai Unió joga*. KJK-KERSZÖV, Budapest 2001.
- Várnay E. – Papp M. – Varjú M. – Bartha I.*: *EU-jog a tárgyalóteremben – A tagállamokkal szembeni kötelezettségzegési eljárás*. Complex Kiadó, Budapest 2006.
- Várnay E. – Tóth T.*: Közlemények az uniós jogban. in: *Állam és Jogtudomány*, 2009/4. szám, 417-472.
- Vincze A.*: Az egyszerűsített szerződésmódosítási eljárás. in: *Európai Jog*, 2010/3. szám, 3-8.
- Vincze A.*: közösségi jog megsértése miatti állami kárfelelősség újabb apró betűi. in: *Jogtudományi Közlöny*, 2009/12. szám, 497-504.
- Weatherill – Beaumont*: *EC Law*. Penguin, London 1993.
- Weatherill S.*: Breach of Directives and Breach of Contract. in: *European Law Review* (2001) 26, 177.
- Weymüller R.*: *Der Anwendungsvorrang von EG-Richtlinien eine Diskussion ohne Ende?* in: *Recht der Internationalen Wirtschaft* 1991/6.
- Wyatt D. – Dashwood A.*: *The Substantive Law of the EEC*, 2. edition, Sweet and Maxwell, London 1991.

Wynands-Szentmáry K.: 296. cikk. in: Osztovits András (szerk.): Az Európai Unióról és az Európai Unió működéséről szóló Szerződések magyarázata 3. Az Európai Unió működéséről szóló szerződés magyarázata II. Complex Kiadó, Budapest 2011.

Unió kiadványok, internetes hivatkozások:

- Commission Report for the Reflection Group on the IGC of 10 May 1995, Relazione sul funzionamento del Trattato dell' UE nella prospettive CIG di 1996., Rivista di diritto europeo, Vol 35, 1995. 613.
- Conferenza Intergovernative del 1996. Relazione del Gruppo di Riflessione. Altri Riferimenti Documentali, Bruxelles, dec. 1995. Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle CE 1996. 66-67.
- Conferenze intergovernative: Contributi della Commissione, Boll. CE, Suppl. 2/91. 117.
- Newsletter 26/07/2011, update 1/09/2011 http://eur-lex.europa.eu/en/newsletter/newsletter_20110726.htm (utolsó letöltés 2011.9.15.)
- CONV 369/02, <http://register.consilium.eu.int/pdf/en/02/cv00/00369en2.pdf> (utolsó letöltés 2011.07.13.)
- CONV 424/02, WG IX 13., <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/02/cv00424.en02.pdf> (utolsó letöltés 2011.7.13.)
- CONV 850/03, Brüsszel, 2003. július 18., <http://european-convention.eu.int/docs/Treaty/00260000HU.pdf> (utolsó letöltés 2011.7.13.)
- 11197/07 (JUR260)
- <http://consilium.europa.eu/uedocs/NewsWord/en/ec/68827.doc> (utolsó letöltés 2011.7.13.)
- <http://eur-lex.europa.eu/hu/treaties/dat/11957E/word/11957E.doc> (utolsó letöltés 2011.6.21.)
- <http://eur-lex.europa.eu/hu/treaties/dat/11957K/word/11957K.doc> (utolsó letöltés 2011.6.21.)
- <http://eur-lex.europa.eu/hu/treaties/dat/11997D/word/11997D.doc> (utolsó letöltés 2011.6.21.)
- <http://eur-lex.europa.eu/hu/treaties/dat/12003T/htm/L2003236HU.003301.htm> (utolsó letöltés 2011.6.21.)
- <http://european-convention.eu.int/Docs/Treaty/pdf/24/Art24Duff.pdf> (utolsó letöltés 2011.7.13.)

Hivatkozott jogszabályok jegyzéke

I. Nemzetközi egyezmények

- 1968. évi Brüsszeli Egyezmény polgári és kereskedelmi ügyekben a joghatóságról és bírósági határozatok végrehajtásáról
- 1980. évi Római Egyezmény a szerződéses kötelezettségekre alkalmazandó jogról (Magyarországon kihirdette a 2006. évi XXVIII. tv.)
- A Kormányzótanácsnak az Európai Beruházási Alap Létrehozására való felhatalmazása céljából az Európai Beruházási Bank alapokmányáról szóló jegyzőkönyv módosításáról szóló okmány (1993. március 25., 1994. május 1.)
- A Közösség pénzügyi érdekeinek büntetőjogi védelméről szóló egyezmény (1995. július 26.)
- Általános Vám- és Kereskedelmi Egyezmény (GATT 1947)
- Amszterdami Szerződés az Európai Unióról szóló szerződés, az Európai Közösségeket létrehozó szerződés és egyes kapcsolódó okmányok módosításáról (Amszterdam 1997)
- Az Európai Közösségek tisztségviselőit és az Európai Unió tagállamainak tisztségviselőit érintő korrupció elleni küzdelemről szóló egyezmény (1997. május 26.)
- Az Európai Parlament képviselőinek általános közvetlen és általános választójog alapján történő választásáról szóló okmány (1976. szeptember 20., 1978. július 1.)
- Az Európai Unió Alapjogi Chartája
- Az Európai Unió és a Seychelle Köztársaság közötti levélváltás a kalóztámadással, illetve fegyveres rablással gyanúsított személyeknek az EUNAVFOR részéről a Seychelle Köztársaság részére történő átadására és az átadást követően az azokkal való bánásmódra vonatkozó feltételekről és részletes szabályokról
- Az Európai Unió és az Amerikai Egyesült Államok közötti, az utas-nyilvántartási adatállomány (PNR) adatainak a légitársaságok általi feldolgozásáról és az Egyesült Államok Belbiztonsági Minisztériuma részére történő továbbításáról szóló megállapodás
- Az Európai Unió és Kenya kormánya közötti levélváltás a kalóztámadások elkövetésével gyanúsított és az EUNAVFOR által fogva tartott személyeknek, valamint az EUNAVFOR birtokában levő lefoglalt javaknak az Európai Unió által vezetett tengeri erők (EUNAVFOR) részéről Kenya részére történő átadására és az átadást követően az azokkal való bánásmódra, illetve azok kezelésére vonatkozó feltételekről és szabályokról
- Egyesülési szerződés: Szerződés az Európai Közösségek egységes Tanácsának és egységes Bizottságának létrehozásáról; Jegyzőkönyv az Európai Közösségek kiváltásairól és mentességeiről (1965. április 8., 1967. július 1.)
- Egyezmény az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó szerződésnek a szerződés negyedik részében meghatározott társulás különleges rendszerének a Holland Antillákra való alkalmazásának céljából történő módosításáról (1962. november 13., 1964. október 1.)
- Egyezmény az Európai Unió tagállamai közötti kölcsönös bűnügyi jogsegélyről (2000. május 29., Magyarországon kihirdette a 2005. évi CXVI. tv.)
- Egyezmény az informatikai vámügyi alkalmazásról (1995. július 26., Magyarországon kihirdette a 2005. évi XCIX. tv.)
- Egységes Európai Okmány (1986. február 18., 1987. január 1.)

- Emberi Jogok Európai Egyezménye (Róma 1950, Magyarországon kihirdette az 1993. évi XXXI. tv.)
- Európai Gazdasági Térségről szóló Megállapodás (Portó, 1992)
- Európai Unióról szóló Szerződés (EU-Szerződés)
- Firenzei Európai Egyetemi Intézet létrehozásáról szóló 1972. évi Egyezmény
- Lisszaboni Szerződés az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról, amelyet Lisszabonban 2007. december 13-án írtak alá
- Magyar Köztársaság és az Európai Közösségek és azok tagállamai között társulás létesítéséről szóló, Brüsszelben, 1991. december 16-án aláírt Európai Megállapodás (Magyarországon kihirdette 1994. évi I. tv.)
- Megállapodás a Nemzetközi Büntető Bíróság és az Európai Unió közötti együttműködésről és segítségnyújtásról (2006. április 10.)
- Megállapodás az Európai Unió és az Afgán Iszlám Köztársaság között, az Európai Unió afganisztáni rendfenntartó missziójának (EUPOL AFGHANISTAN) jogállásáról
- Megállapodás az Európai Unió és az Amerikai Egyesült Államok közötti kölcsönös jogsegélyről (2003. június 25.)
- Megállapodás az Európai Unió és Montenegró között a minősített adatok cseréjére és védelmére vonatkozó biztonsági eljárásokról
- Nizzai Szerződés az Európai Unióról szóló szerződés, az Európai Közösségeket létrehozó szerződés és egyes kapcsolódó okmányok módosításáról (Nizza 2001)
- Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (New York 1966, Magyarországon kihirdette 1976. évi 8. tvr.)
- Szerződés az Európai Atomenergia Közösség létrehozásáról (EURATOM Szerződés, 1957)
- Szerződés az Európai Gazdasági Közösség létrehozásáról (EGK-Szerződés vagy Római Szerződés, 1957)
- Szerződés az Európai Közösségek létrehozásáról szóló szerződések Grönland vonatkozásában történő módosításáról (1984. március 13., 1985. február 1.)
- Szerződés az Európai Közösséget létrehozó szerződések, valamint az Európai Közösségek egységes Tanácsának és egységes Bizottságának létrehozásáról szóló szerződés egyes költségvetési rendelkezéseinek módosításáról (1970. április 20. Luxemburg, 1971. január 1.)
- Szerződés az Európai Közösséget létrehozó szerződések, valamint az Európai Közösségek egységes Tanácsának és egységes Bizottságának létrehozásáról szóló szerződés egyes pénzügyi rendelkezéseinek módosításáról (1975. július 22. Brüsszel, 1977. június 1.)
- Szerződés az Európai Szén- és Acélközösség létrehozásáról (ESZAK-Szerződés vagy Párizsi Szerződés, 1951)
- Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUM-Szerződés, volt EGK-Szerződés, majd EK-Szerződés)
- Szerződés az Európai Unióról (Maastricht1992)
- Szerződés európai alkotmány létrehozásáról (Róma 2004)
- Európai Unió, valamint az Izlandi Köztársaság és a Norvég Királyság között az Európai Unió tagállamai, valamint Izland és Norvégia közötti átadási eljárásról szóló Megállapodás

II. Intézményi aktusok

1. Rendelet

- Tanács 1. rendelete az Európai Gazdasági Közösség által használt nyelvek meghatározásáról
- Bizottság 615/98/EK rendelete (1998. március 18.) az élő szarvasmarhafélék szállítás közbeni kíméletével kapcsolatos export-visszatérítési előírások alkalmazására vonatkozó, különleges részletes szabályok megállapításáról Tanács 1346/2000/EK rendelete (2000. május 29.) a fizetéseképtelenségi eljárásról
- Tanács 1347/2000/EK rendelete (2000. május 29.) a házassági ügyekben és a házastársaknak a közös gyermekkel kapcsolatos szülői felelősségre vonatkozó eljárásokban a joghatóságról, valamint a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról
- Tanács 1348/2000/EK rendelete (2000. május 29.) a tagállamokban a polgári és kereskedelmi ügyekben a bírósági és bíróságon kívüli iratok kézbesítéséről,
- Tanács 44/2001/EK Rendelete (2000. december 22.) a polgári és kereskedelmi ügyekben a joghatóságról, valamint a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról
- Európai Parlament és a Tanács 1049/2001/EK Rendelete (2001. május 30.) az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz való nyilvános hozzáférésről
- Európai Parlament és Tanács 998/2003/EK rendelete (2003. május 26.) a kedvtelésből tartott állatok nem kereskedelmi célú mozgására vonatkozó állat-egészségügyi követelményekről és a 92/65/EGK tanácsi irányelv módosításáról
- Tanács 1206/2001/EK Rendelete (2001. május 28.) a polgári és kereskedelmi ügyekben a bizonyítás felvétel tekintetében történő, a tagállamok bíróságai közötti együttműködésről
- Tanács 2201/2003/EK rendelete (2003. november 27.) a házassági ügyekben és a szülői felelősségre vonatkozó eljárásokban a joghatóságról, valamint a határozatok elismeréséről és végre hajtásáról, illetve az 1347/2000/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről
- Európai Parlament és a Tanács 805/2004/EK rendelete (2004. április 21.) a nem vitatott követelésekre vonatkozó európai végrehajtható okirat létrehozásáról,
- Tanács 1896/2006/EK rendelete (2006. december 12.) az európai fizetési meghagyásos eljárás létrehozásáról
- Tanács 4/2009/EK rendelete (2008. december 18.) a tartással kapcsolatos ügyekben a joghatóságról, az alkalmazandó jogról, a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról, valamint az e területen folytatott együttműködésről
- Tanács 1259/2010/EU rendelete (2010. december 20.) a házasság felbontására és a különválásra alkalmazandó jog területén létrehozandó megerősített együttműködés végrehajtásáról
- Tanács 84/2011/EU végrehajtási rendelete (2011. január 31.) a Lukasenko elnökkel és egyes fehérorosz tisztviselőkkel szembeni korlátozó intézkedésekről szóló 765/2006/EK rendelet módosításáról
- Európai Parlament és a Tanács 182/2011/EU Rendelete a Bizottság végrehajtási hatásköreinek gyakorlására vonatkozó tagállami ellenőrzési mechanizmusok szabályainak és általános elveinek megállapításáról
- Tanács 204/2011/EU rendelete (2011. március 2.) a líbiai helyzetre tekintettel korlátozó intézkedések meghozataláról
- Európai Parlament és a Tanács 211/2011/EU rendelete (2011. február 16.) a polgári kezdeményezésről

- Európai Parlament és a Tanács 510/2011/EU rendelete (2011. május 11.) az új könnyű haszongépjárművekre vonatkozó kibocsátási követelményeknek a könnyű haszongépjárművek CO₂-kibocsátásának csökkentésére irányuló uniós integrált megközelítés keretében történő meghatározásáról
- Bizottság 543/2011/EU végrehajtási rendelete (2011. június 7.) az 1234/2007/EK tanácsi rendeletnek a gyümölcs- és zöldség-, valamint a feldolgozott gyümölcs- és feldolgozott zöldség-ágazatra alkalmazandó részletes szabályainak a megállapításáról
- Bizottság 626/2011/EU felhatalmazáson alapuló rendelete (2011. május 4.) a 2010/30/EU európai parlamenti és tanácsi irányelvnek a légkondicionáló berendezések energiafogyasztásának címkézése tekintetében történő kiegészítéséről
- Európai Parlament és a Tanács 1007/2011/EU rendelete (2011. szeptember 27.) a textilszál-elnevezésekről és a textiltermékek szálösszetételének ehhez kapcsolódó címkézéséről és jelöléséről, valamint a 73/44/EGK tanácsi irányelv, és a 96/73/EK és a 2008/121/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv hatályon kívül helyezéséről
- Európai Parlament és a Tanács 1173/2011/EU Rendelete (2011. november 16.) a költségvetési felügyelet euroövezetbeli eredményes érvényesítéséről
- Európai Parlament és a Tanács 260/2012/EU rendelete (2012. március 14.) az euroátutalások és -beszedések technikai és üzleti követelmények megállapításáról és a 924/2009/EK rendelet módosításáról

2. Irányelv

- Tanács 64/221/EGK irányelve (1964. február 25.) a külföldiek mozgására és tartózkodására vonatkozó, a közérdek, közbiztonság vagy közegészség által indokolt különleges intézkedések összehangolásáról
- Second Council Directive 67/228/EEC of 11 April 1967 on the harmonisation of legislation of Member States concerning turnover taxes - Structure and procedures for application of the common system of value added tax
- Tanács 68/151/EGK első irányelve (1968. március 9.) az egész Közösségre kiterjedő egységes biztosítékok kialakítása érdekében a tagállamok által a társasági tagok és harmadik személyek érdekei védelmében a Szerződés 58. cikkének (2) bekezdése szerinti társaságoknak előírt biztosítékok összehangolásáról
- Tanács 76/207/EGK irányelve a férfiak és a nők közötti egyenlő bánásmód elvének a munkavállalás, a szakképzés, az előmenetel és a munkakörülmények terén történő végrehajtásáról
- Tanács 76/768/EGK irányelve a kozmetikai termékekre vonatkozó tagállami jogszabályok közelítéséről
- Tanács 77/91/EGK második irányelve a biztosítékok egyenértékűvé tétele céljából a részvénytársaságok alapításának, valamint ezek tőkéje fenntartásának és módosításának tekintetében a tagállamok által a társasági tagok és harmadik személyek érdekei védelmében a Szerződés 58. cikkének (2) bekezdése szerinti társaságoknak előírt biztosítékok összehangolásáról
- Tanács 80/987/EGK irányelve (1980. október 20.) a munkáltató fizetésektelensége esetén a munkavállalók védelmére vonatkozó tagállami jogszabályok közelítéséről
- Tanács 83/189/EGK Irányelve (1983. március 28.) a technikai előírásokkal és szabványokkal kapcsolatos információnyújtásról
- Tanács 85/337/EGK irányelve (1985. június 27.) az egyes köz- és magánprojektek környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról

- Tanács 85/577/EGK irányelve (1985. december 20.) az üzlethelységeken kívül kötött szerződések esetén a fogyasztók védelméről
- 96/19/EK irányelvvel módosított, a távközlési szolgáltatások piacain belüli versenyről szóló 90/388/EGK irányelv
- Tanács 93/104/EK irányelve (1993. november 23.) a munkaidő-szervezés egyes szempontjairól
- 98/61/EK irányelvvel módosított, az egyetemes szolgáltatásnak és az együttműködési képességnek a nyílt hálózatellátás (ONP) elvei alkalmazása révén történő biztosítását szolgáló távközlési összekapcsolásról szóló 97/33/EK irányelv
- 2002/90/EK irányelv (2002. november 28.) a jogellenes be- és árutuzáshoz, valamint a jogellenes tartózkodáshoz történő segítségnyújtás meghatározásáról
- Európai Parlament és a Tanács 2003/87/EK irányelve (2003. október 13.) az üvegházhatást okozó gázok kibocsátási egységei Közösségen belüli kereskedelmi rendszerének létrehozásáról és a 96/61/EK tanácsi irányelv módosításáról
- Európai Parlament és Tanács 2010/30/EU irányelve (2010. május 9.) az energiával kapcsolatos termékek energia- és egyéb erőforrás fogyasztásának címkézésével és szabványos termékismertetővel történő jelöléséről
- Európai Parlament és a Tanács 2010/31/EU irányelve (2010. május 19.) az épületek energiahatékonyságáról
- Európai Parlament és a Tanács 2011/7/EU irányelve (2011. február 16.) a kereskedelmi ügyletekhez kapcsolódó késedelmes fizetések elleni fellépésről
- Európai Parlament és a Tanács 2011/65/EU irányelve (2011. június 8.) egyes veszélyes anyagok elektromos és elektronikus berendezésekben való alkalmazásának korlátozásáról

3. Határozat

- Tanács 1999/468/EK határozata (1999. június 28.) a Bizottságra ruházott végrehajtási hatáskörök gyakorlására vonatkozó eljárások megállapításáról, módosította a Tanács 2006/12/EK. határozata (2006. július 17.) a Bizottságra ruházott végrehajtási hatáskörök gyakorlására vonatkozó eljárások megállapításáról szóló 1999/468/EK határozat módosításáról
- Tanács 2009/937/EU határozata (2009. december 1.) a Tanács Eljárási Szabályzatának elfogadásáról
- Európai Központi Bank 2011/66/EU határozata (2010. november 25.) azon tagállamok nemzeti központi bankjai monetáris jövedelmének felosztásáról, amelyeknek pénzneme az euro (EKB/2010/23)
- Tanács 2011/77/EU végrehajtási határozata (2010. december 7.) az Írországnak nyújtandó uniós pénzügyi támogatásról
- Európai Parlament és a Tanács 1080/2011/EU határozata (2011. október 25.) az Unión kívüli projektekhez adott hitelek és hitelgaranciák veszteségeinek fedezésére az Európai Beruházási Banknak nyújtott uniós garanciáról és a 633/2009/EK határozat hatályon kívül helyezéséről
- Bizottság 2012/207/EU felhatalmazáson alapuló határozata (2012. február 8.) az Unión kívüli projektekhez adott hitelek és hitelgaranciák veszteségeinek fedezésére az Európai Beruházási Banknak nyújtott uniós garanciáról és a 633/2009/EK határozat hatályon kívül helyezéséről szóló 1080/2011/EU európai parlamenti és tanácsi határozat III. mellékletének Szíria tekintetében történő módosításáról

- Bizottság 2012/186/EU felhatalmazáson alapuló határozata (2012. február 3.) a tengeri áru- és személyszállításban használt statisztikai adatszolgáltatásról szóló 2009/42/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv módosításáról
- Európai Bizottság elnökének határozata (2009. december 2.) a bizottsági rendeletek, irányelvek és a külön címzetti kört nem tartalmazó határozatok aláírásáról [C(2009) 9848]

4. Intézményközi megállapodás

- Egységes szerkezetbe foglalt keretmegállapodás az Európai Parlament és az Európai Bizottság közötti kapcsolatokról

5. Közlemény

- Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak az Európai Unió működéséről szóló szerződés 290. cikkének végrehajtásáról, Brüsszel, 2009.12.09., COM(2009) 673 végleges
- Bizottság közleménye a 2010/30/EU európai parlamenti és tanácsi irányelvnek a háztartási mosogatógépek energiafogyasztásának címkézése tekintetében történő kiegészítéséről szóló 1059/2010/EU felhatalmazáson alapuló bizottsági rendelet végrehajtása tárgyában
- Bizottság közleménye a 2010/30/EU európai parlamenti és tanácsi irányelvnek a háztartási hűtőszelvények energiafogyasztásának címkézése tekintetében történő kiegészítéséről szóló, 1060/2010/EU felhatalmazáson alapuló bizottsági rendelet végrehajtása tárgyában

6. Közös kül- és biztonságpolitika

- Common Strategy on Russia, 1999/414/CFSP of 4 June 1999
- Common Strategy on Ukraine, 1999/877/CFSP of 11 December 1999
- Common Strategy on the Mediterranean Region 2000/458/CFSP of 19 June 2000
- Európai Tanács által 2003. december 12-én „Egy biztonságos Európa egy jobb világban” címmel elfogadott európai biztonsági stratégia
- EU Strategy against the proliferation of Weapons of Mass Destruction (WMD Stratégia), Doc 15656/03, elfogadta a 2003.12.12-13-i brüsszeli Európai Tanács
- EU Strategy to combat illegitimate accumulation and trafficking of small arms and light weapons and their ammunition, Doc 13066/05, elfogadta a 2005.12.15-16-i brüsszeli Európai Tanács
- EU Counter-Terrorism Strategy, Doc 14469/4/05 REV 4, elfogadta a 2005.12.15-16-i brüsszeli Európai Tanács
- Tanács 2008/749/KKBP együttes fellépése (2008. szeptember 19.) az ENSZ Biztonsági Tanácsa 1816 (2008) sz. határozatának támogatását célzó európai uniós katonai koordinációs fellépésről (EU NAVCO)
- Tanács 2008/851/KKBP együttes fellépése (2008. november 10.) a Szomália partjainál folytatott kalóztámadásoktól és fegyveres rablásoktól való elrettentéshez, azok megelőzéséhez és visszaszorításához való hozzájárulás céljából folytatott európai uniós katonai műveletről
- Tanács 2009/139/KKBP közös álláspontja (2009. február 16.) a Moldovai Köztársaság Dnyeszteren túli régiójának vezetésével szembeni korlátozó intézkedések megújításáról
- Tanács 2009/787/KKBP közös álláspontja (2009. október 27.) egyes palesztin személyeknek az Európai Unió tagállamaiba történő ideiglenes befogadásáról

- Tanács határozata (2001. január 22.) az Európai Unió Katonai Bizottságának felállításáról
- Tanács határozata (2001. január 22.) az Európai Unió Katonai Törzsének létrehozásáról
- Tanács határozata (2001. január 22.) a Politikai és Biztonsági Bizottság létrehozásáról
- Tanács határozata (2001. április 9.) az Európai Uniónak az Átfogó Atomcsend-szerződés (CTBT) mielőbbi hatálybalépésének támogatásához történő hozzájárulásáról szóló 1999/533/KKBP közös álláspont végrehajtásáról
- 2004/582/EK határozat (2004. április 29.) az ATHENA részére nyújtott kiváltságokról és mentességekről
- Tanács 2008/134/KKBP határozata (2008. február 18.) az Európai Unió palesztin területeken folytatott rendőri missziójáról szóló 2005/797/KKBP együttes fellépés végrehajtásáról.
- Tanács 2010/231/KKBP határozata (2010. április 26.) a Szomáliával szembeni korlátozó intézkedésekről és a 2009/138/KKBP közös álláspont hatályon kívül helyezéséről
- Tanács 2010/450/KKBP határozata (2010. augusztus 11.) az Európai Unió szudáni különleges képviselőjének kinevezéséről
- Tanács 2010/452/KKBP határozata (2010. augusztus 12.) az Európai Unió grúziai megfigyelő missziójáról, EUMM Georgia
- Tanács 2010/585/KKBP határozata (2010. szeptember 27.) a Nemzetközi Atomenergia-ügynökség tevékenységeinek a nukleáris biztonság és ellenőrzés területén, illetve a tömegpusztító fegyverek elterjedése elleni EU-stratégia intézkedéseinek végrehajtása keretében történő támogatásáról
- Tanács 2010/587/KKBP határozata (2010. június 14.) az Európai Unió és Montenegró közötti, a minősített adatok cseréjére és védelmére vonatkozó biztonsági eljárásokról szóló megállapodás aláírásáról és megkötéséről
- Tanács 2010/619/KKBP határozata (2010. október 15.) az Európai Unió koszovói jogállamiság-missziójáról (EULEX KOSOVO) szóló 2008/124/KKBP együttes fellépés módosításáról
- Tanács 2010/686/KKBP határozata (2010. szeptember 13.) az Európai Unió és az Afgán Iszlám Köztársaság közötti, az Európai Unió afganisztáni rendfenntartó missziójának (EUPOL Afghanistan) jogállásáról szóló megállapodás aláírásáról és megkötéséről
- 2010/796/KKBP: a Politikai és Biztonsági Bizottság EUPOL COPPS/1/2010 határozata (2010. december 21.) az Európai Unió palesztin területeken folytatott rendőri missziója (EUPOL COPPS) misszióvezetője megbízatásának meghosszabbításáról
- 2011/35/KKBP: a Politikai és Biztonsági Bizottság BiH/17/2011 határozata (2011. január 14.) az Európai Unió bosznia-hercegovinai katonai művelete EU műveleti parancsnokának kinevezéséről
- Tanács 2011/137/KKBP határozata (2011. február 28.) a líbiai helyzetre tekintettel hozott korlátozó intézkedésekről
- Tagállamok kormányainak a Tanács keretében üléselő képviselői által elfogadott határozata (1996. június 25.) egy ideiglenes útiokmány létrehozásáról
- 94/313/EC: Council Recommendation of 30 May 1994 concerning a discontinuation of certain economic and financial relations with Haiti
- Tanács ajánlása (2007. június 12.) a terrorista emberrablásokra vonatkozó információ megosztásáról

- Tanács ajánlása (2007. december 6.) a rendőri és biztonsági hatóságok számára készült, a főbb nemzetközi vonatkozású eseményeken folytatandó együttműködéssel kapcsolatos kézikönyvről

7. Büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés

- Tanács 1996/197/IB együttes fellépése (1996. március 4.) a repülőtéri tranzitra vonatkozó szabályokról
- Tanács 1996/443/IB együttes fellépése (1996. július 15.) a rasszizmus és az idegen gyűlölet leküzdésére irányuló fellépésről
- Tanács 1997/827/IB együttes fellépése (1997. december 5.) a szervezett bűnözés elleni nemzetközi kötelezettségvállalások nemzeti szintű alkalmazásának és végrehajtásának értékelésére szolgáló mechanizmus létrehozásáról
- Tanács 1998/733/IB együttes fellépése (1998. december 21.) a bűnszervezetben való részvétel bűncselekménnyé nyilvánításáról
- Tanács 1999. március 29-én kibocsátott közös álláspontja a szervezett bűnözés elleni ENSZ-egyezmény tervezetéről
- Tanács 1999. május 27-én elfogadott közös álláspontja a számítógépes bűnözésről szóló egyezmény tervezetéről az Európa Tanácsban folytatott tárgyalásokról
- Tanács 2000/383/IB kerethatározata az euró bevezetésével kapcsolatos pénzhamisítás elleni, büntetőjogi büntetésekkel és egyéb szankciókkal megvalósuló fokozott védelemről
- Tanács 2001/220/IB kerethatározata a sértett jogállásáról szóló kerethatározata
- Tanács 2002/946/IB kerethatározata (2002. november 28.) a jogellenes be- és árutazáshoz, valamint a jogellenes tartózkodáshoz történő segítségnyújtás elleni küzdelem büntetőjogi keretének megerősítéséről
- Tanács 2005/222/IB kerethatározata az információs rendszerek elleni támadásokról
- Tanács 2002/630/IB határozata (2002. július 22.) a büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködésről szóló keretprogram (AGIS) létrehozásáról
- Tanács 2002/996/IB határozata (2002. november 28.) a terrorizmus elleni küzdelem érdekében elfogadott nemzeti jogi szabályozásoknak és ezek alkalmazásának az értékelésére szolgáló mechanizmus létrehozásáról
- Tanács 2005/876/IB határozata (2005. november 21.) a bűnügyi nyilvántartásban szereplő információk cseréjéről
- Európai Parlament és a Tanács 2011/36/EU irányelve (2011. április 5.) az emberkereskedelem megelőzéséről, és az ellene folytatott küzdelemről, az áldozatok védelméről, valamint a 2002/629/IB tanácsi kerethatározat felváltásáról
- Európai Parlament és a Tanács 2011/92/EU irányelve (2011. december 13.) a gyermekek szexuális bántalmazása, szexuális kizsákmányolása és a gyermekpornográfia elleni küzdelemről, valamint a 2004/68/IB tanácsi kerethatározat felváltásáról

III. Nemzeti jogszabályok

- 1976. évi 8. tvr. az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülészakán, 1966. december 16-án elfogadott Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya kihirdetéséről
- 1987. évi XI. törvény a jogalkotásról

- 1993. évi XXXI. törvény az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről
- 1994. évi I. törvény Magyar Köztársaság és az Európai Közösségek és azok tagállamai közötti társulás létesítéséről szóló, Brüsszelben, 1991. december 16-án aláírt Európai Megállapodás kihirdetéséről
- 1994. évi LIII. tv. a bírósági végrehajtásról
- 2005. évi L. törvény a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásról
- 2005. évi XCIX. törvény az Európai Unióról szóló szerződés K.3. cikke alapján létrehozott, az informatikai vámügyi alkalmazásról szóló, Brüsszelben 1995. július 26-án kelt Egyezmény és annak szerves részét képező jegyzőkönyvek kihirdetéséről
- 2005. évi CXVI. törvény az Európai Unió tagállamai közötti kölcsönös bűnügyi jogsegélyről szóló, 2000. május 29-én kelt egyezmény és az egyezmény 2001. október 16-án kelt kiegészítő jegyzőkönyve kihirdetéséről
- 2006. évi XXVIII. törvény a szerződéses kötelezettségekre alkalmazandó jogról szóló, Rómában, 1980. június 19-én aláírásra megnyitott Egyezmény és jegyzőkönyvei és azokat módosító egyezmények kihirdetéséről
- 2010. évi CXXX. törvény a jogalkotásról
- 302/2010. (XII.23.) Korm. rendelet az Európai Unió jogának való megfelelés érdekében szükséges jogszabály-előkészítési feladatok teljesítéséről

Hivatkozott jogesetek jegyzéke

Európai Bíróság

- 8/55 Fédération Charbonnier de Belgique v High Authority of the European Coal and Steel Community [1954-1956] EBHT 245
- 43/45 és 48/59 Lachmüller Peuvrier, Ehrhardt v Bizottság [1960] EBHT 933
- 16/62 és 17/62 Confederation Nationale des Producteurs des Fruits et Legumes v Tanács egyesített ügyek [1962] EBHT angol kiadás 471
- 25/62 Plaumann & Co. v Bizottság [1963] EBHT angol kiadás 95
- 26/62 NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend en Loos v Nederlandse Administratie der Belastingen [1963] EBHT 3
- 6/64 Flaminio Costa v E.N.E.L. [1974] EBHT 1141
- 34/67 Firma Gebrüder Lück v Hauptzollamt Köln-Rheinau [1968] EBHT 359
- 1/69 Olaszország v Bizottság [1969] EBHT 277
- 9/70 Franz Grand v Finanzamt Transtein [1970] EBHT 825, 71 CMLR 1
- 11/70 Internationale Handelsgesellschaft mbH v Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel [1970] EBHT 1125
- 15/70 Chevalley v Bizottság [1970] EBHT 975
- 22/70 Bizottság v Tanács [1971] EBHT 263
- 25/70 Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel v Köster et Berodt & Co. Kg. [1970] EBHT 1161
- 33/70 SpA Sace v Olasz Köztársaság Pénzügyminisztériuma [1970] EBHT 1213
- 38/70 Deutsche Tradax GmbH v Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel [1971] EBHT 145
- 41-44/70 NV International Fruit Company és társai v Bizottság [1971] EBHT 411
- 58/70 Compagnie Continentale és társai v Hoofdproduktschap voor Akkerbouwprodukten és társai [1971] EBHT 163
- 43/71 Politi v Olaszország [1971] EBHT 1039
- 93/71 Leonesio v Italian Ministry of Agriculture and Forestry [1972] EBHT 287
- 21,22,23,24/72 International Fruit Company NV és mások v Produktschap voor Groeten en Fruit [1972] EBHT 1219
- 39/72 Bizottság v Olaszország [1973] EBHT 101
- 4/73 Nold v Bizottság [1974] EBHT 0491
- 34/73 Fratteli Variola v Amministrazione delle Finanze [1973] EBHT 981.
- 40/73 Suiker Unie v Bizottság [1975] EBHT 1663
- 166/73 Rheinmühlen-Düsseldorf v Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel (II) [1974] EBHT 0033
- 167/73 Bizottság v Franciaország [1971] EBHT 359
- 183/73 Haegeman v Belgium [1974] EBHT 449.
- 2/74 Reyners v Belgium [1977] EBHT 631
- 41/74 Yvonne van Duyn v Home Office [1974] EBHT 1337
- 23/75 Rey Soda v Cassa Conguaglio Zuccheri [1975] EBHT 1279
- 43/75 Gabrielle Defrenne v Sabena SA [1976] EBHT 455
- 48/75 Jean Noel Royer [1976] EBHT 497
- 87/75 Conceria Daniela Bresciani v Amministrazione Italiana delle Finanze [1976] EBHT 129

- 45/76 Comet BV v Productschap voor Siergewassen [1976] EBHT 2043
- 50/76 Amsterdam Bulb BV v Produktschap voor Siergewassen ügy [1978] EBHT 137
- 51/76 Verband van Nederlandse Ondernemingen v Inspecteur der Invoerrechten en Accijnzen [1977] EBHT 113
- 55/77 Marguerite Maris v Office national des pensions pour travailleurs salariés [1977] EBHT 2327
- 94/77 Fratelli Zerbone Snc v Amministrazione delle finanze dello Stato [1978] EBHT 0099
- 106/77 Amministrazione delle Finanze dello Stato v Simmenthal SpA [1978] EBHT 629
- 31/78 Bussone v Ministro per l'agricoltura e per le foreste [1978] EBHT 2429
- 34/78 Yoshida v Kamer van Koophandel, [1979] EBHT 115
- 98/78 A. Racke v Hauptzollamt Mainz [1979] EBHT I-3201
- 148/78 Pubblico Ministero v Tullio Ratti [1979] EBHT 1629
- 159/78 Bizottság v Olaszország [1979] EBHT 3247
- 230/78 Eridania SpA v Ministro per l'agricoltura e per le foreste [1979] EBHT 2749
- 66, 127 és 128/79 Amministrazione delle Finanze v Salumi (I) [1980] EBHT 1237
- 138/79 SA Roquette Frères v Tanács [1980] EBHT 3333; 139/79 Maizena GmbH v Tanács [1980] EBHT 3393
- 145/79 Roquette Frères SA v Franciaország [1980] EBHT 2917
- 811/79 Amministrazione delle Finanze v Ariete [1980] EBHT 2545
- 826/79 Amministrazione delle Finanze v MIRECO [1980] EBHT 2559
- 66/80 ICC v. Amministrazione delle Finanze dello Stato [1981] EBHT 1191
- 8/81 Ursula Becker v Finanzamt Münster-İnerstadt [1982] EBHT 53
- 60/81 International Business Machines Corporation v Bizottság [1984] EBHT 2639
- 104/81 Hauptzollamt Mainz v C.A. Kupferberg & Cie KG a.A [1982] EBHT 3641
- 238/81 Srl. CILFIT és Lanificio di Gavardo SpA v Ministry of Health [1982] EBHT 3415
- 242/81 Soci t  Roguette Frères v Tanács [1982] EBHT 3213
- 14/83 Sabine von Colson  s Elisabeth Kamann v Land Nordrhein-Westfalen [1984] EBHT 1891
- 121/83 Zuckerfabrik Franken v Hauptzollamt Würzburg [1984] EBHT 2039
- 101/84 Bizottság v Olaszország [1985] EBHT 2629
- 152/84 M.H. Marshall v Southampton and South-West Hampshire Area Health Authority (Teaching) [1986] EBHT 723
- 165/84 John Friedrich Krohn GmbH & Co. KG v Bundesanstalt f r landwirtschaftliche Marktornung [1985] EBHT 3997
- 228/84 Johnston v Chief Constable of the EUC [1986] EBHT 1651
- 168/85 Bizottság v Olaszország [1986] EBHT 2945
- 218/85 Association Comité  conomique Agricole regional fruits et légumes de Bretagne v A. Le Champion [1986] EBHT 3513
- 12/86 Meryem Demirel v Stadt Schwabish Gm nd [1987] EBHT 3719
- 14/86 Pretore di Salo v Ismeretlen tettesek [1987] EBHT 2545
- 45/86 Bizottság v Tanács [1987] EBHT 1493
- 46/86 Romkes v Officier van Justitie [1987] EBHT 2685
- 68/86 Egyesült Királyság v Tanács [1998] EBHT 855
- 80/86 Büntetőeljárás Kolpinghuis Nijmegen BV ellen [1987] EBHT 3969
- 78/87 Fediol v Bizottság [1989] EBHT 1781

- 291/86 Central-Import Münster GmbH & Co. KG v Hauptzollamt Münster [1988] EBHT 3679
- 97, 98, 99/87 Dow Chemical Ibérica SA és mások v Bizottság [1989] EBHT 3165
- 374/87 Orkem v Bizottság [1989] EBHT 0032
- 16/88 Bizottság v Tanács [1988] EBHT 3457
- 22/88 Industrie- en Handelsonderneming Vreugdenhil BV v Minister van Landbouw en Visserij [1989] EBHT 2049
- 62/88 Görögország v Tanács [1990] EBHT I-1527
- 70/88 Európai Parlament v Európai Unió Tanácsa [1990] EBHT I-02041
- 103/88 Fratelli Costanzo SpA v Comune di Milano [1989] EBHT 1839
- 143/88 és C-92/89 Zuckerfabrik Süderdithmarchen AG v Hauptzollamt Itzehoe és Zuckerfabrik Soest GmbH v Hauptzollamt Paderborn egyesített ügyek [1991] EBHT I-415
- 150/88 Kommanditgesellschaft in Firma Eau de Cologne & Parfümerie-Fabrik, Glockengasse n. 4711 v Provide Srl. [1989] EBHT 3891
- 322/88 Salvatore Grimaldi v Fonds de maladies professionnelles [1989] EBHT 4407
- 361/88 Bizottság v Németország [1991] EBHT I-2567
- C-59/89 Bizottság v Németország [1991] EBHT I-2607
- C-69/89 Nakajima v Tanács [1991] EBHT I-2096
- C-106/89 Marleasing SA v La Comercial Internacional de Alimentacion SA [1999] EBHT I-4135
- C-188/89 A. Foster és mások v British Gas plc. [1990] EBHT I-3313
- C-192/89 S.Z. Sevince v Staatsecretaris van Justitie [1990] EBHT I-3461
- C-292/89 The Queen v Immigration Appeal Tribunal, ex parte Gustaff Desiderius Antonissen [1999] EBHT I-745
- C-300/89 Bizottság v Tanács [1991] EBHT I-2867
- C-6/90 és C-9/90 Andrea Francovich és Danila Bonifaci és társai v Olasz Köztársaság egyesített ügyek [1991] EBHT I-5357
- C-240/90 Németország v Bizottság [1992] EBHT 5383
- C-286/90 Anklagemyndigheden v Paulsen és a Diva Navigation Corp. [1992] EBHT I-6019
- C-295/90 Parlament v Tanács [1992] EBHT I-4193
- C-156/91 Hansa Fleisch Ernst Mundt GmbH & Co. KG v Landrat des Kreises Schleswig-Flensburg [1992] EBHT I-5567
- C-188/91 Deutsche Shell AG v Hauptzollamt Hamburg-Harburg [1993] EBHT I-0363
- C-235/91 Bizottság v Írország [1992] EBHT I-5917
- C-316/91 Parlament v Tanács [1994] EBHT I-0625
- C-325/91 Franciaország v Bizottság [1993] EBHT I-3283
- C-91/92 Paola Faccini Dori v Recreb SRL [1990] EBHT I-3325
- C-236/92 Comitato di Coordinamento per la difesa della Cava és mások v Regione Lombardia és mások [1994] EBHT I-483
- C-334/92 Teodoro Wagner Miret v Fondo de Garantía Salarial [1993] EBHT I-6911
- C-419/92 Scholz v Opera Universitaria di Cagliari
- C-46/93 és C-48/93 Brasserie du Pêcheur SA v Németország és The Queen v Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd és mások [1996] EBHT I-1029
- C-156/93 Parlament v Bizottság [1995] EBHT I-2019
- C-281/93 Angonesi v Cassa di Risparmio di Bologna [2000] EBHT I-4134

- C-441/93 Panagis Pafitis és mások v Trapeza Kentrikis Ellados A.E. és mások [1996] EBHT I-1347
- C-469/93 Amministrazione delle Finanze dello Stato v Chiquita Italia SpA [1995] EBHT I-4533
- C-471/93 Parlament v Tanács [1995] EBHT I-1185
- C-473/93 Bizottság v Luxemburg [1996] EBHT I-3207
- C-5/94 R v Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte: Hedley Lomas (Ireland) Ltd. [2006]
- C-25/94 Bizottság v Tanács [1996] EBHT I-1469
- C-61/94 Bizottság v Németország [1996] EBHT I-3989
- C-129/94 Büntetőeljárás Rafael Ruiz Bernáldez ellen [1996] EBHT I-1829
- C-178/94, C-179/94, C-188/94, C-189/94, C-190/94 Erich Dillenkofer v Németország [1996] EBHT I-4845
- C-192/94 El Corte Inglés SA v Cristina Blazquez Rivero [1996] EBHT I-1281
- C-194/94 CIA Security International SA v Signalson SA és Securitel SPRL [1996] EBHT I-2201
- C-303/94 Parlament v Tanács [1996] EBHT I-2943
- C-10/95 P. Asociacion Espanola de Empresas de la Carne (Asocarne) v Tanács [1995] EBHT I-4119
- C-74 és 129/95 Büntetőeljárás X ellen [1996] EBHT I-6609
- C-127/95 Norbrook Laboratories Ltd v Ministry of Agriculture, Fisheries and Food [1998] EBHT I-1531
- C-143/95 Bizottság v Socurte [1997] EBHT I-00001
- C-168/95 Büntetőeljárás Luciano Arcaro ellen [1996] EBHT I-4705
- C-186/95 Nils Draehmpaehl v Urania Immobilienservice OHG [1997] EBHT I-2195
- C-244/95 Moskof AE v Ethnikos Organismos Kapnou [1997] EBHT I-6441
- C-126/96 InterEnvironment Wallonie ASBL v Région Wallonie [1997] EBHT I-7411
- C-162/96 A. Racke GmbH & Co. v Hauptzollamt Mainz [1998] EBHT I-3655
- C-170/96 Bizottság v Tanács [1998] EBHT I-2763
- C-208/96 Theresa Emmott v Minister for Social Welfare and Attorney General [1990] EBHT I-04269
- C-2/97 Società italiana petroli SpA (IP) v Borsana Srl [1998] EBHT I-8597
- C-77/97 Österreichische Unilever GmbH v Smithkline Beecham Markenartikel GmbH [1999] EBHT I-0431
- C-215/97 Barbara Bellone v Yokohama SpA [1998] EBHT I-2191
- C-424/97 Salomone Haim v Kassenzahnärztliche Vereinigung Nordrhein [2000] EBHT I-5123
- C-291/98 P. Sarrío SA v Bizottság [2000] EBHT I-9991
- C-240-244/98 Oceano Grupo Editorial v Rocio Murciano Quintero [2000] EBHT I-4491
- C-285/98 Tania Kreil v Németország [2000] EBHT I-69
- C-343/98 Collino e Chiappero v Telecom Italia [2000] EBHT I-6659
- C-348/98 Vitor Manuel Mendes Ferreira és Maria Clara Delgado Correia Ferreira v Companhia de Seguros Mundial Confianca SA [2000] EBHT I-6711
- C-377/98 Hollandia v Parlament és Tanács (Biológiai tanulmányok) [2001] EBHT I-7079
- C-403/98 Monte Arcuso [2001] EBHT I-108

- C-443/98 Unilever Italia SpA v Central Food Sp A [2000] EBHT I-7535
- C-456/98 Centrosteeel Srl v Adipol GmbH [2000] EBHT I-6007
- C-466/98 Bizottság v Egyesült Királyság [2002] EBHT I-9427
- C-462/99 Connect Austria Gessellschaft für Telekommunikation GmbH v Telekom-Control-Kommission and Mobilcorn Austria AG [2003] EBHT I-5197
- C-481/99 Georg és Helga Heininger v Bayerische Hyppo- und Vereinsbank AG [2001] EBHT I-9945
- C-62/00 Marks & Spencer plc. v Commisioners of Custom & Excise [2002] EBHT I-6325
- C-118/00 Gervais Larsy v Institut national d' assurances sociales pour travailleurs indépendants (INASTI) [2001] EBHT I-5063
- C-253/00 Antonio Munoz y Cia SA, Superior Fruitcola SA v Frumar Ltd, Redbridge Produce Marketing Ltd [2002] EBHT I-7289
- C-386/00 Axa Royale de Belge SA v Georges Ochoa, Stratégie Finance SPRL [2002] EBHT I-2209
- C-387/00 Bizottság v Parlament és Tanács [2003] EBHT I-937
- C-218/01 Henkel KG aA [2004] EBHT I-1725
- C-304/01 Spanyolország v Bizottság [2004] EBHT I-6717
- C-397-403/01 Bernard Pfeiffer és mások v Deutsches Rotes Kreuz, Kreisverband Waldshut eV egyesített ügyek [2004] EBHT I-8835
- C-157/02 Rieser Internationale Transporte GmbH v Autobachnen- und Schnellstrassen-Finanzierungs-AG (Asfinag) [2004] EBHT I-1477
- C-196/02 Vasiliki Nikoloudi v Organismos Tilepikkoinonion Ellados AE. [2005] I-01789
- C-201/02 Wells v Secretary of State [2004] EBHT I-0723
- C-387, 391 és 403/02 Büntetőeljárás Silvio Berlusconi és mások ellen [2005] EBHT I-3565
- C-105/03 Büntetőeljárás Maria Pupino ellen [2005] EBHT I-5285
- C-176/03 Bizottság v Tanács [2005] EBHT I-7879
- C-235/03 QDQ Media SA v Alejandro Omedas Lecha [2005] EBHT I-01937
- C-350/03 Elisabeth Ultes Schulte és Wolfgang Ultes Schulte v Deutshce Bausparkasse Badenia AG [2005] I-9215
- C-537/03 Katja Candolin és mások v Vahinkovakuutusosakeyhtiö Pohjola, Jarno Ruokoranta [2005] EBHT I-5745
- C-53/04 Marrosu and Sardino v Azienda Ospedaliera Ospedale San Martino di Genova e Cliniche Universitarie Convencionate [2006] EBHT I-7213
- C-142/04 Maria Aslanidou v Ypourgos Ygeias & Pronoias [2005] EBHT I-7181
- C-144/04 Werner Mangold v Rüdiger Helm [2005] EBHT I-9981
- C-212/04 Konstantinos Adeneler és mások v Ellinikos Organismos Galaktos (ELOG) [2006] EBHT I-6057
- C-311/04 Algemene Scheeps Agentuur Dodrecht [2006] EBHT I-609
- C-180/04 Vassallo v Azienda Ospedaliera Ospedale San Martino di Genova [2006] EBHT I-7251
- C-91/05 Bizottság v Tanács [2008] EBHT I-3651
- C-402/05 és C-415/05 P. Yassin Abdullah Kadi és Al Barakaat International Foundation v Tanács és Bizottság egyesített ügyek [2008] EBHT 6351
- C-411/05 Félix Palacios de la Villa v Cortefiel Servicios [2007] EBHT I-8531,/AG

- C-440/05 Bizottság v Tanács [2007] EBHT I-9097
- C-37/06 és C-58/06 Viamex Agrar Handels GmbH és Zuchtvieh-Kontor GmbH (ZVK) v Hauptzollamt Hamburg-Jonas egyesített ügyek [2008] EBHT I-69
- C-161/06 Skoma-Lux v Celni reditelství Olomuc [2007] EBHT I-10841
- C-275/06 Promosicae v Telefónica de España SAU [2008] EBHT I-271
- C-345/06 Gottfried Heinrich [2009] EBHT I-1659
- C-152 és C-154/07 egyesített ügyek Arcor AG & Co. KG és társai Németország [2008] EBHT I-5959
- C-555/07 Seda Küçükdeveci v Swedex GmbH & Co. KG [2010] EBHT

Törvényszék

- T-51/89 Tetra Pak Rausing SA v Bizottság [1990] EBHT II-309
- T-79/89, T-84/89, T-86/89, T-91/89, T-94/89, T-96/89, T-98/89, T-102/89, T-104/89 BASF AG és társai v Bizottság egyesített ügyek [1992] EBHT II-315
- T-536/93 Benzler v Bizottság [1994] EBHT II-777
- T-230/94 Frederick Farrugia v Bizottság [1996] EBHT II-185
- T-285/94 Fred Pfloeschner v Bizottság [1995] II-03029
- T-224/95 Tremblay v Bizottság [1997] EBHT II-2215
- T-183/97 R. Micheli v Bizottság [1997] EBHT II-1473
- T-306/01 Ahmed Ali Yusuf és Al Barakaat International Foundation v Tanács és Bizottság [2005] EBHT II-3533
- T-315/01 Yassin Abdullah Kadi v Tanács és Bizottság ügyben [2005] EBHT II-3649, fellebbezés folytán a C-402/05 P. és C-415/05 P. sz. egyesített ügyek Yassin Abdullah Kadi és Al Barakaat International Foundation v Tanács és Bizottság [2008] EBHT II-6351
- T-228/02 Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran (OMPI) v Tanács [2006] EBHT II-4665
- T-253/02 Chafiq Ayadi v Tanács [2006] EBHT II-2139
- T-16/04 Arcelor SA v Parlament és Tanács [2010] EBHT II-211
- T-49/04 Faraj Hassan v Tanács és Bizottság [2006] EBHT II-52
- T-374/04 Németország v Bizottság [2700] EBHT II: 44431

Alkotmánybíróság

- 32/2008. (III.12.) AB határozat

Legfelsőbb Bíróság

- LB Kfv. 39. 361/2001/4.
- LB Kfv. IV. 37220/225/7 számú ítélet

Fővárosi Bíróság

- Fővárosi Bíróság 7.K.30.467/2005/45. számú ítélet (2006. február 08.)