



AZ EURÓPAI UNIÓS JOG FORRÁSAI ÉS HATÁLYA

Az Európai Unió jogi személyiséggel és saját, a nemzetközi jogtól elkülönült jogrenddel rendelkezik. Az EU jogszabályai közvetlen vagy közvetett hatással vannak a tagállamok jogszabályaira, és az egyes tagállamok jogrendszerének részévé válnak. Az Európai Unió önmagában jogforrás. A jogrend rendszerint elsődleges jogra (a szerződések és az általános jogelvek) és másodlagos jogra (a szerződéseken alapuló jog), valamint kiegészítő jogra tagolódik.

AZ UNIÓS JOG FORRÁSAI ÉS HIERARCHIÁJUK

- Az Európai Unióról szóló szerződés (EUSZ); az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ); és ezek jegyzőkönyvei (a szerződésekhez 37 jegyzőkönyv, 2 melléklet és 65 nyilatkozat került csatolásra olyan részletek szabályozása céljából, amelyek nincsenek a jogszabályszövegbe belefoglalva) [1.1.5.](#);
- az Európai Unió Alapjogi Chartája, [4.1.2.](#);
- az Európai Atomenergia-közösséget létrehozó szerződés (Euratom-Szerződés) külön szerződésként még mindig hatályban van;
- nemzetközi megállapodások [5.2.1.](#);
- az uniós jog általános elvei;
- másodlagos jog.

A jogszabályi hierarchia csúcsán az elsődleges jogként ismert szerződések és általános elvek állnak. A Lisszaboni Szerződés 2009. december 1-jén történt hatálybalépését követően velük azonos rangúvá vált az Alapjogi Charta is. Alattuk helyezkednek el az Unió által kötött nemzetközi megállapodások. Az ez alatti szinten a másodlagos jog található, amely csak akkor érvényes, ha összhangban van a hierarchiában felette álló jogszabályokkal.

CÉLKITŰZÉSEK

A szerződésekben megjelölt célok megvalósításához szükséges uniós jogrend kialakítása.



AZ UNIÓS JOG FORRÁSAI

A. Az Európai Unió elsődleges joga [1.1.1.](#), [1.1.2.](#), [1.1.3.](#), [1.1.4.](#), [1.1.5.](#), [4.1.2.](#)

B. Az Európai Unió másodlagos joga

1. Általános megállapítások

Az uniós jogi aktusokat az EUMSZ 288. cikke sorolja fel. Ezek: a rendelet, az irányelv, a határozat, az ajánlás és a vélemény. Az uniós intézmények csak akkor folyamodhatnak ezekhez a jogi aktusokhoz, ha erre a szerződések valamely rendelkezése felhatalmazza őket. Az Unió hatásköreinek elhatárolására irányadó hatáskör-átruházás elvét az EUSZ 5. cikkének (1) bekezdése kifejezetten rögzíti. Az EUMSZ meghatározza az Unió hatásköreit, és azokat három fő kategóriába sorolja: kizárólagos hatáskörök (3. cikk), megosztott hatáskörök (4. cikk) és támogató hatáskörök (6. cikk), amelyek keretében az Unió a tagállamok politikáit támogató vagy kiegészítő intézkedéseket fogad el. Azt, hogy a hatáskörök három típusa mely területeket érinti, az EUMSZ 3., 4. és 6. cikke pontosan felsorolja. Ha a szerződésekben foglalt célkitűzések valamelyikének megvalósulásához szükséges hatáskörök nem biztosítottak, az intézmények alkalmazhatják az EUMSZ 352. cikkét, és ez alapján elfogadhatják a „megfelelő rendelkezéseket”.

Az intézmények csak az EUMSZ 288. cikkében felsorolt jogi aktusokat fogadnak el. Az egyetlen kivétel a közös kül-, biztonság- és védelempolitika maradt, amely továbbra is kormányközi eljárások tárgyát képezi. Ezen a területen a közös stratégiák, közös fellépések és közös álláspontok helyébe az „általános iránymutatások” és az Unió fellépéseit és álláspontjait, valamint ezek végrehajtásának módját meghatározó határozatok kerültek (az EUSZ 25. cikke).

Ezekén kívül többféle egyéb cselekvési forma is létezik, mint például az ajánlások, a közlemények, illetve a szervezeti és az intézmények működtetésével összefüggő intézkedések (többek között intézményközi megállapodások), amelyek megnevezése, felépítése és joghatása a szerződések különböző rendelkezéseiből vagy a szerződések alapján elfogadott szabályokból ered.

2. Az Unió másodlagos jogának hierarchiája

A Lisszaboni Szerződés hierarchiát állapít meg a másodlagos jog területén, pontos különbséget téve az EUMSZ 289., 290. és 291. cikkében a jogalkotási aktusok, a felhatalmazáson alapuló jogi aktusok és a végrehajtási jogi aktusok között. Jogalkotási aktusok azok a jogi aktusok, amelyeket rendes vagy különleges jogalkotási eljárás keretében fogadtak el. A felhatalmazáson alapuló jogi aktusok olyan általános hatályú nem jogalkotási aktusok, amelyek a jogalkotási aktusok egyes nem alapvető rendelkezéseit egészítik ki, illetve módosítják. Ilyen aktusok elfogadására a Bizottság a jogalkotótól (a Parlamenttől és a Tanácstól) kaphat felhatalmazást. A felhatalmazást tartalmazó jogalkotási aktus meghatározza a felhatalmazás céljait, tartalmát, hatályát és időtartamát, valamint adott esetben a sürgősségi eljárásokat. Emellett a jogalkotó meghatározza a felhatalmazás gyakorlásának feltételeit, amely magában foglalhatja a felhatalmazás visszavonásához való jogot, illetve a kifogás jogát.



A végrehajtási jogi aktusokat rendszerint a Bizottság fogadja el, amely erre az egységes feltételek szerinti végrehajtást igénylő kötelező erejű jogi aktusok révén kap felhatalmazást. Különleges és kellően indokolt esetekben, illetve a közös kül- és biztonságpolitika területén a végrehajtási jogi aktusokat a Tanács fogadja el. Amennyiben az alap-jogiaktust 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 túllépi az alap-jogiaktusban megállapított végrehajtási hatásköröket. Ebben az esetben a Bizottságnak felül kell vizsgálnia az adott jogi aktus tervezetét.

3. A másodlagos uniós jog különféle típusú jogi aktusai

a. Rendeletek

A rendeletek általános hatállyal bírnak, teljes egészében kötelezőek és közvetlenül alkalmazandók. A címzetteknek (magánszemélyeknek, tagállamoknak, uniós intézményeknek) maradéktalanul be kell tartaniuk őket. Hatálybalépésüktől (a bennük megállapított naptól vagy más esetben az Európai Unió Hivatalos Lapjában való közzétételt követő huszadik naptól) kezdve az összes tagállamban közvetlenül alkalmazandók, anélkül, hogy át kellene ültetni őket a nemzeti jogba.

A rendeletek az uniós jog egységes alkalmazását hivatottak elősegíteni minden tagállamban. Az olyan nemzeti jogszabályok helyébe lépnek, amelyek összeegyeztethetetlenek a rendeletben foglalt anyagi jogi rendelkezésekkel.

b. Irányelvek

Az irányelvek az elérendő célokat tekintve kötelezőek a címzett tagállam (vagy tagállamok, illetve az összes tagállam) számára, a célkitűzések megvalósításának formáját és eszközeit azonban a tagállamok választhatják meg. A nemzeti jogalkotónak átültető jogszabályt (más kifejezéssel „nemzeti végrehajtási intézkedést”) kell elfogadnia, amellyel a nemzeti jogszabályokat az irányelvekben megállapított célkitűzésekhez igazítja. Az egyes polgárokat alapvetően csak akkortól illetik meg a jogok, illetve terhelik a kötelezettségek, miután az átültető jogszabályt elfogadták. A tagállamok a nemzeti jogba való átültetés tekintetében bizonyos mérlegelési jogkörrel rendelkeznek, amely lehetővé teszi a nemzeti sajátosságok figyelembevételét. Az átültetést az irányelvben megállapított határidőn belül kell végrehajtani. Az irányelvek átültetésekor a tagállamoknak az EUSZ 4. cikkének (3) bekezdésében említett lojális együttműködés elve szerint biztosítaniuk kell az uniós jog hatékony érvényesülését.

Az irányelvek elvben nem alkalmazandók közvetlenül. Az Európai Bíróság döntése értelmében azonban egyes rendelkezések kivételesen közvetlen hatállyal bírhatnak egy tagállamban anélkül, hogy szükség volna a tagállam által előzetesen meghozott átültető jogszabályra, amennyiben: a) az irányelvet a nemzeti jogba nem, vagy nem megfelelő módon ültették át; b) az irányelv rendelkezései feltétel nélküliek, valamint kellően világosak és pontosak; és c) az irányelv rendelkezései magánszemélyeket ruháznak fel jogokkal.

E követelmények teljesülése esetén a magánszemélyek minden állami hatósággal szemben hivatkozhatnak az irányelv rendelkezéseire. Emellett a tagállamok hatóságainak akkor is kötelességük figyelembe venni az át nem ültetett irányelvet, ha



az adott rendelkezés nem ruház fel magánszemélyeket jogokkal és így csak az első és a második feltétel teljesül. Ez az ítélkezési gyakorlat a hatékony érvényesülésen, a szerződések megszegésének szankcionálásán, valamint a jogvédelmen alapul. Másrésztől azonban egy magánszemély másik magánszeméllyel szemben közvetlenül nem hivatkozhat egy át nem ültetett irányelv közvetlen hatályára (ún. „horizontális hatály”) (C-91/92. sz. Faccini Dori-ügy, EBHT 1992-I., 3325. o., 25. pont).

A Bíróság ítélkezési gyakorlata szerint (Francovich-ügy, C-6/90. és C-9/90. sz. egyesített ügyek) az egyes polgárok az uniós jogot tiszteletben nem tartó tagállamtól jogosultak kártérítést kérni. Amennyiben egy irányelvet nem, vagy nem megfelelő módon ültettek át, kártérítés akkor igényelhető, ha: a) az irányelv célja magánszemélyek jogokkal való felruházása; b) a jogok tartalma az irányelv rendelkezései alapján megállapítható; és c) ok-okozati összefüggés áll fenn az irányelv átültetésére irányuló kötelezettség megsértése és a magánszemély által elszenvedett kár között. A felelősség megállapításához nem szükséges bizonyítani a tagállam véttségét.

c. Határozatok, ajánlások és vélemények

A határozatok teljes egészükben kötelező erejűek. Amennyiben címzettek is megjelölnek (tagállamok, természetes személyek vagy jogi személyek), akkor a határozatok csak rájuk nézve kötelezőek. A magánszemélyek az adott tagállamhoz címzett határozat által biztosított jogaikra csak akkor hivatkozhatnak, ha a tagállam átültető jogszabályt fogadott el. A határozatok az irányelvekre vonatkozó feltételekkel azonos feltételek mellett közvetlenül is alkalmazhatók.

Az ajánlások és a vélemények címzettjeik számára nem keletkeztetnek semmilyen jogot vagy kötelezettséget, de útmutatást adhatnak az uniós jog értelmezésére és tartalmára vonatkozóan.

4. A hatáskörök rendszere, eljárások, a jogi aktusok végrehajtása és alkalmazása

a. Jogalkotási hatáskör, kezdeményezési jog és jogalkotási eljárások: [1.3.2.](#), [1.3.6.](#), [1.3.8.](#) és [1.2.3.](#)

A Parlament, a Tanács és a Bizottság az uniós jogszabályok elfogadásában az egyedi jogalaptól függően különböző mértékben vesz részt. A Parlament felkérheti a Bizottságot arra, hogy terjesszen jogalkotási javaslatokat a Parlament és a Tanács elé.

b. Az uniós jogszabályok végrehajtása

Az elsődleges uniós jog alapján az EU csak korlátozott végrehajtási hatáskörrel rendelkezik, az uniós jogszabályokat így általában a tagállamok hajtják végre. Emellett az EUMSZ 291. cikkének (1) bekezdése kimondja, hogy a tagállamok kötelesek nemzeti jogukban elfogadni a kötelező erejű uniós jogi aktusok végrehajtásához szükséges intézkedéseket. Ha valamely kötelező erejű uniós jogi aktus végrehajtásának egységes feltételek szerint kell történnie, a Bizottság gyakorolja végrehajtási hatáskörét (az EUMSZ 291. cikkének (2) bekezdése).

c. A jogi aktus típusának megválasztása

A szerződések sok esetben rögzítik az elfogadandó jogi aktus formáját. Számos más esetben azonban a jogi aktus típusát nem határozzák meg. Ezen esetekre az



EUMSZ 296. cikkének (1) bekezdése előírja, hogy a jogi aktus típusát az intézmények „az alkalmazandó eljárásoknak megfelelően, eseti alapon maguk választják meg, az arányosság elvével összhangban”.

C. Az uniós jog általános elvei és az alapvető jogok

A szerződések nagyon kevés esetben hivatkoznak az uniós jog általános elveire. Ezek az elvek (jogbiztonság, intézményi egyensúly, a jogos elvárás elve stb.) alapvetően a Bíróság ítélkezési gyakorlata révén alakultak ki, ami egyúttal az alapvető jogoknak az uniós jog általános elveiként való elismerésének alapja is. Ezeket az elveket azóta az EUSZ 6. cikkének (3) bekezdése is rögzíti, amely utal az alapvető jogokra, ahogyan azokat az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény biztosítja, továbbá ahogyan azok a tagállamok közös alkotmányos hagyományaiból, valamint az Európai Unió Alapjogi Chartájából is következnek (4.1.2.).

D. Az Európai Unió által kötött nemzetközi megállapodások

Az Unió saját hatáskörén belül harmadik államokkal vagy nemzetközi szervezetekkel nemzetközi megállapodásokat köthet (az EUMSZ 216. cikkének (1) bekezdése). E megállapodások az Unióra és tagállamaira nézve kötelezőek, és az uniós jogrend szerves részét képezik (az EUMSZ 216. cikkének (2) bekezdése).

AZ EURÓPAI PARLAMENT SZEREPE

Az EUSZ 14. cikkének (1) bekezdése szerint: „Az Európai Parlament, a Tanáccsal közösen, ellátja (a „rendes jogalkotás eljárás” révén) a jogalkotási és (az EUMSZ 314. cikke szerinti különleges jogalkotási eljárás keretében) a költségvetési feladatokat.” A Parlament fellép a jogalkotási eljárás egyszerűsítése, a jogszabályszövegezés minőségének javítása, valamint az uniós jogot be nem tartó tagállamokkal szembeni hatékonyabb szankciók alkalmazása érdekében. A Bizottság éves munka- és jogalkotási programja bemutatja a Bizottság fő politikai prioritásait, és azonosítja azokat az akár jogalkotási, akár nem jogalkotási intézkedéseket, amelyek e prioritások megvalósítását átültetik a gyakorlatba. A Parlament valódi szerepet játszik az új jogszabályok megalkotásában, mivel megvizsgálja a Bizottság éves munka- és jogalkotási programját, és megfogalmazza, hogy milyen jogszabályok elfogadását látná szívesen.

Miután az Unió jogi személyiséget kapott, most már nemzetközi megállapodásokat is köthet (az EUMSZ 218. cikke). A közös kereskedelempolitika és a rendes jogalkotási eljárás körébe tartozó politikák területén kötött megállapodásokhoz az Európai Parlament egyetértésére van szükség (az EUMSZ 218. cikke (6) bekezdésének a) pontja). A Parlament már bizonyította, hogy habozás nélkül élni fog vétőjogával, ha komoly aggályai vannak. 2012-ben elutasította például a [hamisítás elleni kereskedelmi megállapodást](#) (ACTA).

Udo Bux
05/2019

