

Nemzeti  
Köszolgálati Egyetem  
Vezető-és Továbbképzési Intézet

OSZTOVITS ANDRÁS

# Az Európai Unió jogi keretei és jellemzői



Budapest, 2014

A tananyag az ÁROP-2.2.19-2013-2013-0001 Elektronikus képzési és távoktatási anyagok készítése című projekt keretében készült el.

**Szerző:**

© ?????????????? 2014

**Kiadja:**

© NKE, 2014

**Felelős kiadó:**

Patyi András  
rektor



Nemzeti Fejlesztési Ügynökség  
[www.ujszechenyiterv.gov.hu](http://www.ujszechenyiterv.gov.hu)  
06 40 628 628



A projekt az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával valósul meg.

# Tartalom

Bevezető .....	4
I. Az EU intézményei .....	5
1. Az Európai Unió Tanácsa .....	6
2. Európai Tanács (EiT) .....	7
3. Európai Bizottság .....	8
4. Európai Parlament (EP) .....	9
5. Európai Unió Bírósága .....	10
II. Az EU jogrendje .....	14
1. Elsődleges uniós jogforrások.....	14
2. Másodlagos uniós jogforrások .....	14
3. Az uniós jog közvetlen hatálya.....	15
4. Az uniós jog elsődlegessége.....	15

## Bevezető

Az Európai Unió mai kereteit és politikáit eredményező fejlődést elindító integrációs kezdeményezések (az 1950-es években) újszerűsége abban rejlett, hogy bár formailag hagyományos kormányközi szerződések alakították ki egy európai regionális együttműködés kereteit, de ezek működtetése érdekében a tagállamok saját regionális jogrendet, valamint szuverenitásukat korlátozó nemzetek feletti (ún. szupranacionális) végrehajtó és bírósági intézményeket hoztak létre. A kialakított intézmények a tagállamoktól függetlenül hozhatnak rájuk nézve kötelező döntéseket, amelyek végrehajtását ki is kényszeríthetik.

Ezeket az alapító szerződéseket később többször is módosították a tagállamok, általában az új csatlakozó országokra tekintettel, vagy a gyakorlatban felmerült problémák orvoslása érdekében. A jelenlegi egységes szerkezetbe foglalt alapokat két egyezmény – az Európai Unióról szóló szerződés (EUSz.) és az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSz.) – tartalmazza, amelyeket *“elsődleges”* jogként ismerünk. Ezek képezik az ún. *“másodlagos”* jog (az EU erre felhatalmazott intézményei által, uniós jogalkotás keretében elfogadott szabályok) alapját. A másodlagos jog az EU intézményei által elfogadott rendeletekből, irányelvekből, határozatokból, véleményekből és ajánlásokból áll.

Ezek a jogszabályok az EU általános politikáival együttesen azon döntések eredményei, amelyeket a tagállami kormányokat képviselő Tanácsból, az EU tagállamok választópolgárait képviselő Európai Parlamentből és a közös európai érdekeket képviselő, kormányoktól független Európai Bizottságból álló intézményi háromszögön belül fogadnak el. Az itt azonosított – jogszabályokat kezdeményező, jogalkotó és jogszabályok végrehajtását ellenőrző – intézményi trió mellett az Unió legfontosabb, központi intézményeihez tartoznak még a legfontosabb stratégiai és politikai döntéseket elfogadó Európai Tanács, az EU jogszabályainak autentikus értelmezését és legvégső jogorvoslati lehetőségeket biztosító Európai Unió Bírósága, valamint az Európai Számvevőszék és az Európai Központi Bank is.

Magyarország 2004. május 1. óta tagja az Európai Uniónak. Ezzel a tagsággal számtalan jogosultság és kötelezettség jár együtt, amelyek egy része közvetlenül az állampolgárokat, másik része pedig a hatalmi ágakat (törvényhozás, végrehajtás, igazságszolgáltatás) illetik és terhelik.

# I. AZ EU INTÉZMÉNYEI

Az Unió saját intézményrendszerrel rendelkezik, amelynek célja az Unió értékeinek érvényesítése, célkitűzéseinek előmozdítása, az Unió, valamint polgárai és a tagállamok érdekeinek szolgálata, továbbá az Unió politikai és intézkedési egységességének, eredményességének és folyamatosságának a biztosítása. Az intézmények fogalmába tágabb értelemben az Unió valamennyi intézménye, szerve és hivatala beletartozik. A Szerződések azonban az intézmények fogalmát ennél szűkebb értelemben használják. Az Unió intézményei ennek megfelelően a következők:

- \* az Európai Parlament,
- \* az Európai Tanács,
- \* a Tanács,
- \* az Európai Bizottság,
- \* az Európai Unió Bírósága,
- \* az Európai Központi Bank,
- \* a Számvevőszék.<sup>1</sup>

Az intézményi státusszal rendelkező intézményeken kívül léteznek a Parlamentet, a Tanácsot és a Bizottságot tanácsadói minőségben segítő szervek, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság és a Régiók Bizottsága. A tágabb értelemben vett uniós intézményrendszerhez tartozik még az Európai Beruházási Bank, valamint az európai ombudsman. Az intézmények, a tanácsadó testületek, az Európai Beruházási Bank és az ombudsman közös jellemzője, hogy a működésükre vonatkozó alapvető rendelkezéseket az elsődleges uniós jog, azaz a Szerződések, valamint a Szerződésekhez jegyzőkönyvként csatolt különböző alapokmányok tartalmazzák. Ezekről élesen el kell határolni az Unió ügynökségeit, hivatalait és egyéb decentralizált szerveit, amelyeket már az uniós intézmények hoztak létre másodlagos jogszabályok révén.<sup>2</sup>

Az Unió intézményrendszere – csakúgy, mint maga az Unió – különbözik mind a hagyományos nemzetközi szervezetek intézményeitől, mind az egyes tagállamok belső alkotmányos szerveitől. Az intézmények között vannak olyanok, amelyek elnevezésükben hasonlítanak ugyan a nemzetállami keretek között működő szervezetekre, azonban hatáskörüket és működésüket tekintve már kevesebb a közös vonás. A hatalmi ágak elválasztásának klasszikus értelemben vett felfogása sem érvényesül teljes körűen az uniós intézmények világában. Erre legkézenfekvőbb példa az Európai Bizottság, amely egyszerre lát el a hatalmi ágak szinte valamennyi spektrumába tartozó feladatköröket.

Az uniós intézményrendszer két alapvető működési elvvel jellemezhető, az intézményi egyensúly és az intézményi együttműködés alapelveivel. Az intézményi egyensúly elve elsődlegesen azt jelenti, hogy az egyes intézmények a Szerződésekben rájuk ruházott hatáskörök határain belül, az ott meghatározott eljárások, feltételek és célok szerint járnak el. Ez nem zárja ki az intézmények közötti esetleges hatáskör-átruházást, azonban arra csak az uniós jog által szabályozott módon és esetekben kerülhet sor. Az intézményi egyensúly elvének egy másik – a Bíróság joggyakorlatában kialakult – jelentése, hogy az intézményeknek rendelkezniük kell a működésükhöz szükséges függetlenséggel és nincs közöttük semmilyen alá-fölrendeltségi viszony. A függetlenség követelménye meglehetősen eltérő intenzitással van jelen az intézményrendszerben, a legerőteljesebben az Európai Központi Bank és a Bíróság esetében érvényesül. A mellérendeltség követelménye sem valamennyi intézmény tekintetében, hanem elsősorban az uniós döntéshozatalban és jogalkotásban kulcsszerepet játszó Parlament, Tanács és Bizottság viszonylatában jelentkezik elvárásként.<sup>3</sup>

Az intézményi együttműködés elvének alapja a lojális együttműködés elve, amely elsősorban azt jelenti, hogy az Unió és a tagállamok kölcsönösen tiszteletben tartják és segítik egymást a Szerződésekben eredő feladatok végrehajtásában. Az intézményi együttműködés elvéből következik az is, hogy az uniós intézményeknek jóhiszeműen és kölcsönösen együtt kell működniük egymással. Az uniós intézményrendszeren belül az együttműködés nemcsak jogi kötelezettség, hanem megkerülhetetlen szükségszerűség is, amelynek hiányában működésképtelenné válna a döntéshozatali rendszer és megbénulna az uniós jogalkotás.

Az Unió intézményeinek székhelyét a tagállamok kormányai közös megegyezéssel határozzák meg. A Szerződésekhez csatolt 6. jegyzőkönyv rendelkezik az Unió intézményeinek, egyes szerveinek, hivatalainak és szervezeti egységeinek székhelyéről.

Az Unió intézményeinek nyelvhasználatára vonatkozó szabályokat – az Európai Unió Bíróságának alapokmányában foglalt rendelkezések sérelme nélkül – a Tanács határozza meg, egyhangúlag elfogadott rendeletekben. A nyelvhasználati kérdéseket a Tanács 1958-ban megalkotott 1. sz. rendelete szabályozza.

1 Angyal Zoltán: Az EU intézményrendszere. in: Osztovits András (szerk.): EU-jog, HVG Orac, 2012, Budapest, 60. o.

2 Angyal Zoltán: Az EU intézményrendszere. in: Osztovits András (szerk.): EU-jog, HVG Orac, 2012, Budapest, 60. o.

3 Angyal Zoltán: Az EU intézményrendszere. in: Osztovits András (szerk.): EU-jog, HVG Orac, 2012, Budapest, 61. o.

Az Unió intézményrendszerben dolgozó alkalmazottakra vonatkozó részletes rendelkezéseket – egyebek mellett a felvételi és előmeneteli követelményeket, besorolási rendszert, bértáblát, támogatásokat – a Tanács 259/68/EGK, Euratom rendeletével létrehozott Személyzeti Szabályzat tartalmazza.<sup>4</sup>

## 1. Az Európai Unió Tanácsa

Az EU Tanácsa (Council of the European Union) néven ismert intézmény az uniós tagországok miniszteri szintű (vagy helyettesítőik) képviselőinek döntéshozatali, jogalkotási és egyeztetési fóruma. A Tanács a tagállamok egy-egy olyan, miniszteri szintű képviselőjéből áll, aki az általa képviselt tagállam kormánya nevében kötelezettséget vállalhat és szavazhat.<sup>5</sup> Az alapszerződéssel összhangban a Tanács politika meghatározási, szabályozási (az Európai Parlamenttel közösen) és koordinatív feladatokat lát el.<sup>6</sup>

Ez az intézmény nem tévesztendő össze az Európai Tanáccsal (European Council - egy másik uniós intézmény, amelynek keretében az uniós államok vezetői évente legalább négy alkalommal találkoznak az EU legmagasabb szintű döntéseket igénylő politikai és stratégiai kérdéseinek eldöntése céljából) és az Európa Tanáccsal (Council of Europe - 1949 óta működő különálló másik európai, de nem uniós szervezet a demokratikus értékek és emberi jogok kontinentális előmozdítása, illetve védelme érdekében).

### Összetétel és vezetés

A Tanács eltérő összetételben (formációkban) ülésezik, ezek összehangolásáról az Általános Ügyek Tanácsa gondoskodik.<sup>7</sup> A Tanácsnak nincsenek állandó tagjai. A Tanács egyes üléseire minden tagállam a megvitatandó szakpolitikai területért felelős miniszterét küldi (pl. környezetvédelmi ügyekkel foglalkozó ülésre a környezetvédelmi minisztert).

Az EU Tanácsa különböző formációinak üléseit valamely, éppen az aktuális soros elnökséget betöltő tagállam képviselője vezeti (a Külügyek Tanácsának kivételével) egy egyenjogúságon alapuló – előre meghatározott rendben hat hónaponként változó – rotációs rendszer szerint.<sup>8</sup>

A Külügyek Tanácsa (külügyminiszteri összetételű formáció) az EU kül- és biztonságpolitikai főképviseelője vezetésével ülésezik<sup>9</sup> és az Európai Tanács által meghatározott stratégiai iránymutatások alapján kidolgozza az Unió külső tevékenységét, valamint gondoskodik azok összhangjáról és végrehajtásáról.

### Tevékenysége és feladatai

Az Unió Tanácsának működése alapvetően kétféle tevékenységre épül: uniós *jogalkotásra* vonatkozó döntésekre és *nem jogalkotási* tevékenységhez kapcsolódó kérdésekre.

A Tanács munkájának előkészítése és a Tanács által adott megbízások teljesítése egy, a tagállamok “állandó képviselőiből álló bizottság” (COREPER) feladata.<sup>10</sup> Ez a bizottság, amely a tagállamok folyamatosan Brüsszelben működő képviseleteinek vezetőit összefogó testület, illetve az alattuk működő szakértői szintű egyeztetéseket végző “munkacsoportok” készítik elő a Tanácsban zajló döntéshozatalt.

A Tanács legfőbb feladatait jelentik:

- \* *uniós jogszabályok elfogadása*: a Tanács és az EP együtt dönt a Bizottság által javasolt új uniós jogszabályokról a rendes jogalkotási eljárásban;
- \* *tagállamok átfogó gazdaságpolitikájának összehangolása*: egyre mélyebb és átfogóbb európai gazdaságpolitikai koordinálás és szabályozás;
- \* *az Unió és külső országok között létrejövő megállapodások kötése*: a Tanács az EU nevében uniós hatáskörbe tartozó szakpolitikai kérdésekben egyezményeket írhat alá (pl. környezetvédelmi, kereskedelmi, fejlesztéspolitikai);

4 Angyal Zoltán: Az EU intézményrendszere. in: Osztovits András (szerk.): EU-jog, HVG Orac, 2012, Budapest, 61. o.

5 EUSz. 16. cikk (2) bekezdés

6 EUSz..., 16. cikk (1) bekezdés

7 EUSz. 17. cikk (6) bekezdés

8 EUSz. 17. cikk (8) bekezdés

9 EUSz. 18. cikk (3) bekezdés

10 EUMSz. 240. cikk (1) bekezdés

- \* *az EU éves költségvetésének jóváhagyása*: a Tanács és az EP együttesen határoznak az Unió működéséhez szükséges forrásokról és azok elköltésének módjáról az elfogadott többéves (7 évre szóló) költségvetés adott évre vonatkozó végrehajtásaként;
- \* *az EU kül- és biztonságpolitikájának működtetése*: közös álláspontok és intézkedések meghatározása és végrehajtása nemzetközi kérdésekre, illetve válságokra vonatkozó együttes válaszadásként;
- \* *az Unió bel- és igazságügyi együttműködésének összehangolása*: bírósági, rendőrségi, külső határőrizeti, szervezett bűnözés és terrorizmus elleni együttes fellépések.

## 2. Európai Tanács (EiT)

Az Európai Tanács (European Council) a tagállamok állam-, illetve kormányfőiből, valamint saját elnökéből és az Európai Bizottság elnökéből áll, akikhez még az EU kül- és biztonságpolitikai főképviselője csatlakozhat.<sup>11</sup>

Az Európai Tanácsot 1974-ben hozták létre a tagállamok közötti legmagasabb szintű megbeszélések nem hivatalos fórumaként. Rövid időn belül olyan testületté vált, amely valamennyi uniós tevékenységi területen célkitűzéseket határoz meg az Unió számára és iránymutatást ad a közösen meghatározott célok eléréséhez.

Hivatalos státusszal az 1992. évi Maastrichti Szerződés óta rendelkezik, amelynek értelmében feladata, hogy lendületet adjon az Unió fejlődésének és általános politikai iránymutatást nyújtson. A Lisszaboni Szerződés 2009. december 1-i hatálybalépése óta az Unió hét alapszerződésben rögzített intézményének egyike.

### *Feladata*

Az Európai Tanács adja az Uniónak a fejlődéséhez szükséges ösztönzést, és meghatározza annak általános politikai irányait és elsődleges céljait. Az Európai Tanács nem alkot jogszabályokat, hanem politikai és stratégiai jellegű döntéseket (hivatalos meghatározás szerint: következtetéseket) fogad el, ezért nem lát el jogalkotási feladatokat.<sup>12</sup>

### *Döntései*

Mivel ez a legfelsőbb szintű döntéshozatali fórum az EU intézményrendszerében és a döntéseknek alapvetően politikai természetű egyetértést vagy kompromisszumot kell tükröznie, ezért az Európai Tanács (néhány alapszerződésben meghatározott kivétellel) konszenzussal dönt.<sup>13</sup>

### *Működése*

Az Európai Tanács üléseit félévente kétszer hívják össze, vagy akkor, amikor az elnök rendkívüli ülésre hívja össze.<sup>14</sup> Az Európai Tanács üléseire általában Brüsszelben kerül sor, amelynek munkáját a Tanács Főtitkársága segíti.

### *Az EiT elnöke*

Az Európai Tanács minősített többséggel, két és fél éves időtartamra választja meg elnökét; az elnök megbízatása egy alkalommal megújítható.<sup>15</sup>

Az Európai Tanács elnöke – a saját szintjén és e minőségében, valamint az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselője hatáskörének sérelme nélkül – ellátja az Unió külső képviseletét a közös kül- és biztonságpolitikához tartozó ügyekben.<sup>16</sup>

11 EUSz. 15. cikk (2) bekezdés

12 EUSz. 15. cikk (1) bekezdés

13 EUSz. 15. cikk (4) bekezdés

14 EUSz. 15. cikk (3) bekezdés

15 EUSz. 15. cikk (5) bekezdés

16 EUSz. 15. cikk (6) bekezdés

### 3. Európai Bizottság

Az Európai Bizottság (European Commission) az Unió tagállamainak elkülönült (“nemzetek feletti”) végrehajtó, jogalkotást előkészítő és végrehajtását ellenőrző intézménye, amely feladata szerint “az Unió egészségének”, vagyis a tagállamok összességének közös érdekeit képviseli.

A Bizottság hivatali ideje öt év, és feladatainak ellátása során mindvégig teljes mértékben független. Az Európai Bizottság tagjai nem kérhetnek és fogadhatnak el utasításokat semmilyen kormánytól, intézménytől, szervtől vagy más szervezettől.<sup>17</sup>

A Bizottság jelenleg még 28 biztosból, vagyis a tagállamok egy-egy állampolgárából áll. Ez a rendelkezés EUSZ 17. cikkének (5) bekezdése szerint akként változik, hogy 2014. november 1-jétől a Bizottság a tagállamok számának kétharmadával megegyező számú tagból fog állni, kivéve, ha az Európai Tanács egyhangúlag eljárva e szám megváltoztatásáról határoz. Az Európai Tanács 2013. májusi ülésén elfogadott 2013/272/EU határozatában döntött arról, hogy a Bizottság továbbra is minden egyes tagállam egy-egy állampolgárából álljon. A döntés értelmében az EiT a határozatot felülvizsgálja mielőtt vagy a harmincadik tagállam csatlakozásának időpontja utáni első Bizottságot, vagy a 2014. november 1-jén hivatalba lépő Bizottságot követő Bizottságot kinevezik (amelyik hamarabb következik be.)

#### *Megalakulás*

Az Európai Tanács minősített többséggel eljárva javaslatot tesz az Európai Parlamentnek a Bizottság elnökére, akit jóváhagyása esetén az Európai Parlament tagjainak többségi szavazatával választ meg. A Tanács a megválasztott elnökkel közös megegyezésben elfogadja az azon további személyeket tartalmazó listát, akiket a Bizottság tagjaivá kíván kinevezni.

Ezt követően, az Európai Bizottság elnökének és a Bizottság többi tagjának testületként történő jóváhagyásáról az Európai Parlament szavaz, amely alapján a Bizottságot az Európai Tanács nevezi ki minősített többséggel.<sup>18</sup>

#### *Feladatai és tevékenysége*

Az Európai Bizottság legfontosabb feladatai a következők<sup>19</sup>:

- \* A Bizottság előmozdítja az Unió általános érdekeit, és ennek érdekében megteszi a megfelelő kezdeményezéseket: jogszabályokra vonatkozó javaslatokat terjeszt elő az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak;
- \* irányítja és végrehajtja az EU szakpolitikáit és költségvetését;
- \* koordinatív, végrehajtó és igazgatási feladatokat lát el;
- \* indítványt tesz az Unió tevékenységének éves és többéves programjára;
- \* az Európai Unió Bíróságának ellenőrzése mellett felügyeli az uniós jog alkalmazását: figyelemmel kíséri és érvényt szerez az uniós jog nemzeti jogrendszerekbe történő átültetésére és végrehajtására vonatkozó előírásainak;
- \* képviseli az Uniót Európán kívül a közös politikák terén (pl. tárgyalásokat folytat kereskedelmi megállapodások megkötése érdekében az EU és más országok között).

#### *Szerkezet és működési rend*

Az Európai Bizottságban 23 000 tisztviselő és más alkalmazott dolgozik az úgynevezett főigazgatóságokon és szolgálatokon, amelyek mindegyike meghatározott szakpolitikai területért felel. A főigazgatóságok élén a főigazgatók állnak, akik közvetlenül a Bizottság elnöke felé tartoznak elszámolással. A főigazgatóságok dolgozzák ki a jogszabályokat, ám javaslataik csak akkor válnak hivatalossá, ha a Bizottság (a biztosok testülete) egésze elfogadja azokat.

---

17 EUSz. 17. cikk (3) bekezdés

18 EUSz. 17. cikk (7) bekezdés

19 EUSz. 17. cikk (1) bekezdés



## 4. Európai Parlament (EP)

Az Európai Parlament (European Parliament) tagjai az uniós választópolgárok által ötévente – valamennyi uniós tagállamban tartott egyidejű választásokon – 1979 óta közvetlenül és általános választójog alapján megválasztott képviselők.<sup>20</sup> Az EP tagjai nem saját államuk, hanem az őket megválasztó polgárok érdekeit képviselik, mivel az EU szintjén a tagországok állampolgárainak közvetlen képviselete az Európai Parlamentben valósul meg.<sup>21</sup>

Az EP képviselők nem nemzeti alapon, hanem saját pártjaik ún. “európai szintű” politikai pártokhoz (ideológiák és programok szerinti pártcsaládokhoz) történő tartozásuk alapján szerveződnek képviselőcsoportokba.

### *Összetétel és székhely*

Az EP képviselők száma jelenleg 766 fő, egyes országok nagyjából a népességük arányában részesülnek a képviselői mandátumokból. A Lisszaboni Szerződés a képviselők számát országonként 6 (Málta, Ciprus, Luxemburg és Észtország a legkisebb kontingenssel) és 96 (Németország a legnagyobb kvótával) között határozta meg.<sup>22</sup> (Jelenleg 766 EP képviselő van; Németország rendelkezik a legtöbb, 99 képviselővel, míg Málta, Ciprus, Luxemburg és Észtország a legkevesebb, 6 képviselővel.) Magyarország jelenleg 22 képviselővel rendelkezik. A 2014-es választásokat követően az EP képviselők száma csökken, maximum 751 fő lehet, ebből a magyar képviselők száma 21 főre csökken.

Az Európai Parlament munkája három helyszínen zajlik: Brüsszelben (Belgium), Luxembourgban és Strasbourgban (Franciaország). Luxembourg ad otthont az adminisztrációs irodáknak (más néven a Főtitkárságnak). A Parlament egésze Strasbourgban és Brüsszelben ülésezik (plenáris ülések). A különböző EP bizottságok üléseire szintén Brüsszelben kerül sor.

### *Főbb feladatok*

Az Európai Parlament a következő három fő feladatot látja el<sup>23</sup>:

- \* jogalkotás: a Tanáccsal együttműködve (a különböző eljárások szerint változó jogosítványait gyakorolva) részt vállal az Unió jogszabályainak elfogadásában;
- \* demokratikus ellenőrzés: figyelemmel kíséri és ellenőrzi az Unió politikáinak működését, illetve végrehajtását, tájékoztatást kér a Bizottságtól és konzultál a Tanács képviselőivel, valamint megerősít uniós (pl. EU nevében kötött és csatlakozási) nemzetközi egyezményeket;
- \* költségvetési jóváhagyás és ellenőrzés: a Tanáccsal együtt megvitatja és elfogadja az EU költségvetését.

### *Uniós jogszabályok elfogadása*

A Parlament számos területen (pl. az egységes belső piac, a fogyasztó- és környezetvédelem, transzeurópai közlekedés) a tagállami kormányokat képviselő Tanáccsal együttműködve dönt az uniós jogszabályok tartalmáról, és fogadja el azokat hivatalosan. A folyamat neve rendes (vagyis: mostanra már legtöbb esetben alkalmazott) jogalkotási eljárás, amelynek során az EP lényegében a Tanáccsal megegyező súllyal és fontossággal vesz részt a döntéshozatali eljárásban.

Lényegében minden egyes uniós alapszerződési módosítás alkalmával tágult az EP jogköre és a legutóbbi szerződéses reform (Lisszaboni Szerződés, 2007) tovább bővítette azoknak a területeknek (szakpolitikáknak) a körét, amelyekre a rendes jogalkotási eljárás vonatkozik. Ezután a Parlament a kérdések még szélesebb körében (pl. mezőgazdaság és energiapolitika) gyakorolhatja felhatalmazását az uniós normák kialakítása terén, mint korábban. Ezzel az EP lényegében egyenrangú jogalkotó intézményi szereplővé vált a Tanács mellett az EU kötelező, egységes szabályrendjének meghatározásában.

20 EUSz. 14. cikk (3) bekezdés

21 EUSz. 10. cikk (2) bekezdés

22 EUSz. 14. cikk (2) bekezdés

23 EUSz. 14. cikk (1) bekezdés

## *Demokratikus ellenőrzés és intézményi felügyelet*

Az Európai Parlament többféleképpen is gyakorolhatja a parlamentek funkciói közé tartozó politikai ellenőrzés jogát. Ezek közé tartozik az Európai Bizottság kinevezéséhez szükséges EP jóváhagyás. Ha az Európai Parlament képviselői nem fogadják el a Bizottság bármely tagjának jelölését, a testület egészének kinevezését elutasíthatják. Később pedig a Parlament lemondásra szólíthatja fel a Bizottságot annak hivatali ideje alatt, bizalmatlansági indítvány betervezése révén.<sup>24</sup> A bizalmatlansági indítvány elfogadása esetén a Bizottság tagjainak testületileg le kell mondaniuk.<sup>25</sup>

Az EP a Bizottság felett a bizottsági jelentések megvizsgálása és az Európai Bizottság tagjainak meghallgatása útján gyakorol ellenőrzést.

Az Európai Parlamenthez az Unió polgárai petícióit nyújthatnak be, amelyek kivizsgálására parlamenti vizsgálóbizottságot hozhatnak létre.<sup>26</sup>

Az Európai Parlament évente két alkalommal megvitatja a közös kül- és biztonságpolitika különböző kérdéseinek és területeinek végrehajtása terén elért előrehaladást.<sup>27</sup>

## *Az uniós költségvetés felügyelete*

Az Európai Bizottság által elkészített 7 éves időszakot átfogó uniós költségvetési tervezetet a Parlament és a Tanács megvitatja, amelynek elfogadásáért közösen felelősek. Az EP elvetheti a költségvetési tervezetet (amint ez már többször megtörtént), de amikor ez megtörténik, a teljes költségvetési eljárást újra kell kezdeni. A többéves keret elfogadását követően a Parlament arra illetékes szakszervezetén keresztül gyakorol költségvetési felügyeleti jogokat az uniós kiadások ellenőrzése felett, és évente értékeli, hogy a Bizottság és a tagállamok hogyan használják fel az érvényes EU költségvetési forrásokat.

## **5. Európai Unió Bírósága<sup>28</sup>**

Az Európai Unió luxembourgi székhelyű Bírósága jelenleg három igazságszolgáltatási főrumból áll, amelyek a következők: a Bíróság, a Törvényszék, valamint a Közzolgálati Törvényszék. Az EU Bíróságának megalapítása óta feladata, hogy biztosítsa a jog tiszteletben tartását a Szerződések értelmezése és alkalmazása során. Valamennyi intézmény közül a Bíróság és annak ítélkezési gyakorlata hatott legnagyobb mértékben az uniós jogrendszer fejlődésére. A tagállamoknak létre kell hozniuk és működtetniük kell azokat a jogorvoslati lehetőségeket, amelyek az uniós jog által szabályozott területeken a hatékony jogvédelem biztosításához szükségesek. A Bíróság:

- \* dönt a tagállamok vagy az intézmények valamelyik, illetve valamely természetes vagy jogi személy által hozzá benyújtott keresetekkel elé terjesztett ügyekben;
- \* a nemzeti bíróságok kérésére előzetes döntést hoz az uniós jog értelmezésére vagy az intézmények által elfogadott jogi aktusok érvényességére vonatkozó kérdésekről;
- \* és dönt a Szerződésekben meghatározott egyéb esetekben.

Már az ESZAK-Szerződés rendelkezett a Bíróság felállításáról, amely 1952. december 10-én kezdte meg a működését. Az EGK-Szerződés és az Euratom-Szerződés szintén határozott a két új Közösség Bíróságának létrehozásáról, amely 1958. október 7-én alakult meg a Montánunión Bíróságának jogutódjaként, felvéve az Európai Közösségek Bírósága megnevezést. A Bíróság ettől kezdve mindhárom Közösség közös intézményeként működött.

Az Egységes Európai Okmány illesztett be az akkori EK-Szerződésbe egy olyan új szakaszt, amely felhatalmazta a Tanácsot arra, hogy egyhangú döntéssel a Bíróság mellett – munkaterhének érdemi csökkentése érdekében – létrehozza az Elsőfokú Bíróságot. A Tanács ezen felhatalmazás alapján a 88/591/ESZAK, EGK, Euratom határozatával hívta életre az Elsőfokú Bíróságot, amely 1989. november 1-én kezdte meg működését. A Lisszaboni Szerződés az Elsőfokú Bíróságot átnevezte Törvényszékké.

A Nizzai Szerződés a Tanács számára egy újabb felhatalmazást adott arra, hogy meghatározott keresetfajták első fokon történő elbírálására hatáskörrel rendelkező bírói különtanácsokat hozzon létre. A Tanács ennek alapján fogadta el a 2004/752/EK, Euratom határozatot az EU Közzolgálati Törvényszékének felállításáról, amely az Euró-

24 EUMSZ. 234. cikk

25 EUSz. 17. cikk (8) bekezdés

26 Az Európai Unió Alapjogi Chartája, 44. cikk

27 EUSz. 36. cikk

28 Angyal Zoltán: Az Európai Unió Bírósága. in: Osztovits András (szerk.): EU-jog, HVG Orac, 2012, Budapest, 122-128. o.

pai Unió közszolgálatával kapcsolatos jogviták elbírálására rendelkezik hatáskörrel. A Lisszaboni Szerződés a bírói különintézmények elnevezést különös hatáskörű törvényszékekre változtatta. A Törvényszékhez kapcsolódó különös hatáskörű törvényszékeket az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében hozhat létre egyes területeken benyújtott, meghatározott keresetfajták első fokon történő elbírálására. Erről az Európai Parlament és a Tanács a Bizottság javaslata alapján és a Bírósággal folytatott konzultációt követően, vagy a Bíróság kérelmére és a Bizottsággal folytatott konzultációt követően rendeletekben határoz, amelyekben meg kell határozni a különös hatáskörű törvényszék összetételére vonatkozó szabályokat, valamint a rá ruházott hatáskör pontos terjedelmét is.

A Bíróság kezdettől fogva több, különböző hatáskörrel rendelkező intézményként működik. Ítélezési tevékenységében egymással párhuzamosan vannak jelen a tagállami alkotmánybíróságok, más nemzetközi bíróságok, valamint a tagállamok közigazgatási és munkaügyi bíróságainak sajátosságai. A Bíróság működésének részletes szabályait a Szerződések, a Bíróság alapokmánya, az eljárási szabályzatok, a hivatalmazottnak szóló szolgálati utasítások, valamint a Bíróság által készített, a feleknek szóló különböző útmutatók, tájékoztatók, és egyéb dokumentumok tartalmazzák.

A Bíróság nem rendelkezik hatáskörrel a közös kül- és biztonságpolitikára vonatkozó rendelkezések, valamint az azok alapján elfogadott jogi aktusok tekintetében, két kivétellel. Egyrészt a Bíróságnak van hatásköre az Unió hatáskörei és a közös kül- és biztonságpolitika elhatárolásának ellenőrzésére; másrészt hatáskörrel rendelkezik a Tanács által a természetes vagy jogi személyekre vonatkozóan elfogadott korlátozó intézkedéseket előíró határozatok jogszerűségének felülvizsgálatára irányuló megsemmisítési keresetek tekintetében.

A Bíróságnak ugyancsak nincs hatásköre a szabadságon, biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térségről szóló szerződési rendelkezések alkalmazása során egy tagállam rendőrsége vagy más bűnüldöző szolgálata által végrehajtott intézkedések érvényességének vagy arányosságának, illetve a közrend fenntartásával és a belső biztonság megőrzésével kapcsolatos tagállami hatáskörök gyakorlásának felülvizsgálatára.

### *A Bíróság összetétele*

A Bíróság tagállamonként egy-egy bíróból áll, munkáját főtanácsnokok segítik. Az egy tagállam – egy bíró elve a Nizsai Szerződésig nem érvényesült teljes körűen, mert azokban az időszakokban, amikor páros számú tagállam volt, az egyik tagállamból két bíró érkezhetett a Bíróságra annak érdekében, hogy az ítélezési tevékenységet páratlan létszámú bírói testület lássa el. A főtanácsnok intézménye a francia jogból került be az uniós jogba, a francia közigazgatási bíráskodásban közreműködő, közérdeket képviselő kormány megbízottak mintájára. A magyar jogban ismeretlen főtanácsnokokból jelenleg nyolc segíti a Bíróságot, azonban a Bíróság kérésére a főtanácsnokok számát a Tanács egyhangú határozattal megnövelheti. A nyolc főtanácsnoki posztból ötöt a legnagyobb tagállamok (Egyesült Királyság, Franciaország, Németország, Olaszország és Spanyolország) jelöltjei töltik be, a fennmaradó három helyre rotációs rendszerben a többi tagállam tehet javaslatot. A Lisszaboni Szerződést elfogadó kormányközi konferencia zárónyilatkozatához csatolt 38. számú nyilatkozat értelmében amennyiben a Bíróság kéri, hogy a főtanácsnokok számát hárommal növeljék meg, azaz nyolcra tizenegyre, akkor a Tanács ezt egyhangúan támogatni fogja. A nyilatkozat azt is leszögezi, hogy ebben az esetben Lengyelország is állandó főtanácsnokkal rendelkezik majd, és nem vesz részt többé a rotációs rendszerben. A főtanácsnok feladata, hogy teljesen pártatlanul és függetlenül eljárva, nyilvános tárgyaláson indokolással ellátott indítványt terjesszen elő azokban az ügyekben, amelyek esetében a Bíróság alapokmánya szerint a főtanácsnok részvételére van szükség. Amennyiben a Bíróság úgy ítéli meg, hogy az ügy semmilyen új jogkérdést nem vet fel, akkor a főtanácsnok meghallgatását követően úgy határozhat, hogy az ügyben a főtanácsnok indítványa nélkül dönt. A 2011-ben kihirdetett ítéletek mintegy 46%-át főtanácsnoki indítvány mellőzésével hozták meg. A főtanácsnok teljes mértékben feldolgozza az elé kerülő ügyeket, összegzi az adott jogesetre vonatkozó uniós joganyagot és joggyakorlatot, és kizárólag személyes felelősségére egyedül terjeszti elő indítványát, amelynek végkövetkeztetését nyilvánosan felolvasva ismertetik a tárgyaláson. A főtanácsnok indítványa, amellyel a konkrét ügy eldöntésére tesz javaslatot, nem köti a Bíróságot, azonban sok esetben hivatkozási alapul szolgálhat a Bíróság számára. A főtanácsnokok közül a Bíróság egyéves időtartamra első főtanácsnokot jelöl ki, akinek feladata, hogy kijelölje az adott ügyben az eljáró főtanácsnokot.

### *A bírák és a főtanácsnokok kinevezése*

A Bíróság bíráit és főtanácsnokait olyan személyek közül választják ki, akiknek függetlenségéhez nem férhet kétség, és akik megfelelnek országukban a legfelsőbb bírói tisztségbe történő kinevezéshez szükséges feltételeknek, vagy akik elismert szakértelemmel rendelkező jogtudósok. A bírákat és a főtanácsnokokat a tagállamok kormányai közös meg egyezéssel hatéves időtartamra nevezik ki. A Lisszaboni Szerződéssel a kinevezési eljárásban szerepet kapott egy új testület is, az EUMSz. 255. cikke szerinti bizottság. Ennek a bizottságnak a feladata, hogy a Bíróságra (és a Törvényszékekre) bíráknak vagy főtanácsnokoknak jelölt személyeknek a feladatra való alkalmasságáról előzetesen véleményt

nyilvánítson. A bírákat és a főtanácsnokokat a tagállamok kormányai csak a bizottsággal való konzultációt követően nevezhetik ki. A jelöltek előzetesen véleményező bizottságot hét személy alkotja, akiket a Bíróság és a Törvényszék korábbi tagjai, a tagállamok legfelsőbb bíróságának tagjai és az elismert szakértelemmel rendelkező jogtudósok közül választanak ki. A bizottság egyik tagjára az Európai Parlament tesz javaslatot. A bizottság tagjainak megbízatása négy évre szól, és egy ízben megújítható. A bizottság tagjait a Tanács határozatban nevezi ki és állapítja meg működésének szabályait. A bizottság működésének szabályairól jelenleg a 2010/124/EU tanácsi határozat melléklete rendelkezik. A bizottság véleménye jogilag ugyan nem köti a tagállami kormányok képviselőit, de a 2010 márciusa óta tartó működésének eddigi tapasztalatai alapján megállapítható, hogy véleményét eddig valamennyi kinevezés során figyelembe vették. A bizottság a véleményének megalkotása során a következő kritériumokat vizsgálja a rendelkezésére álló adatok és a jelöltek szóbeli meghallgatása során:

- \* a jogászai képességek megléte a szakmai előélet alapján, beleértve a publikációs tevékenységet;
- \* szakmai tapasztalatok, ami a Bíróságra jelölt személyeknél legalább 20 éves, míg a Törvényszékre jelölt személyeknél ennél valamivel rövidebb, 12-15 éves tapasztalatot feltételez;
- \* a bírói tisztség betöltéséhez szükséges attitűd;
- \* a függetlenség és pártatlanság megléte, illetve az arra való képesség, szintén a szakmai életút értékelése alapján;
- \* nyelvismeretek, különös tekintettel a Bíróság munkanyelveként használt francia nyelv magas szintű ismeretére;
- \* képesség a csapatban és nemzetközi környezetben való munkára.

A Bíróság rendelkezik hatáskörrel egyebek mellett a következő ügyek, illetve keresetek elbírálására (zárójelben a 2011-ben a Bírósághoz érkezett új ügyek százalékos aránya kerekítve):

- \* Előzetes döntés meghozatala a Szerződések értelmezéséről, valamint az uniós intézmények, szervek vagy hivatalok jogi aktusainak érvényességéről és értelmezéséről. (61%)
- \* A tagállami kötelezettségzegés megállapítása iránti keresetek. (11%)
- \* A Törvényszék határozataival szemben kizárólag jogi kérdésben benyújtott fellebbezések. (24%)
- \* Az Unió által kötött nemzetközi szerződés megkötése előtti véleményadás a megállapodásnak a Szerződésekkel való összeegyeztethetőségéről.
- \* Az európai ombudsman, az Európai Bizottság tagja, valamint a Számvevőszék tagjának felmentése, illetve valamely juttatásának megvonása.
- \* A megsemmisítési és az intézményi mulasztás megállapítása iránti olyan keresetek, amelyeket valamely tagállam nyújt be az alábbi esetekben:
  - A Parlament vagy a Tanács, illetve – amennyiben közösen járnak el – mindkettőjük valamely jogi aktusa, illetve mulasztása miatt, kivéve:
    - a Tanács olyan határozatait, amelyekben – rendkívüli körülményekre tekintettel – megállapítja, hogy a tagállam által nyújtott vagy nyújtani kívánt támogatást a belső piaccal összeegyeztethetőnek kell tekinteni;
    - a Tanács által a közös kereskedelempolitika védelmére vonatkozó valamely tanácsi rendelet alapján elfogadott jogi aktusokat;
    - azokat a jogi aktusokat, amelyek révén a Tanács a végrehajtási hatáskört maga gyakorolja.
  - A Bizottságnak az Unió közös költségvetésének részét képező saját forrásait érintő valamely jogi aktusa, illetve mulasztása miatt.
- \* A megsemmisítési és az intézményi mulasztás megállapítása iránti olyan keresetek, amelyeket az Unió intézményei nyújtanak be a Parlament vagy a Tanács, illetve – amennyiben közösen járnak el – mindkettőjük, vagy pedig a Bizottság valamely jogi aktusa, illetve mulasztása miatt, továbbá amelyeket az Unió valamely intézménye nyújt be az Európai Központi Bank valamely jogi aktusa, illetve mulasztása miatt (együtt: 1%).
- \* Az Európai Tanács, illetve a Tanács által az EUSz. 7. cikke alapján elfogadott jogi aktus jogszerűségének megállapítása, amelyben megállapították, hogy az érintett tagállam súlyosan és tartósan megsérti az Unió alapértékeit, vagy annak egyértelmű veszélye áll fenn.
- \* Az Európai Beruházási Bank alapokmányából eredő kötelezettségek teljesítése a tagállamok által.
- \* Megsemmisítési kereset az Európai Beruházási Bank Kormányzótanácsa és Igazgatósága által elfogadott intézkedések vonatkozásában.
- \* A Szerződésekből és az Európai Központi Bank alapokmányából eredő kötelezettségek teljesítése a nemzeti központi bankok által.
- \* A tagállamok között felmerülő, a Szerződések tárgyával összefüggő vitás ügyek, ha az ilyen ügyeket a felek egy külön megállapodás alapján a Bíróság elé terjesztik.

- \* A Törvényszéknek a Közzolgálati Törvényszék határozatai ellen benyújtott jogorvoslati kérelmeket eldöntő határozatai ellen benyújtott felülvizsgálati kérelmek, ha fennáll a komoly veszélye annak, hogy az uniós jog egységessége vagy koherenciája sérülne. E felülvizsgálati eljárás kivételességét mutatja, hogy azt csak az első főtanácsnok kezdeményezheti a határozat kihirdetésétől számított egy hónapon belül. A Bíróságnak az első főtanácsnok indítványának előterjesztésétől számított egy hónapon belül kell döntenie arról, hogy szükséges-e a határozat felülvizsgálata.

## II. AZ EU JOGRENDJE

Az EU jogrendjének áttekintése és megértése gyakran még a gyakorló jogászok számára sem egyszerű feladat. Ennek oka elsősorban abban rejlik, hogy maga az EU sem feleltethető meg egyértelműen semmilyen ismert államformának, vagy államok szövetségének. Megfigyelhető az is, hogy az EU előzményeit jelentő közösségek alapítása óta állandó vita van a tagállamok és az EU között abban, hogy mit ki szabályozhat, azaz tagállami vagy uniós hatáskörbe tartozik-e az adott kérdés megválaszolása, szabályozása. Végül látnunk kell azt is, hogy az EU Bíróság jogfejlesztő tevékenységének kiemelkedő szerepe volt abban, hogy az EU jogrendje a gyakorlatban is hatékony lett.

Az EU jogforrásait a legtöbb tankönyvben – a könnyebb érthetőség kedvéért – két csoportra osztják: elsődleges (primer), illetve másodlagos (szekunder) jogi normákra. Ez a megkülönböztetés a köztük lévő hierarchiára utal, azaz esetleges összeütközésük esetén (eltérően szabályoz egy kérdést egy elsődleges és a másodlagos jogforrás) az elsődleges jogi norma az irányadó.

### 1. Elsődleges uniós jogforrások

Az elsődleges uniós jog a három alapító szerződésből (EGKSz., EURATOMSsz., ESZAKSsz.), valamint a hozzájuk fűzött mellékletekből (nyilatkozatok, jegyzőkönyvek), illetve az alapító szerződéseket kiegészítő, és módosító szerződésekben áll – ideértve az Egységes Európai Okmányon (1986), az Európai Unióról szóló (Maastrichti) Szerződésen (1992), az Amszterdami Szerződésen (1997), a Nizzai Szerződésen (2001) és a Lisszaboni Szerződésen (2007) túlmenően a tagállamok felvételekor készülő csatlakozási szerződéseket, illetve a felvétel feltételeit tartalmazó csatlakozási okmányokat egyaránt. Az Európai Unió elsődleges jogforrásainak jelenleg hatályos rendszerét tehát, a Lisszaboni Szerződés alakította ki, amely alapján az Unió felépítését, működését, hatásköreit meghatározó Szerződések két elem-ből állnak: az Európai Unióról szóló Szerződés (EUSz) a tagállamok politikai együttműködésének kereteit jelöli ki és leginkább az elveket, célkitűzéseket tartalmazza; az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (EUMSsz) pedig az Unió hatásköreire, politikáira, intézményeire, döntéshozatalára vonatkozó részletes szabályokat tartalmazza.

### 2. Másodlagos uniós jogforrások

A másodlagos uniós jogforrások felsorolását az alapszerződések tartalmazzák, amelyek közé a rendelet, az irányelv, a határozat a vélemény és az ajánlás tartozik.<sup>29</sup>

#### *Rendelet*

A rendelet általános hatályú, teljes egészében kötelező és közvetlenül alkalmazandó. Mindez annyit jelent, hogy amint egy ilyen jogforrást az uniós intézmények elfogadtak, az minden további tagállami intézkedés nélkül hatályba lép, a tagállamokra, uniós polgárokra és minden más jogalanyra nézve kötelező jelleggel.

A rendelet mint másodlagos jogforrás, a *jogegységesítés* elsődleges eszköze, mely mindenkire (értsd: tagállamokra, szervezetekre, magánszemélyekre) minden elemében kötelező, általános hatályú (nincs konkrét címzettje), közvetlenül alkalmazandó jogforrás (automatikusan a nemzeti jogrendszer része). Ez utóbbi kritérium olyannyira jelentős, hogy az EU Bírósága több ízben kimondta már, hogy a rendelethez végrehajtási szabály sem fűzhető a tagállam által, mert ez közösségi jellegének hangsúlyát gyengébbé tenné.

#### *Irányelv*

Ehhez képest az irányelv nem érvényesül szükségszerűen minden tagállamban kötelező jelleggel. Az irányelvek ugyanis csak a címzett tagállamokra nézve kötelezőek, de rájuk is csak “az elérni kívánt eredmény” tekintetében. Az EUMSsz. 288. cikke értelmében az irányelv az elérendő célokat tekintve minden címzett tagállamra kötelező, azonban a forma és az eszközök megválasztását a tagállamokra hagyja. Az irányelv egy kétszintű, közvetett jogi szabályozó eszköz. Kétszintű, mert az irányelv kétszintű jogalkotást feltételez: a norma tartalmát a Közösség jogalkotó szervei előre

<sup>29</sup> EUMSsz. 288. cikk

meghatározzák, a norma konkrét formába öntése viszont nemzeti hatáskörben marad. Közvetett, mert: az irányelvek rendelkezései közvetett módon szabályoznak, azaz nem lépnek a nemzeti jogforrások helyébe, hiszen a tagállamok kötelezettsége pusztán arra irányul, hogy az irányelvek tartalmát beépítsék nemzeti jogrendszerükbe, implementálják az irányelvet. Az implementálás módja és eszköze mindig az adott tagállam jogrendszerének függvénye.

### *Határozat*

A határozat teljes egészében kötelező azokra nézve, akiket címzettként megjelöl. Ezek lehetnek tagállamok, a közösség intézményei, természetes és jogi személyek egyaránt. A határozat hasonlít a rendeletre, hiszen teljes egészében kötelező a címzettekre, ugyanakkor fontos elhatárolási ismérv, hogy a határozat nem általános hatályú, hanem individuális konkrét norma. A határozat rendeletről történő elhatárolása elsősorban a jogorvoslati lehetőség miatt fontos: főszabály szerint ugyanis a magánszemélyek csak a nekik szóló határozatokat támadhatják meg az EuB előtt. Határozat esetében csak akkor áll nyitva a megtámadás lehetősége, ha – a rendelethez hasonlóan – a határozat a magánszemélyt közvetlenül és személy szerint érinti.

### *Ajánlás, vélemény*

Az ajánlás és a vélemény nem rendelkezik normatív, azaz kötelező jelleggel. Ezek a jogforrások ezért nem szabályozó, hanem főként helyzetértékelő funkciót töltenek be, politikai állásfoglalásokat tartalmaznak. Az ajánlás elnevezés általában akkor használatos, ha az adott uniós szerv saját kezdeményezése alapján foglal állást egy kérdésről, véleményről pedig akkor, ha azt felkérés alapján teszi meg. A vélemények általában kétféle célból készülnek: egyrészt később létrejövő jogi aktusok előkészítését szolgálják, másrészt meghatározott eseményekről általános értékelést adnak. Az ajánlások címzettjei általában a tagállamok, kivételesen az uniós polgárok, más jogalanyok is lehetnek.

## **3. Az uniós jog közvetlen hatálya**

Az Európai Unió jogrendszere létezésének és működésének az a követelmény az alapja, hogy az Unió centruma által alkotott joganyaghoz igazodjanak a tagállamok jogrendszerei. Ha ugyanis a tagállamok jogalkotása és jogalkalmazása nem venné figyelembe és nem “közelítené” a maga eszközeivel az EU intézményei által kialakított jogi normákat, akkor működésképtelenné válna az Unió, végső soron lebomlana és szétesne. Fontos tehát, hogy a tagállamok jogrendszereibe beépüljön az uniós jog. Ez a hatás két egymással szoros kapcsolatban lévő doktrína alapján valósul meg: az uniós jognak a tagállamok jogrendszereiben érvényesülő közvetlen hatályát, valamint az uniós jognak a tagállamok jogrendszereivel szembeni elsődlegességét (szupremáciáját vagy primátusát) állító elméletek alkalmazásával. Ez a két elmélet a tartópillére az uniós jognak, mint rendszernek.

Az uniós jog közvetlen hatályának elismerése felé az EU Bírósága a 26/62. sz. Van Gend en Loos ügyben hozott ítéletével nyitott utat. Ebben azt állapította meg, hogy az uniós jog abban különbözik a nemzetközi jog szokásos szabályaitól, hogy a tagállamok jogrendszereinek részévé vált és a nemzeti bíróságok által alkalmazható.

Mindazonáltal nem minden uniós jogi norma rendelkezik közvetlen hatállyal. Az uniós jognak “feltétlennek” és “megfelelően pontosnak” kell lennie ahhoz, hogy közvetlen hatálya legyen a tagállamok jogrendszereiben. 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. A “megfelelően pontos” kritérium pedig akkor teljesül, ha a norma “felhasználható jelzéseket ad a nemzeti bíróságnak”.

A közvetlen hatály elve szerint tehát az uniós polgárok a tagállami hatóságok és bíróságok előtt közvetlenül hivatkozhatnak az uniós jog forrásaira.

## **4. Az uniós jog elsődlegessége**

Az elsődlegességi doktrína tulajdonképpen a közvetlen-hatályelmélet logikus folytatása. Az Unió által alkotott joganyag ugyanis csak akkor tud hatást gyakorolni a tagállamok jogrendszereire, ha lehetővé válik, hogy átüsse a tagállamok jogrendszereinek az uniós joggal összhangban nem lévő, tartalmilag annak meg nem felelő szabályait. Az uniós jog funkcióit csak akkor teljesítheti be, ha amellet, hogy bizonyos feltételek megléte esetén hatályosul a

tagállamokban, még fölé is kerül a tagállamok nemzeti jogszabályainak, elsődlegessé válik azokkal szemben. Az EU Bíróság a Costa kontra ENEL ügyben 1964-ben hozott ítéletében először terjesztette ki vizsgálódását az uniós jog elsődlegességének kérdésére, és leszögezte, hogy a nemzeti jog szabályai nem akadályozhatják az uniós jog alkalmazását.

## Önellenőrző tesztkérdések

### 1. Sorolja fel az EU intézményeit!

.....  
.....  
.....  
.....

### 2. Ismertesse az Európai Bizottság legfontosabb feladatait!

.....  
.....  
.....  
.....

### 3. Mi a különbség az Európa Tanács, az Európai Tanács és az Európai Unió Tanácsa között?

.....  
.....  
.....  
.....

### 4. Mik a másodlagos uniós jogforrások?

.....  
.....  
.....  
.....

### 5. Mit jelent az uniós jog közvetlen hatályának elve?

.....  
.....  
.....  
.....



## **Irodalomjegyzék**

Blutman László: Az Európai Unió joga a gyakorlatban. HVG Orac, Budapest, 2010.

Horváth Zoltán: Kézikönyv az Európai Unióról (Nyolcadik, átdolgozott kiadás). HVG Orac, Budapest, 2011.

Fazekas Judit: Az EU jogrendszere és döntéshozatali, jogalkotási eljárási; a jogközelítés módszerei. in: Osztovits András (szerk.): EU-jog. Hvg-Orac, 2012, Budapest; 165-201. o.