



Gombos Katalin*

Az Európai Unió jogforrásainak kategóriatani problémái

Bevezetés

Az Európai Uniónak sajátos, *sui generis* jogrendszere van.¹ Jogforrásai sokszínűek és többféle szempont alapján csoportosíthatók. Hagyományosan szokás megkülönböztetni az elsődleges (konszenzusos, primer) és a másodlagos (kodifikációs, szekunder) jogforrásokat azzal, hogy a két kategória közötti legfőbb *differentia specifica* az, hogy amíg az Európai Unió (EU) „alkotmányjogát” képező elsődleges jogforrások fő jellemzője, hogy a nemzetközi jog módjára jönnek létre, tipikus jogalkotók az EU tagállamai, addig a másodlagos jogforrások az Unió jogalkotási hatáskörrel felruházott intézményeinek jogi aktusai.

Ez a csoportosítási lehetőség azonban nem minden jogforrási kategória kezelésére és besorolására alkalmas. Példaként említhető az EU érintettségével kötött

* Egyetemi tanár (Nemzeti Közszerződési Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar).

¹ Az uniós jog rendszerére vonatkozó átfogó megállapítások találhatók az alábbi művekben: Hans-Wolfgang Arndt – Kristian Fischer – Thomas Fetzner: *Europarecht*. Heidelberg, C. F. Müller, 2015; Roland Bieber et alii: *Die Europäische Union – Europarecht und Politik*. Baden-Baden, Nomos, 2016; Klaus-Dieter Borchardt: *Die rechtlichen Grundlagen der Europäischen Union: eine systematische Darstellung für Studium und Praxis*. Bécs, Facultas, 2015; Ulrich Fastenrath – Thomas Groh: *Europarecht*. Stuttgart, Richard Boorberg, 2016; Walter Frenz: *Europarecht*. Berlin, Springer, 2016; Waltraud Hakenberg: *Europarecht*. München, Franz Vahlen, 2015; Andreas Haratsch – Christian König – Matthias Pechstein: *Europarecht*. Tübingen, Mohr Siebeck, 2016; Karl-Edmund Hemmer – Achim Wüst – Rainer Hutka: *Europarecht – Das Prüfungswissen für Studium und Examen*. Würzburg, Hemmer-Wüst, 2016; Matthias Herdegen: *Europarecht*. München, C. H. Beck, 2016; Stephan Hobe: *Europarecht*. München, Franz Vahlen, 2014; Thomas Oppermann – Claus Dieter Classen – Martin Nettesheim: *Europarecht*. München, C. H. Beck, 2016; Rudolf Streinz: *Europarecht*. Heidelberg, C. F. Müller, 2016; Alexander Thiele: *Europarecht*. Altenberge, Niederle Media, 2016; Jean-Louis Clergerie – Annie Gruber – Patrick Rambaud: *L'union européenne*. Párizs, Dalloz, 2016; Fabien Terpan: *Droit et politique de l'Union européenne*. Brüsszel, Larcier, 2014; Gombos Katalin: *Európai jog. Az Európai Unió jogrendszere*. Budapest, Wolters Kluwer, 2019.

nemzetközi szerződések kérdésköre,² a *soft law* jogforrások (azon belül is az utóbbi évek tendenciáinak megfelelően az uniós ügynökségek³ által alkotott normatív tartalmú megnyilvánulások⁴) számának nagysága, az alapító szerződésekben és az azokon kívül felbukkanó jogforrási kategóriák, elnevezések rendkívül színes tárháza, de paradox módon találhatunk példákat olyan eseményhez kapcsolódóan is, amely egy tagállamnak az EU-ból való kilépése nyomán teremtette meg a jogforrások tekintetében a fenti kategóriák újragondolásának, továbbfejlesztésének lehetőségét.

Az Európai Unió érintettségével kötött nemzetközi szerződések tipizálásának nehézségei

A Lisszaboni Szerződés, amely módosította az EU-ról szóló szerződést (EUSZ), és felváltotta az Európai Közösséget létrehozó szerződést az EU működéséről szóló szerződéssel (EUMSZ), némileg egyszerűsítette, de nem minden elemében oldotta meg a külkapcsolatok és a szerződéskötési hatáskörök területén felmerülő dogmatikai kérdéseket.⁵ A jogalanyiség⁶ tekintetében ma már egyértelmű rendelkezés az EUSZ 47. cikke, amely kimondja az EU jogi személyiségét, az EUSZ 1. cikke pedig rendezi azt a kérdést is, hogy az EU az Európai Közösség (EK) jogutódja, annak helyébe lép. Ezzel áttörés következett be, hiszen ezt megelőzően létezett ugyan a Maastrichti Szerződéssel létrehozott EU, de jogi személyiség nélkül.

A korabeli pilléres szerkezet folytán ez azt jelentette, hogy az első pillér területére az EK rendelkezett nemzetközi ügyletkötési képességgel, a második és harmadik pilléres jogterületek tekintetében viszont ilyen felhatalmazás nem történt. Az Amszterdami Szerződés annyit már rögzített, hogy a Tanács nemzetközi szerződéseket köthet a közös kül- és biztonságpolitika, illetve a bel- és igazságügyi együttműködés (azaz a II. és a III. pillér) területén, ami felvetette

² Mohay Ágoston: The Status of International Agreements Concluded by the European Union in the EU Legal Order. 33 *Pravni vjesnik: časopis za pravne I društvene znanosti Pravnog fakulteta Sveučilista Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku*, (2017) 3–4., 151–164.

³ Lásd erről részletesebben Szegedi László: Az Európai Unió ügynökségei. In Gombos Katalin – Bóka János – Szegedi László: *Az Európai Unió intézményrendszere*. Budapest, Dialóg Campus, 2019. 127–135.

⁴ Lásd erről részletesebben Szegedi László: Az uniós jog végrehajtása. In Gombos–Bóka–Szegedi i. m. (3. lj.) 219–240.

⁵ Lásd erről részletesebben Gombos Katalin: *Európai jog. Az Európai Unió közjoga*. Budapest, Wolters Kluwer, 2021. 131–142.

⁶ Szabó Marcel: Az Európai Unió nemzetközi jogalanyiséga és természete. In Szabó Marcel – Láncoz Petra – Gyeney Laura: *Uniók szakközpontok*. Budapest, Pázmány Press, 2019. 15–19.

az értelmezés útján megadottnak tekinthető nemzetközi jogalanyiség kérdését, azonban érezhető dogmatikai problémák miatt ebben az időben a nemzetközi szerződések többségét az EU és tagállamai együttesen kötötték meg még akkor is, ha az nem vegyes (uniós és tagállami hatáskört egyaránt érintő) megállapodásnak minősült.

A külkapcsolatok és a szerződéskötés terén a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése jelentős változásokat eredményezett. Az EK megszűnésével a továbbiakban a nemzetközi megállapodások már az EU-ra vonatkoznak, és a nevében köthetők. A Lisszaboni Szerződéssel módosított EUSZ 37. cikke ma már kifejezetten felhatalmazza az EU-t, hogy a közös kül- és biztonságpolitika területén más államokkal vagy nemzetközi szervezetekkel nemzetközi szerződéseket kössön. Az EU nemzetközi megállapodásokat köthet az EUMSZ 216. cikke értelmében is. Az Unió jogalanyiséga belső jogviszonyokban is érvényesül: az EUMSZ 335. cikke értelmében az Unió valamennyi tagállamban az adott tagállam jogában a jogi személyeknek biztosított legteljesebb jogképességgel rendelkezik, így különösen ingó és ingatlan vagyont szerezhet és idegeníthet el, továbbá bíróság előtt eljárhat.

Azonban e változások után is jelentős dogmatikai kérdések maradtak fenn, hiszen az uniós jog szempontjából releváns nemzetközi megállapodásoknak csak egy részét köti az Unió, és változatlanul vannak olyanok, amelyeket az EU és a tagállamok együtt írnak alá (vegyes megállapodások), és előfordul az is, hogy a tagállamok nem szerződő felek, de ratifikálják az EU által megkötött szerződést. Léteznek olyan megállapodások is, amelyek az Unió egyezményhez való csatlakozása nélkül is kihatással vannak az uniós jogra, erre tipikus példa, amikor a tagállamok kötnek nemzetközi szerződést egyes uniós célok elérésére vagy továbbfejlesztésére,⁷ sőt maga az EU is adhat felhatalmazást a tagállamai számára a kizárólagos hatáskörébe tartozó megállapodások megkötésére.⁸ A tagállamok által kötött szerződések speciálisnak tekinthető fajtája a megerősített együttműködés keretében kötött nemzetközi szerződés (EUSZ 20., 44–46. cikkek; EUMSZ 82–83., 86–87., 326–334. cikkek). Ebbe a körbe tartozik a közös

⁷ Blutman László: Az uniós nemzetközi szerződések alkotmányos helye. *Jogtudományi Közlöny*, 74. (2019), 7–8. 294.

⁸ Ide sorolható például az Európai Parlament és a Tanács 2009. július 13-i 662/2009/EK rendelete a szerződéses és szerződésen kívüli kötelmi viszonyokra alkalmazandó jog bizonyos kérdéseit érintő, a tagállamok és harmadik országok között létrejövő megállapodásokkal kapcsolatos tárgyalásokra és e megállapodások megkötésére vonatkozó eljárás létrehozásáról; a Tanács 2009. július 7-i 664/2009/EK rendelete a házassági ügyekben, a szülői felelősségre vonatkozó eljárásokban, valamint a tartással kapcsolatos ügyekben a joghatóságról, valamint a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról, továbbá a tartással kapcsolatos ügyekben alkalmazandó jogról szóló, a tagállamok és harmadik országok között létrejövő megállapodásokkal kapcsolatos tárgyalásokra és e megállapodások megkötésére vonatkozó eljárás létrehozásáról.

piac továbbfejlesztését célzó, úgynevezett egységes hatályú európai szabadalom és a kapcsolódó Európai Szabadalmi Bíróság⁹ létrehozására kötött szerződés.¹⁰

A fentiek alapján a nemzetközi megállapodásoknak több nagy kategóriáját mindenképpen célszerű megkülönböztetni:

- az EU által kötött megállapodások;
- az EU és tagállamai által kötött vegyes megállapodások;
- az EU egy vagy több, de nem valamennyi tagállama által kötött hiányos vegyes megállapodások;
- az EU által egyedül kötött, de a tagállamai által is ratifikált megállapodások;
- egy vagy több tagállam által kötött, de uniós hatással bíró megállapodások;
- az EU által adott felhatalmazás alapján a kizárólagos hatáskörébe tartozó kérdésekben kötött megállapodások;
- megerősített együttműködés keretében a tagállamok egy része által az uniós jog továbbfejlesztésére kötött nemzetközi megállapodások.

Az első típusú megállapodás főként az Unió kizárólagos hatáskörébe tartozó jogterületeken jellemző.¹¹ Az EUMSZ 3. cikk (2) bekezdése azonban arra is lehetőséget teremt, hogy az Unió nemzetközi megállapodást kössön, ha annak megkötését valamely uniós jogalkotási aktus írja elő, vagy ha az hatásköreinek belső gyakorlásához szükséges, illetve annyiban, amennyiben az a közös szabályokat érintheti vagy azok alkalmazási körét megváltoztathatja (lásd C-22/70. AERTA-ügy és az ahhoz kapcsolódó bírósági vélemények).¹² E megállapodás-típus alkalmazási köre nem lezárt, a Bíróság értelmező gyakorlata fokozatosan mozgásban tartja az ide tartozó jogterületeket.

⁹ Gombos Katalin – Orbán Endre: 9/2018. (VII. 9.) AB határozat – az Európai Szabadalmi Bíróság. In Gárdos-Orosz Fruzsina – Zakariás Kinga (szerk.) *Az alkotmánybírósági gyakorlat. Az Alkotmánybíróság 100 elvi jelentőségű határozata II.* Budapest, TTK – HVG-Orac, 2021. 821–838.; Gombos Katalin – Orbán Endre: The Hungarian and German Constitutional Courts Refused the Ratification of the Agreement on a Unified Patent Court. What's Next? *Journal of Intellectual Property Law & Practice*, 17. (2022), 1. 35–44.

¹⁰ Megállapodás az Egységes Szabadalmi Bíróság létrehozásáról (HL C 175., 2013. 06. 20.).

¹¹ Az EUMSZ 3. cikk (1) bekezdése szerint ide tartozik a vámunió, a belső piac működéséhez szükséges versenyszabályok megállapítása, a monetáris politika azon tagállamok tekintetében, amelyek pénzneme az euró, a tengeri biológiai erőforrások megőrzése a közös halászati politika keretében és a közös kereskedelempolitika.

¹² A C-22/70 sz., az Európai Közösségek Bizottsága kontra az Európai Közösségek Tanácsa (AERTA–ERTA) ügyben 1971. március 31-én hozott ítélet, ECLI:EU:C:1971:32, 15–16. pontok; 1/94. a Bíróság 1994. november 15-i véleménye, ECLI:EU:C:1994:384; 2/92. a Bíróság 1995. március 24-i véleménye, ECLI:EU:C:1995:83.

A vegyes megállapodások főként az EUMSZ 4. cikk (1) bekezdése szerinti megosztott kompetenciák vagy a támogató kompetenciák területén jönnek szóba. Ezek a vegyes megállapodások gyakran nem csupán kétoldalú, hanem multilaterális egyezmények.¹³ Az egyezmények egy része a hiányos vegyes kategóriába esik, amikor a tagállamoknak csak egy része tagja az egyezménynek. Mind a vegyes, mind a hiányos vegyes kategóriájú szerződések számos hatásköri és felelősségtani dogmatikai problémát vetnek fel. Ugyancsak előfordul, hogy az ügyletkötésben nem résztvevők a tagállamok, az EU által megkötött szerződés ratifikációja révén a tagállami jogban mégis valamiféle uniós kötelezettségként érvényesül a megállapodás. Ez a kategória elsősorban a kikényszeríthetőség tekintetében érdekes probléma.

A legizgalmasabb kérdéseket azok az egyezmények vetik fel, amelyeket csak a tagállamok kötnek harmadik államokkal. Ilyenkor az EU nem szerződő fél, a nemzetközi egyezmény szoros értelemben nem uniós jog, azonban uniós relevanciája van a szerződésnek. A megerősített együttműködésben elfogadott ilyen egyezmények ennek sajátos alváltozatai, ilyenkor az uniós jog továbbfejlesztésének célkitűzése evidensen megvalósul, függetlenül attól, hogy csak a tagállamok ügyletkötéséről van szó.

Számos oka lehet annak, hogy miért csak a tagállamok kötik a nemzetközi szerződést, az EU pedig nem részes fél. Ilyen ok merülhet fel az uniós csatlakozás előtt megkötött szerződések esetében, valamint akkor is, ha az uniós hatáskör nem adott e területre, vagy keretei nem kellően tisztázottak és egyértelműek. Különös változatként említhető az, amikor olyan jogterületeken történt a tagállamok részéről a nemzetközi szerződés megkötése, amelyet később az uniós jog is szabályozott.¹⁴ Vannak olyan nemzetközi szerződések is, amelyek egyenesen zártak az EU előtt,¹⁵ mert a csatlakozási lehetőség csak államok számára adott,

¹³ Jó példa erre az Aarhusi Egyezmény, amelynek kapcsán a vegyes jellegből adódó jogalkalmazási problémákra lásd Gombos Katalin – Sziebig Orsolya Johanna: *The Aarhus Convention's Third Pillar in the EU from a Procedural Law Perspective with Special Regard to Regulatory Acts. Curenul Juridic*, 23. (2020), 4. 13–35.; Gombos Katalin – Sziebig Orsolya Johanna: Az európai uniós környezetvédelmi szabályozás legújabb irányai. In Smuk Péter (szerk.): *Társadalmi fenntarthatóság*. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2020. 1897–2032.; Szegedi László: Eltérő jogvédelmi mércék az Európai Unió Bíróságának gyakorlatában: avagy az Aarhusi Egyezmény többszintű európai átültetésének kompromisszumai. *Európai Jog*, 14. (2014), 5. 1–12.

¹⁴ Erre jó példa az Emberi Jogok Európai Egyezménye, amelynek részes fele valamennyi uniós tagállam, azonban az Alapjogi Charta elfogadását követően az EU már önálló jogvédelmi rendszerrel is rendelkezik. Lásd még Strihó Krisztina: A tudás fájának egy levele. In Folmeg Márta – Lőrinczné Bencze Edit – Simándi Irén (szerk.) *Hervainé Szabó Gyöngyvér köszöntésére*. Székesfehérvár, Enigma 2001, 2020. 221–228.

¹⁵ Sokáig ez volt a helyzet az Emberi Jogok Európai Egyezménye tekintetében, amelynek csak a 10. számú jegyzőkönyve tette lehetővé nem állam aláíró számára a csatlakozás elvi lehetőségét.

és számolhatunk még számos politikai érveléssel is. Bármelyik indok merül is fel, a tagállamok által kötött egyezményeknek is lehet közvetlen vagy közvetett uniós jogi hatása.¹⁶

E nagyon színes képet mutató nemzetközi megállapodások jogforrástani besorolása a klasszikus elsődleges és másodlagos jog felosztásba nem lehetséges, így vagy önálló speciális jogforrásként kezelhetők, vagy egyes fajtáik tipizálása alapján lehet rájuk – a szakirodalomban ma még nem használatos – jogforrástani kategóriákat képezni.

Soft law

Az uniós jog ismert kategóriája a nemzetközi jogi eredetű *soft law* is. Definitív meghatározás híján a jogirodalom tipikusan ebbe a kategóriába sorolja azokat a jogforrásokat, amelyek nem kötelezők, hanem csak ajánlás jellegű magatartás-szabályt tartalmaznak,¹⁷ általában egy uniós jogi normához kapcsolódóan. Ebbe a kategóriába döntően az uniós intézmények nem kötelező útmutatásai, ajánlásai, a különböző jogalkotási előkészítő iratok, így különösen a fehér és a zöld könyvek sorolhatók.¹⁸ A *soft law* kifejezést összefoglaló elnevezésként is használhatjuk az olyan megállapodások, elvek és nyilatkozatok jelölésére, amelyek jogilag nem kikényszeríthetők. A bíróság előtt érvényesíthető igények közvetlen alapjául ezek nem szolgálhatnak, azonban az értelmezés segítőiként hivatkozhatók, vagy az érvényesített igény közvetett alapjaként szóba jöhetnek azáltal, hogy ezekre is tekintettel kell lenni a jogalkalmazás során.¹⁹

A *soft law* kategória megértéséhez a jogirodalom használja a *hard law* megfogalmazást, ebben az értelemben valódi jogi normaként használva az utóbbi fogalmat. Fabien Terpan kategorizálása alapján a *soft law* normák esetében vagy a forrás (*soft instrumentum*), vagy a tartalom (*soft negotium*), vagy mindkét fogalmi elem „puhasága” (*softness*) adja a norma *soft* jellegét.²⁰

Az uniós jog modern végrehajtási mechanizmusai (közvetlen vagy közvetett végrehajtás)²¹ szempontjából lényegessé vált, hogy *soft law* eszközökkel is segít-

¹⁶ Lásd részletesebben Allan Rosas: The Status in EU Law of International Agreements Concluded by EU Member States. *Fordham International Law Journal*, 34. (2011), 5. 1304–1345.

¹⁷ Szilágyi Péter: *Jogi alaptan*. Budapest, Osiris, 2006. 320.

¹⁸ Peter Schäfer: *Az EK gazdasági joga 2*. Stuttgart–München, Richard Boorberg, 2003. 86–87.

¹⁹ Lásd a C-322/88. sz., Salvatore Grimaldi kontra Fonds des maladies professionnelles ügyben 1989. december 13-án hozott ítéletet, EU:C:1989:646, 18. pont.

²⁰ Fabien Terpan: Soft Law in the European Union. The Changing Nature of EU Law. *European Law Journal*, 21. (2015), 1. 68–96., 72–74.

²¹ Szegei i. m. (4. lj.) 219–240.

hetők az uniós normák átültetésének vagy kikényszerítésének feladatai. Ebben a tekintetben jelentősen megnőtt az olyan uniós ügynökségek szerepe, amelyek nem intézményei és jogalkotói az EU-nak, de a megfelelő nemzeti hatóságokra erős hatást gyakorol tevékenységük a hálózati együttműködések keretein belül, amire példaként hozhatók a hálózatos iparágakban működő EU-ügynökségek,²² amelyek *soft law* jellegű aktusokat bocsáthatnak ki (véleményeket, iránymutatásokat, kivételesen egyedi határozatokat).²³

A másodlagos jogforrások tipizálásának problémái – különös figyelemmel a *soft law*-val való átfedésekre és a *borderline* esetekre

A klasszikus felosztás szerinti másodlagos jogforrások csoportosítása kapcsán vetődik fel a tipikus és az atipikus jogforrások megkülönböztetése. Az EUMSZ 288. cikkben felsorolt jogforrásokat tipikus aktusoknak, míg az ott fel nem sorolt, de a szerződésekben másutt nevesítve mégis felbukkanó, normatív erejű aktusokat atipikus jogforrásoknak szokás tekinteni.²⁴ Az EUMSZ 288. cikke felsorolásában szereplő aktusok lehetnek jogalkotási aktusok (csak rendelet, irányelv és határozat), de tipikus aktusok a nem jogalkotási aktusok közül konkrétan is megjelölt, „felhatalmazáson alapuló” és „végrehajtási” aktusok is. Miután viszont a nem jogalkotási aktusok szerződésben tipizált formáit (EUMSZ 290–291. cikkek) csak a Bizottság és a Tanács fogadhatja el, indokolt lehet a tipikus aktusok között különbséget tenni az „egyéb nevesített aktusok” megjelöléssel.

Ez utóbbi körbe tartozik például az Európai Tanács által elfogadott, az Unió stratégiai érdekeit, a közös kül- és biztonságpolitika célkitűzéseit, az arra vonatkozó általános iránymutatásokat, illetve a védelmi vonatkozású kérdéseket meghatározó határozat (EUSZ 26. cikk), vagy az Európai Központi Bank által hozható rendelet, határozat, ajánlás és vélemény (EUMSZ 132. cikk). Az atipikus aktusoknak is számtalan formája ismert. Atipikusnak tekinthető például a különböző politikákra vonatkozó intézkedés (EUMSZ 91. és 352. cikkek) vagy rendelkezés (EUMSZ 352. cikk). Ebbe a körbe sorolható a gazdaságpolitikák összehangolására a Tanács által elfogadott iránymutatás (EUMSZ 5. cikk) és az Európai Tanács által elfogadható következtetés (EUMSZ 121. cikk). Ugyancsak említhető a nemzetközi szerződések megkötésénél tapasztalható intézményi

²² Például energetikai szektor, bankszektor.

²³ Gombos Katalin: Az Európai Unióban zajló hatóságok közötti polgári jogi együttműködés áttekintése. In Gombos Katalin – Simon Károly László (szerk.): *Hatóságok közötti határon átnyúló együttműködés polgári ügyekben*. Budapest, Dialóg Campus, 2020. 17–25.

²⁴ Lásd Blutman László: *Az Európai Unió joga a gyakorlatban*. Budapest, HVG-Orac, 2010. 226–227.

hatáskörmegosztás révén a Tanács által elfogadott, a Bizottság (főtárgyaló), illetve a kül- és biztonságpolitikai főképviselő részére szóló tárgyalási irányelv (EUMSZ 218. cikk), valamint a Tanács által az adókkal kapcsolatban elfogadott jogharmonizációs rendelkezés (EUMSZ 113. cikk). De ide sorolhatók az EUMSZ 319. cikke szerinti különböző jogi kötőerővel rendelkező intézményközi megállapodások (*inter-institutional agreements*) is, valamint a különböző intézmények által elfogadott eljárási szabályzatok (például EUMSZ 253. cikk). Többnyire itt szokás említeni az intézmények belső működését szabályozó jogforrásokat is, azonban vannak szerzők, akik a másodlagos uniós jogforrások önálló csoportjaként tárgyalják a belső szabályzatokat.²⁵ Az Európai Unió Bíróságának (EUB) semmisségi perekben folytatott jogértelmező gyakorlatából is a belső szabályzatok jogforrási, de legalábbis normatív jellegére vonhatunk le következtetéseket, hiszen ha egy uniós intézmény megsérti a saját belső szabályzatát, az ezen a jogsérelmen alapuló és jogforrásban objektívalódó produktum érvénytelen lesz.²⁶

Ha a kisebb-nagyobb normatív erejű uniós jogi produktumokon végigtekintünk, bizonyosan találunk olyan elnevezéssel használtat, amely a szerződés által meghatározott tipikus és atipikus jogforrások rendjébe sehogyan sem illeszthető be. Ezeket nevezi a jogirodalom szerződésben nem említett,²⁷ nem nevesített,²⁸ más megjelöléssel: nem standard,²⁹ illetve nevesítetlen³⁰ jogforrásoknak. Ebbe a körbe tartoznak például a közlemények³¹ (*communications*), a felhívások (*notices*) és az intézményközi nyilatkozatok.³² Ide értendők a különböző intézmények által elfogadott eljárási szabályzatokban nevesített további aktusok, például a Tanács által kiadható nem kötelező állásfoglalás (*resolution*) vagy következtetés (*conclusion*), amely támadható az EUB előtt, amennyiben joghatás kiváltására alkalmas. A nem standard másodlagos jogforrások között ismert

²⁵ Várnay Ernő – Papp Mónika: *Az Európai Unió joga*. Budapest, CompLex, 2010. 219–220.

²⁶ A C-68/86. sz., Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága kontra az Európai Közöségek Tanácsa ügyben 1988. február 23-án hozott ítélet, ECLI:EU:C:1988:85.

²⁷ Várnay–Papp i. m. (29. l.) 212.

²⁸ Walter Cairns: *Introduction to European Union Law*. London, Cavendish, 1997. 75.

²⁹ Uo., 79.

³⁰ Szalayné Sándor Erzsébet: *Az Európai Unió közzogi alapjai I.* Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2003. 215.

³¹ Különösen jelentősek például a versenyjog területén a jogegység biztosítása érdekében a Bizottság által közzétett közlemények. E jogforrásokkal kapcsolatosan lásd Várnay Ernő – Tóth Tihamér: Közlemények az uniós jogban. *Állam- és Jogtudomány*, 50. (2009) 4. 417–472.; Tóth Tihamér – Kovács András – Forgács Anna: Effects of European Soft Law at National Administrative Courts. *Loyola University Chicago International Law Review*, 14. (2016), 1. 101–131.

³² A C-106/96. sz., Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága kontra az Európai Közöségek Bizottsága ügyben 1998. május 12-én hozott ítélet, ECLI:EU:C:1998:218.

még a határozmány (*resolution*), a konklúzió³³ (*conclusion*) vagy az akcióprogram³⁴ (*action programme*) fogalma is. Lehet joghatása bizonyos jegyzőkönyvbe foglalt megállapításoknak, például ide sorolható a Tanács állásfoglalása³⁵ és ülésének jegyzőkönyve.³⁶

Ismert csoportosítási lehetőség még az egyoldalú és a megállapodáson alapuló jogi aktusok elkülönítése. Ebben az értelemben egyoldalú (csak az EU intézménye vagy intézményei által elfogadott) jogi aktusnak egyrészt azokat az uniós intézmények által elfogadott aktusokat kell tekinteni, amelyeket az EUMSZ 288. cikke felsorol (rendelet, irányelv, határozat, ajánlás és vélemény), másrészt az EUMSZ 288. cikkében nem felsorolt atipikus jogi aktusokat (például közlemény, fehér könyv, zöld könyv). Ehhez képest megállapodáson alapuló jogi aktusok azok, amelyeket az egyik oldalról az EU, másik oldalról pedig valamely harmadik ország vagy szervezet ír alá. Ezek a nemzetközi megállapodások létrejöhetnek az uniós tagállamok vagy intézmények között (intézményközi megállapodások).

A jogforrások között csoportosíthatunk úgy is, hogy erőssorrend alapján különítjük el az egyes jogforrásokat. Úgy is fogalmazhatunk, hogy az új rendszer egyfajta jogforrási hierarchiát is felállít.³⁷ Ebben a hierarchiában magasabb szintű jogforrások a jogalkotási aktusok, alacsonyabb szintűnek pedig az ennek szabályait kiegészítő vagy módosító, illetve a végrehajtási aktusok tekinthetők. Annak érdekében, hogy világosan elkülönüljenek a nem jogalkotási és a jogalkotási aktusok, illetve hogy egyértelmű legyen egy jogi aktus helye a hierarchiában, a felhatalmazáson alapuló jogi aktusok címében fel kell tüntetni a „felhatalmazáson alapuló”, a végrehajtási aktusok címében pedig a „végrehajtási” kifejezést.

Az uniós jogforrások tartalmi mutatóik alapján a klasszikus értelemben vett jogi aktusok (értsd: belső jogi fogalmak szerinti jogszabályok) és egyedi igazgatási aktusok (értsd: belső jogi fogalmak szerinti egyedi közigazgatási döntések mint jogalkalmazási és nem jogalkotási produktumok) is lehetnek. Normapotencia szerint egyrészt megkülönböztethetők azok a jogi aktusok, amelyek teljes értékű normák, *lex perfecták* (azaz az uniós jogalkotásra hivatott szervek alkották őket, általános tényállásokhoz általános hatályú rendelkezéseket tartalmaznak, közvetlen

³³ Ilyet fogadnak el tipikusan a soros elnökség lezárásaként az abban a félévben elért eredményekről.

³⁴ Lásd például a kutatási keretprogramokat.

³⁵ A C-141/78. sz., Francia Köztársaság kontra Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága ügyben 1979. október 4-én hozott ítélet, ECLI:EU:C:1979:225.

³⁶ A C-22/70. sz., az Európai Közösségek Bizottsága kontra az Európai Közösségek Tanácsa ügyben 1971. március 31-én hozott ítélet, ECLI:EU:C:1971:32.

³⁷ Paul Craig: The Treaty of Lisbon: Process, architecture and substance. *European Law Review*, 34. (2008), 1. 160–161.

érvényesülésre tarthatnak igényt, bíróság előtt kikényszeríthetők), avagy ha nem is teljes értékű normák, de az alapító szerződések szerint szabályozott jogi aktusok. A választóvonal másik oldalára tartozó jogforrások az úgynevezett egyéb jogcselekmények (*sonstige Rechtshandlungen, other legal acts*), amelyek bár szorosan véve nem felelnek meg a normafogalomnak, ennek ellenére normatív tartalmúak.

A fenti sokféle csoportosítási lehetőség már önmagában is problematikussá teszi a klasszikus elsődleges és másodlagos jogforrási felosztást, de ha ezt tovább árnyaljuk, akkor az egyes kategóriák közötti átfedésekből is számtalan félreértés adódhat.

A Bíróság gyakorlata által megerősített jogforrástípusok

A fentiekén kívül említhető az is, hogy nem zárható ki olyan jogforrási kategóriák keletkezése sem, amelyek a Bíróság értelmező gyakorlata alapján nyernek önálló elismerést. Erre szolgál például egy közelmúltban befejezett ügyben hozott döntés. Az ügy alapjául az Egyesült Királyság EU-ból való kilépése, illetve az annak kapcsán hozott jogforrás szolgált [a 2020. január 30-i (EU) 2020/135 tanácsi határozattal³⁸ jóváhagyott, Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királyságának az Európai Unióból és az Európai Atomenergia-közösségből való kilépéséről szóló, 2020. február 1-jén hatályba lépett megállapodás³⁹ (a továbbiakban: kilépési megállapodás) nyolcadik preambulumbekzdése], amellyel együttesen kellett értelmezni az EUSZ 19. cikk (2) bekezdését, az EUMSZ 252. cikkét és az EUB főtanácsnokai számának növeléséről szóló, 2013. június 25-i 2013/336/EU tanácsi határozatot.⁴⁰

A főtanácsnokok számát az EUMSZ 252. cikke eredetileg nyolc főben határozta meg, azzal, hogy a Bíróság kérelmére van lehetőség arra, hogy a főtanácsnokok számát az Európai Unió Tanácsa egyhangú határozattal megnövelje. A Lisszaboni Szerződést elfogadó kormányközi konferencia záróokmányához csatolt, a Bíróság főtanácsnokainak számával összefüggésben az EU működéséről szóló szerződés 252. cikkére vonatkozó nyilatkozatban a tagállamok kormányai képviselőinek konferenciája kijelentette, hogy a főtanácsnokok számának tizenegyre emelése esetén a Lengyel Köztársaság – a korábban is állandó főtanácsnokot adó Németországi Szövetségi Köztársasághoz, a Francia Köztársasághoz, az Olasz Köztársasághoz, a Spanyol Királysághoz és az Egyesült Királysághoz hasonlóan – állandó főtanácsnokkal rendelkezik majd, és nem vesz részt többé

³⁸ HL 2020. L 29., 1.

³⁹ HL 2020. L 29., 7.

⁴⁰ HL 2013. L 179., 92.

a rotációs rendszerben, a meglévő rotációs rendszerben pedig három helyett öt főtanácsnok vesz majd részt.

Az Európai Unióból kilépő Egyesült Királyságnak a Bíróság munkáját segítő állandó főtanácsnoka 2005-től Eleanor Sharpston volt, akinek a kinevezése először 2009. október 6-ig szólt, majd a 2009. október 7. és 2015. október 6. közötti időszakra, és végül a tagállamok kormányai képviselőinek a Bíróság bíráinak és főtanácsnokainak kinevezéséről szóló, 2015. április 1-jei (EU, Euratom) 2015/578 határozat⁴¹ értelmében a 2015. október 7. és 2021. október 6. közötti időszakra.

A tagállamok kormányai képviselőinek konferenciája 2020. január 29-én elfogadta az Egyesült Királyság EU-ból való kilépésének az EUB főtanácsnokait érintő következményeiről szóló nyilatkozatot, amelyben emlékeztetett arra, hogy mivel az Egyesült Királyság megindította az EUSZ 50. cikkben előírt, az Unióból való kilépésre irányuló eljárást, a kilépési megállapodás hatálybalépésének időpontjától a szerződések e tagállamra többé nem alkalmazhatók. Ennélfogva a kilépés napján megszűnik az uniós intézmények, szervek, hivatalok és ügynökségek azon tagjainak megbízatása, akiket az Egyesült Királyság uniós tagságával összefüggésben jelöltek, neveztek ki vagy választottak meg. Ebből az következik, hogy a 252. cikkre vonatkozó nyilatkozat értelmében fenntartott állandó főtanácsnoki álláshely bekerül a főtanácsnokok kinevezésére vonatkozó tagállami rotációs rendszerbe. A protokoll szerinti sorrendnek megfelelően a következő jogosult tagállam a Görög Köztársaság.

A konferencia megállapodott abban, hogy tekintettel a kinevezés kivételes körülményeire, továbbá az EUMSZ 253. cikkben foglalt, a Bíróság tagjainak háromévenkénti részleges megújítására vonatkozó szabály, valamint a megbízatásuk hatéves időtartamára vonatkozó szabály betartása céljából a Görögország által a megüresedett főtanácsnoki helyre javasolt főtanácsnok megbízatása a Bíróság tagjai következő részleges megújításának időpontjában, azaz 2021. október 6-án jár le.

A fentiek alapján Athanasios Rantost nevezték ki Eleanor Sharpston utódjaként a Bíróság főtanácsnokává a 2020. szeptember 7. és 2021. október 6. közötti időszakra. Sharpston a Törvényszékhez 2020. szeptember 4-én benyújtott keresetlevelével Rantosnak a 2020. szeptember 7. és 2021. október 6. közötti időszakra a Bíróság főtanácsnokává történő kinevezéséről szóló határozatnak a kinevezést érintő részében történő megsemmisítését kérte.⁴²

⁴¹ HL 2015. L 96., 11.

⁴² Sharpston a keresettel egyidejűleg benyújtott külön beadványában ideiglenes intézkedés iránti kérelmet is előterjesztett a vitatott határozatnak az említett kinevezést érintő részében történő végrehajtásának és az abból eredő valamennyi joghatás felfüggesztése iránt, amelynek a Törvényszék helyt adott (T-550/20 R, ECLI:EU:T:2020:416), azonban a fellebbezés folytán eljáró Bíróság

A Törvényszék a határozat megsemmisítése iránti keresetet a Tanáccsal szemben mint nyilvánvalóan elfogadhatatlant utasította el végzésében, amelynek indokául az szolgált, hogy a vitatott határozatot nem az I. rendű alperesként perbe vont Tanács, hanem a tagállamok kormányainak képviselői fogadták el.⁴³ A tagállamok kormányainak képviselőivel mint további alperesekkel szemben benyújtott kereseti kérelmeket illetően a Törvényszék lényegileg a hatáskörének hiányát állapította meg, miután az EUMSZ 263. cikke alapján csak az Unió intézményeinek, szerveinek, hivatalainak vagy ügynökségeinek aktusaival szemben benyújtott keresetek tekintetében rendelkezik hatáskörrel,⁴⁴ másrészt a tagállamok kormányainak képviselői által elfogadott jogi aktusok nem tartoznak az uniós bíróság által gyakorolt jogszerűségi felülvizsgálat hatálya alá, ezért a kereset ebben a részében is nyilvánvalóan elfogadhatatlan.⁴⁵

A Bírósághoz fellebbező Sharpston azzal érvelt, hogy megbízatása az EUSZ 50. cikk (3) bekezdése értelmében az Egyesült Királyság Unióból való kilépésekor, vagyis 2020. január 31-én éjfélkor járt le. Öt jogalapon vitatta a Törvényszék jogi álláspontját, lényegileg azt állítva, hogy a Törvényszék tévesen alkalmazta a jogot, amikor a vitatott határozat megsemmisítése iránti kérelmét mint nyilvánvalóan elfogadhatatlant elutasította azzal az indokkal, hogy azt a tagállamok kormányainak képviselői ilyen minőségükben eljárva fogadták el, nem pedig a Tanács.

A Bíróság a 2021. június 16-án meghozott végzésében a fellebbezést mint részben nyilvánvalóan elfogadhatatlant, részben pedig nyilvánvalóan megalapozatlant elutasította. A Bíróság érvelésének központi eleme volt, hogy különbséget kell tenni a tagállamok kormányainak képviselői által – nem a Tanács tagjaikénti minőségükben, hanem a kormányaik képviselőikénti minőségükben eljárva, és ezáltal a tagállamok hatásköreit együttesen gyakorolva – elfogadott jogi aktusok és a Tanács tagjaikénti minőségükben hozott aktusok között. Az elhatárolásnál a legfontosabb kritérium az autoritásra vonatkozik, amely egyben az EUB hatáskörét is kijelöli. A releváns kritérium tehát a kibocsátóra vonatkozik, függetlenül az aktusok kötelező joghatásaitól.⁴⁶

Az EUMSZ 263. cikkében hivatkozott autoritásokat – vagyis az Unió intézményeit, szerveit, hivatalait és ügynökségeit – e cikk világos szövegének sérelme nélkül nem lehet oly módon tágan értelmezni, hogy abba a Tanács akkor

azt hatályon kívül helyezte, és az ideiglenes intézkedések iránti kérelmeket teljes egészükben elutasította [C-423/20 P(R), ECLI:EU:C:2020:700 és C-424/20 P(R), ECLI:EU:C:2020:705].

⁴³ A T-550/20. sz., Eleanor Sharpston kontra az Európai Unió Tanácsa és a tagállamok kormányainak képviselői ügyben hozott végzés, ECLI:EU:T:2020:475, 31. pont.

⁴⁴ Uo., 33. és 34. pontok.

⁴⁵ Uo., 35. és 36. pontok.

⁴⁶ A C-685/20. P sz., Eleanor Sharpston kontra Az Európai Unió Tanácsa ügyben hozott végzés, ECLI:EU:C:2021:485, 47. pont.

is beleérthető legyen, ha nem maga fogadta el a határozatot, legfeljebb annak elfogadásában és kihirdetésében szerepet játszott.⁴⁷ Ez az értelmezés vezethető le a szerződések megalkotóinak az EUMSZ 263. cikkében tükröződő szándékából is, amellyel kizárták a Bíróság felülvizsgálatának hatálya alól a tagállamok által elfogadandó aktusokat, így például az uniós bíróságok tagjainak kinevezésére vonatkozó határozatokat.⁴⁸ Ezért helyes az a következtetés, hogy a vitatott határozat nem tartozik az EUMSZ 263. cikke szerint az uniós bíróságok által gyakorolható jogszerűségi vizsgálat hatálya alá.⁴⁹

A Bíróság emlékeztetett arra is, hogy mivel az EUSZ 50. cikk (3) bekezdése értelmében a szerződések a kilépés időpontjától, azaz 2020. február 1-jétől az Egyesült Királyságra már nem alkalmazhatók, ezen időponttól kezdve ez az állam már nem tagállam. Ebből következik, amint azt a kilépési megállapodás nyolcadik preambulumbekkezdése kimondja, hogy az uniós intézményeknek, szerveknek, hivataloknak és ügynökségeknek az Egyesült Királyság uniós tagsága kapcsán kinevezett, kijelölt vagy megválasztott valamennyi tagjának megbízatása ezen időpontban automatikusan megszűnt.⁵⁰ Emiatt a vitatott határozat nem tekinthető sem olyanoknak, amely sérelmet okozó joghatásokat vált ki, sem pedig úgy, mint amely olyan határozaton alapul, amelyet a tagállamok kormányai képviselőinek konferenciája a 2020. január 29-i nyilatkozatában fogadott el.⁵¹

A Bíróság az EUMSZ 253. cikkel összhangban emlékeztetett arra, hogy a Bíróság bíráinak és főtanácsnokainak kinevezéséről szóló aktust a tagállamok kormányainak közös megegyezése alapján fogadják el, ezért nyilvánvalóan elfogadhatatlan az a kereset, amely a tagállamok kormányainak a tagállamok hatásköreit gyakorló képviselői által hozott határozat megsemmisítésére irányul.

Összegzés

A felvetett problémák jól mutatják, hogy a hagyományos szemléletű kategóriatani nem ad megoldást minden uniós jogforrás rendszerezésére. Amint a bemutatott példák is jelzik, a rendkívüli sokszínűség bábeli zűrzavart és dogmatikai pontatlanságokat okoz számos jogterületen, ami ellentétes az uniós jog alakításában egyre nagyobb szerepet játszó és célként kitűzött minőségi jogalkotás elveivel.

⁴⁷ Uo.

⁴⁸ Uo., 48. pont.

⁴⁹ Uo., 51. pont.

⁵⁰ Uo., 53. pont; C-684/20 P, 49. pont.

⁵¹ A C-685/20. P sz., Eleanor Sharpston kontra az Európai Unió Tanácsa ügyben hozott végzés, ECLI:EU:C:2021:485, 54. pont; a C-684/20. P sz., Eleanor Sharpston kontra az Európai Unió Tanácsa ügyben hozott végzés, ECLI:EU:C:2021:486, 48. pont.

A minőségi jogalkotásban – a későbbi hatásköri és felelősségi problémák elkerülésére nemcsak a jogforrások stratégiai tervezésének, várható hatásai felmérésének kell szerepet játszani, hanem külön gondot kell fordítani a pontos, dogmatikai kategóriákkal jól leírható, egymástól világosan elhatárolható és lehetőség szerint áttekinthető rendszerbe rendezhető jogforrási mátrix megteremtésére. Főként néhány érzékeny jogforrástani kérdésben következetesebb fogalomhasználatra⁵² és egyszerűsítésekre, valamint a túlzottan nagyszámú jogforrástípus tudatos csökkentésére van szükség.

Átgondolást igényel a csupán elsődleges és másodlagos jogforrási kategóriákba sorolás is, mert a bemutatott példák szemléltetik, hogy a jelenlegi helyzetben számos olyan jogforrástípus említhető, amely valamilyen okból nem illeszthető ebbe a rendszerbe. A jogforrások helyes rendszerezése nem öncél és nem egyszerű elméleti kérdés. A dogmatikai tisztaság szolgálja a többnyelvű EU-ban⁵³ egymás jobb megértését, és az uniós jog helyes és egységes értelmezését. Minőségi jogalkalmazás, helyes jogértelmezés akkor várható el, ha a jogalkalmazók nem ütköznek időnként áthidalhatatlannak tűnő dogmatikai problémákba. Ezért indokolt a meglévő jogforrási mátrix új kategóriákkal való bővítése, legalább a speciális jogforrási gyűjtőkategória használata azokra a normákra, amelyek *borderline* típusúak, vagy a hagyományos szemlélettel sehová sem illeszthetők be.

⁵² Lásd részletesebben Gombos Katalin: *A jog érvényesülésének térsége. Az Európai Unió nemzetközi magánjogi szabályainak XXI. századi kihívásai*. Budapest, Wolters Kluwer, 2020. 16–42.

⁵³ A problémáról lásd Somssich Réka: Nyelvi hatások, kölcsönhatások, eltérések és félreértések a soknyelvű uniós nemzetközi magánjogban. In Raffai Katalin – Szabó Sarolta (szerk.): *Honeste benefacere pro scientia. Ünnepi kötet Burián László 65. születésnapja alkalmából*. Budapest, Pázmány Press, 2019. 53–64.