

Traser Julianna Sára*

Az uniós jogalkotási aktusok jogalapjának megválasztásával – beleértve az ún. rugalmassági klauzula, és a belső piaci jogalap alkalmazhatóságával – szemben támasztott feltételek az Európai Unió Bíróságának ítélezési gyakorlatában

Az Európai Unió jogalkotási aktusai¹ *anyagi jogi jogalapja* megválasztásának az Európai Unió Bírósága (a továbbiakban: Bíróság) *alkotmányos jellegű jelentősége*² tulajdonít, tekintettel arra, hogy az Európai Unió nem rendelkezik a saját hatáskörének meghatározására vonatkozó hatáskörrel (lásd az ún. *kompetenz-kompetenz*³ doktrínát), így egyes jogterületek szabályozásakor *csak a tagállamok által átruházott hatáskörök határain belül járhat el*.⁴ Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) rendelkezései ennek megfelelően az egyes szakpolitikai területekhez a hatáskör-áttruházás mértékének megfelelően rendelik hozzá a jogalkotási aktusok elfogadásának lehetőségét és meghatározzák a jog-

alkotási aktusok elfogadására alkalmazandó eljárési szabályokat is,⁵ így az anyagi jogi jogalap helyes megválasztásából a megfelelő eljárásjogi jogalap is következik.

Az EUMSZ-ben meghatározott szakpolitika-specifikus (*speciális*) *anyagi jogi jogalapok*on kívül⁶ az EUMSZ ugyanakkor két *általános jogalapot* is tartalmaz, amelyek kiegészítő jelleggel adnak lehetőséget az uniós jogalkotónak egyrészt a *belső piac céljainak* (lásd EUMSZ 114. cikk), másrészt a *Szerződésekben foglalt valamely célkitűzésnek* a megvalósításához (lásd EUMSZ 352. cikk, azaz a rugalmassági klauzula). Ez utóbbi cikkekre akkor alapítható uniós jogi szabályozás, ha a Szerződések az Unió fellépéséhez egyébként nem biztosítják a szükséges hatáskört (lásd alább).⁷ Az uniós intézmények

* Traser Julianna Sára, vezető kutató, Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet, Nemzetközi és Uniós Jogi Kutatási Főosztály.

1 A jogalkotási aktusok típusait (rendelet, irányelv, határozat) és jellemzőit az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés 288. cikke határozza meg. Az EUMSZ 290. és 291. cikkében szereplő felhatalmazáson alapuló és végrehajtási aktusok, amelyek elfogadása valamely jogalkotási aktuson alapul, ugyanakkor nem minősülnek jogalkotási aktusnak. A közös kül- és biztonságpolitika területén az Európai Unióról szóló Szerződés 31. cikke értelmében a jogalkotási aktusok elfogadása kizárt, az EUSZ 25. cikkében szereplő határozatok elfogadása egyhangúsággal történik, mivel a területre a kormányközi döntéshozatal továbbra is alkalmazandó.

2 Lásd pl. a C-687/15. sz. ügy 49. pontját (Európai Bizottság kontra az Európai Unió Tanácsa, 2017. október 25.), vagy a T 529/09. sz. ügy 47. pontját (Sophie in 't Veld kontra Európai Unió Tanácsa, 2012. május 2.).

3 A „kompetenz-kompetenz” értelmezési kereteiről lásd pl. Fanni Teinilä: *The problematic legal basis: Analysis of the Flexibility Clause as a legal basis for the proposed European Monetary Fund* (72–76. oldalak). Elérhető: https://www.utupub.fi/bitstream/handle/10024/147220/Teinila_Fanni_opinnyayte.pdf;jsessionid=FFC6AA579BE865542EA971AFFFAA954E?sequence=1 [letöltve: 2023. szeptember 25.].

4 Lásd az Európai Unióról szóló Szerződés 5. cikk (2) bekezdését: „A hatáskör-áttruházás elvének megfelelően az Unió kizárólag a tagállamok által a Szerződésekben ráruházott hatáskörök határain belül jár el a Szerződésekben foglalt célkitűzések megvalósítása érdekében. Minden olyan hatáskör, amelyet a Szerződések nem ruháztak át az Unióra, a tagállamoknál marad.”

5 Lásd pl. az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés 46. cikkének bevezető sorait, amely a munkavállalók szabad mozgásával összefüggésben a jogalkotási aktusok elfogadásának lehetőségéről, a jogalkotási aktusok típusáról és a jogalkotási eljárás jellegéről így rendelkezik: „Az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében és a Gazdasági és Szociális Bizottsággal folytatott konzultációt követően irányelvek vagy rendeletek formájában megállapítja azokat az intézkedéseket, amelyek ahhoz szükségesek, hogy a munkavállalók 45. cikkben meghatározott szabad mozgását megvalósítsák, különösen: ...”

6 A belső piaci általános, és a speciális jogalapok, valamint az egyes területeken alkalmazandó jogalkotási eljárások áttekintéséről lásd Chaterine Barnard: *Competence Review: the internal market* (23–28. oldalak). Elérhető: <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5a74fb9040f0b6360e4726b5/bis-13-1064-competence-review-internal-market.pdf> [letöltve: 2023. szeptember 25.].

7 Anélkül, hogy a jelen cikk az Európai Unió és a tagállamok közti hatáskörmegosztás problematikájának jogirodalmi és joggyakorlati kérdéseire ki kívánna térni, a rugalmassági klauzulával kapcsolatban szükséges megjegyezni, hogy az EUMSZ 352. cikke alkalmazásának a Szerződésekben meghatározott politikákhoz kell kapcsolódnia, azaz önmagában e klauzula új szakpolitikai területek uniós szabályozás alá vonását nem teszi lehetővé. Lásd erről: Robert Schütze: *Organized Change towards and 'Ever Closer Union': Article 308 EC and the Limits to the Community's Legislative Competence*, Yearbook of European Law, Vol. 22, 2003., 114. o.

által az egyes jogalkotási aktusok elfogadása érdekében választott anyagi jogi jogalaprak a Szerződésekhez, és uniós hatáskörhöz viszonyított legalitását a Bíróság ellenőrizni jogosult, aminek keretében a Törvényszék és a Bíróság igen kiterjedt és részletekbe menő bírósági ítélezési gyakorlatot dolgozott ki többek között (1.) az anyagi jogi jogalap beazonosításának lényegi elemeire, (2.) a kettős jogalaprak elfogadhatóságára, (3.) az általános jogalaprak alkalmazhatóságára, valamint (4.) a nemzetközi megállapodások jogalapjának helyes megválasztására vonatkozóan. Az alábbiakban az Európai Unió Bíróságának releváns joggyakorlatát tekintjük át a fenti részterületek vonatkozásában.

1. AZ UNIÓS JOGALKOTÁSI AKTUSOK ANYAGI JOGI JOGALAPJA BEAZONOSÍTÁSÁNAK BÍRÓSÁG ÁLTAL KIDOLGOZOTT SZEMPONTJAI

A Bíróság állandó ítélezési gyakorlata értelmében az uniós jogalkotónak minden jogalkotási aktust a Szerződések azon cikkéhez, vagy cikkeihez kell kötnie, amely, vagy amelyek az Uniót az adott jogi aktus elfogadására ténylegesen felhatalmazzák, tekintettel arra, hogy a „joghatás kiváltására irányuló jogi aktus a kötelező erejét az aktus jogi formáját előíró azon uniós jogi rendelkezésből származtatja, amelyet jogalapként kifejezetten meg kell jelölni”.⁸ Az anyagi jogi jogalaprakból – amint láttuk – ugyanis a jogalkotási aktus elfogadására irányuló eljárási szabályok is egyenesen következnek,⁹ amelyek egy tévesen megválasztott rendelkezés esetén nemcsak az intézmények részvételének és hatáskörének mértékét tekintve hozhatnak eltérést (lásd rendes vagy rendkívüli jogalkotási eljárás), de a Tanácson belüli szavazási szabályokra is kihatással lehetnek. Az anyagi jogi jogalaprakból így a minősített többségi döntéshozatal, de akár az egyhangúság követelményének alkalmazása is következhet a tagállamok számára. A Bíróság kivételesen a jogalap kifejezett megjelölésének elmulasztása esetén is érvényesnek fogadja el a jogalkotási aktust, és a hivatkozás elmulasztását nem minősíti lényeges hibának, de csak abban az esetben, amikor a jogalap a jogalkotási aktus más elemei alapján meghatározható. Amennyiben azonban a pontos jogalap az érintettek és a Bíróság számára – megjelölés hiányában – bizonytalan maradna, úgy az anyagi jogi jogalaprak való hivatkozás a Bíróság értékelése szerint nélkülözhetetlen.¹⁰

A rendes jogalkotási eljárás keretében elfogadandó uniós jogalkotási aktusokra vonatkozó javaslattétel jogát az EUMSZ 289. cikkének (1) bekezdése az Európai Bizottsághoz telepíti, amiből az anyagi (és következőképpen az eljárásjogi) jogalap beazonosítására és megválasztására vonatkozó javaslattétel joga is következik. A jogalkotási eljárás során az intézmények a jogalaprakot megváltoztathatják, vagy kiegészíthetik, az eljárás

során azonban az EUSZ 13. cikk (2) bekezdése értelmében *jóhiszeműen és kölcsönösen együtt kell, hogy működjenek egymással*.¹¹ A jóhiszemű együttműködés kötelezettségét a Bíróság az anyagi jogi jogalap megválasztására vonatkozóan úgy értelmezte, hogy ezen együttműködésre tekintettel a Tanács a bizottsági javaslat célját és irányát, következőképpen pedig a Bizottság által választott anyagi jogi jogalaprakot is csak korlátozott mértékben módosíthatja. Ugyanis „a Tanács módosítási jogköre nem terjeszkedhet addig, hogy olyan irányban fordítse el a jogalkotási aktusra irányuló javaslatot, amely megakadályozza a bizottsági javaslat célkitűzéseinek elérését, és amely ennél fogva okafogyottá teszi azt”.¹² Az anyagi jogi jogalap téves megválasztása (adott esetben pedig egy másodlagos jogalap téves beazonosítása) a Bíróság értelmezésében tekinthető pusztán *alaki jellegű hibának*, kivéve, ha az anyagi jogi jogalaprakból következő eljárási jogalap a jogszabály elfogadása során alkalmazott eljárás szabálytalanságát eredményezte.¹³

Az Unió és a tagállamok, valamint az intézmények közti hatáskör-átruházás elvéből következően a jogalkotási aktusok jogalapjának megválasztásakor a jogalkotónak az *arányosság elvét*¹⁴ is tiszteletben kell tartania, amely a jogalkotó számára ugyan széles mérlegelési jogkört biztosít,¹⁵ de a Bíróság állandó ítélezési gyakorlata értelmében az anyagi jogi jogalap megválasztását a jogalkotónak ekkor is olyan *objektív elemekre kell alapítania, amelyek bírósági felülvizsgálat tárgyát képezhetik*.¹⁶ E bírói felülvizsgálatot ugyanakkor lehetetlenné teszi, ha a jogalkotó az anyagi jogi jogalap megválasztását a tervezett uniós intézkedések *valószínű hatásával kapcsolatos feltételezésekre* alapította, amelyek természetüknél fogva *spekulatív* jellegűek.¹⁷ A spekulatív feltételezésekkel ellentétben viszont az *előzetes hatásvizsgálatra alapított* jogi megfontolásokkal

11 „Az egyes intézmények a Szerződésekben rájuk ruházott hatáskörök határain belül, az ott meghatározott eljárások, feltételek és célok szerint járnak el. Az intézmények jóhiszeműen és kölcsönösen együttműködnek egymással.”

12 C-48/14. sz. ügy, Európai Parlament kontra Európai Unió Tanácsa, 2015. február 12., 57–58. pontok, valamint C-24/20. sz. ügy, Bizottság kontra Tanács (Genfi Szöveghez való csatlakozás), 93–94. pontok.

13 C-210/03. sz. ügy, The Queen, kérelme alapján Swedish Match AB és Swedish Match UK Ltd. kérelmére kontra Secretary of State for Health, 2004. december 14., 44. pont, valamint a C-491/01. sz. ügy, The Queen kontra Secretary of State for Health, ex parte British American Tobacco (Investments) Ltd. és Imperial Tobacco Ltd., 2002. december 10., 98. pont és az e pontokban hivatkozott ítélezési gyakorlat.

14 „Az állandó ítélezési gyakorlat szerint az arányosság elve az uniós jog általános elvei közé tartozik, és megköveteli, hogy az uniós jog valamely rendelkezése által alkalmazott eszközök alkalmasak legyenek az érintett szabályozással kitűzött célok megvalósítására, és ne menjenek túl az azok eléréséhez szükséges mértéken.” Lásd C-482/17. sz. ügy, Cseh Köztársaság kontra Európai Parlament és az Európai Unió Tanácsa, 2019. december 3., 76. pont.

15 C-482/17. sz. ügy 78–79. pontok.

16 Lásd pl. a C-244/17. sz. ügy 36. pontját és az ott hivatkozott ítélezési gyakorlatot. A C-180/20. sz. ügy, Európai Bizottság kontra az Európai Unió Tanácsa (Örményországgal kötött megállapodás), 2021. szeptember 2., 33. pontjában pedig a Bíróság így fogalmazza meg az objektív szempontokra vonatkozó feltételt: „Az egyes kritériumokhoz kapcsolódó valamennyi azonosítható objektív tényező alapján kell ugyanis az egyes konkrét esetekben meghatározni, hogy valamely jogi aktus mely területre tartozik.”

17 C-5/16. sz. ügy, Lengyel Köztársaság kontra Európai Parlament és az Európai Unió Tanácsa, 2018. június 21., 41. pont.

8 C-687/15. sz. ügy, Európai Bizottság kontra az Európai Unió Tanácsa, 2017. október 25., 53. pont.

9 A közös kül- és biztonságpolitika területén az EUMSZ 218. cikkének (8) bekezdésének második albekezdése teremt kapcsolatot az anyagi jogalap, valamint az eljárási és a szavazási szabályok között. Lásd erről a C-244/17. sz. ügy, Európai Bizottság kontra az Európai Unió Tanácsa (Kazahsztánnal kötött megállapodás), 2018. szeptember 4., 29. pontját.

10 C-687/15. sz. ügy 55. és 57. pontok.

kapcsolatban a Bíróság kivételt látszik tenni, ugyanis az uniós jogalkotási folyamatba épített hatásvizsgálatok annak eldöntésében segíthetik a jogalkotót, hogy felmérje egy tervezett jogalkotási aktus arányos jellegét. Az arányosság szempontját pedig az intézményeknek minden egyes esetben meg kell vizsgálniuk annak érdekében, hogy eldönthessék, hogy az Unió egy tervezett intézkedéssel nem lépne-e túl a hatáskörei gyakorlásának megengedett mértékét.¹⁸ Ezt az értékelést a jogalkotónak azonban nem feltétlenül kell hatásvizsgálati eredményekre alapítania, azaz a hatásvizsgálat – az arányosság értékelésének keretében történő – elmaradása nem érvényteleníti a jogalap megválasztását.¹⁹

Egy jogalkotási aktus anyagi jogi jogalapját az aktus *tartalma és fő tárgya* alapján kell meghatározni.²⁰ Annak értékelésekor, hogy a jogalkotó az anyagi jogi jogalap megválasztását *objektív elemekhez* kötötte-e, az állandó ítélkezési gyakorlat alapján a Bíróság a *jogi aktus célját és tartalmát*,²¹ valamint az aktus *hátterét alkotó összefüggéseket*²² vizsgálja meg. Módosító jogszabály esetén a jogi aktus hátterének vizsgálata szempontjából a *módosítandó (hatályos) szabályozás célja és tartalma* is figyelembe vehető.²³

2. A BÍRÓSÁG ÁLLÁSPONTJA A KETTŐS JOGALAPOK ELFOGADHATÓSÁGÁRÓL

Egy tervezett szabályozás „fő tárgyának” meghatározására vonatkozó követelmény megkívánja a jogalkotótól, hogy egy adott szakpolitikai területhez kapcsolódó uniós jogalkotási aktust egy pontosan beazonosítható anyagi jogi jogalaphoz kössön. A Bíróság ezt a megközelítést alkalmazza azokban az esetekben is, amikor az uniós szabályozás tárgya összetett, több célkitűzést követ, vagy adott esetben a *pillérek közötti „átjárást”* valósít meg (lásd alább a közös kül- és biztonságpolitika égisze alatt a gazdasági korlátozó intézkedések és a pénzügyi szankciók elfogadását). A másodlagos jogalap az esetek többségében érdemi szakpolitikai szabályozási területre vonatkozik, azonban a Bíróság meghatározott feltételek mellett *általános jogalapok kiegészítő jogalapként* történő alkalmazását is elfogadja (lásd alább).

A „fő tárgy” megállapításának bírósági eszköze az ún. *súlypontteszt*,²⁴ melynek lényege annak megállapításában áll, hogy a szabályozandó célok közül valamelyik összetevő *járulékos*

jellegűnek minősül-e, vagy sem. Eszerint: „*Ha valamely uniós jogi aktus vizsgálatából az derül ki, hogy az kettős cél elérésére irányul, vagy két összetevőt foglal magában, és ezek egyike elsődlegesnek mutatkozik, míg a másik csak járulékos jellegű, az aktust csak egy jogalapra kell alapítani, mégpedig arra, amelyet az elsődleges vagy túlnyomórészt meghatározó cél, illetve összetevő megkövetel.*”²⁵ A Bíróság értelmezésében egy jogalkotási aktus tehát csak *kivételesen alapítható különböző jogalapokra*,²⁶ amennyiben a másodlagos célnak megfelelő jogalap a jogi aktus által követett elsődleges célhoz képest nem járulékos jellegű.

A járulékos jelleg adódhat abból, hogy bár a jogalkotási aktusban szereplő egyes rendelkezések eltérő célokra irányulnak, és más összetevőket foglalnak magukban, de valójában *a jogalkotási aktus más rendelkezései hatékonyságának megvalósításához szükségesek.*²⁷ A másodlagos jogalap járulékos jellegének megállapítását segítő további szempontot képez, ha a jogi aktus által követett *másodlagos cél rendkívül korlátozott hatállyal rendelkezik.* A Bíróság e korlátozott hatály megállapítása érdekében a jogi aktus azon rendelkezéseinek *csékély számát* is figyelembe veszi, amelyek a másodlagos „*céllal vagy összetevővel foglalkoznak, tekintettel e jogi aktus rendelkezéseinek összességére, valamint az e rendelkezésekben kimondott kötelezettségek tartalmára és terjedelmére.*”²⁸

Még ha a két jogalap egymáshoz viszonyított elemzése arra is vezetne, hogy a jogalkotási aktus által követett célok nem járulékos jellegűek, a másodlagos rendelkezések nem az elsődleges cél megvalósításához szükségesek, továbbá e rendelkezések számszerűségüket és jelentőségüket tekintve sem minősülnek korlátozott hatályúnak, a két jogalap egyidejű alkalmazása azonban mégis mindenképpen kizárt lesz, ha „*az azokra külön-külön előírt eljárások egymással összeegyeztethetetlenek.*”²⁹ Az egy adott aktuson belül azonos súllyal rendelkező szabályozási célok, amelyek az anyagi jogi jogalapjuk értelmében a Tanácsban belül *egymást kölcsönösen kizáró* szavazási módokat (egyhangúság vagy minősített többség) eredményeznének, főszabály szerint tehát az anyagi jogalapok összeegyeztethetlenségét eredményezik, és *a jogalkotási aktus szétbontását teszi szükségessé.*³⁰ Következésképpen egy jogalkotási aktus elfogadásához *tévesen megválasztott másodlagos jogalap* csak abban az esetben vonja maga után a jogalkotási aktus érvénytelenségét, amennyiben e másodlagos jogalpnak a jogi aktus tartalmára is kihatása volt, pl. amiatt, mert a másodlagos jogalap alkalmazása a jogi aktus elfogadásához alkalmazandó eljárást szabálytalanná tette³¹ adott esetben az Európai Parlament részvételének korlátozott mértéke, vagy a Tanácsban alkalmazandó szavazási szabályoktól való eltérés miatt.

A Bíróság a közös kül- és biztonságpolitika jogi eszköztárába tartozó *közös álláspontnak a közösségi jogi aktusok* anyagi jogi jogalapjai közé történő beillesztését kizárta, mivel a közös

18 C-482/17. sz. ügy 82. és 84. pontok.

19 Önmagában ugyanis a hatásvizsgálat elmaradása nem értékelhető az arányosság elve megsértésének és ezáltal nem érvényteleníti a jogalap megválasztását, amennyiben „*az uniós jogalkotó olyan sajátos helyzetben van, amely szükségessé teszi számára, hogy attól eltekintsen, és elegendő információval rendelkezik ahhoz, hogy a meghozott intézkedés arányosságának értékelését elvégezhesse.*” Lásd C-482/17. sz. ügy 85. pont.

20 C-436/03. sz. ügy, Európai Parlament kontra az Európai Unió Tanácsa, 2006. május 2., 35. pont és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

21 Lásd pl. a C-491/01. sz. ügy 93. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot.

22 C-81/13. sz. ügy, Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága kontra Európai Unió Tanácsa, 2014. december 18., 38. pont, és a Bíróság 1/19. sz. véleménye (Isztambuli Egyezmény), 2021. október 6., 284. pont.

23 C-482/17. sz. ügy 42. és 45. pontok.

24 Az angol terminológia szerint: *centre of gravity test*. Lásd erről pl. Szpunar főtanácsnok indítványának 90–92. pontjait a C-360/15. és C-31/16. sz. egyesített ügyekben.

25 1/19. sz. vélemény 285. pont.

26 1/19. sz. vélemény 285. pont.

27 1/19. sz. vélemény 286. pont.

28 1/19. sz. vélemény 287. pont és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

29 A Bíróság 1/15. sz. véleménye (EU-Kanada PNR-megállapodás), 2017. július 26., 78. pont.

30 1/19. sz. vélemény 230–331. pontok.

31 T-53/10. sz. ügy, Peter Reischel kontra Belső Piaci Harmonizációs Hivatal, 2011. október 18., 41. pont és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

álláspontok elfogadására az EUSZ, a közösségi jogi aktusok elfogadására pedig az EUMSZ rendelkezései alkalmazandók.³² A *másodlagos jogalapra* alapított jogi aktusok, valamint a jogi aktusok *végrehajtási intézkedéseinek másodlagos jogi aktusokban előírt jogalapjára történő alapítása* kapcsán a Bíróság úgy foglalt állást, hogy e másodlagos jogalapok alkalmazása által az intézmények nem térhetnek el a Szerződésben foglalt eljárási szabályoktól, azaz azokat nem alkalmazhatják annak érdekében, hogy valamely jogi aktus elfogadását megkönnyítsék vagy megnehezítsék.³³ Annak elismerése ugyanis, hogy valamely intézmény jogalkotási aktusok vagy végrehajtási intézkedések elfogadását lehetővé tevő másodlagos jogalapot hozzon létre, a Szerződésben előírt hatáskörökön túlterjeszkedő jogalkotási hatáskört telepítene az adott intézményhez, ami azonban a hatáskör-átruházás elvével összeegyeztethetetlen lenne.³⁴

3. ÁLTALÁNOS JOGALAPOK ALKALMAZHATÓSÁGA

Speciális (szakpolitikai) anyagi jogi jogalap rendelkezésre állása esetén a jogalkotónak a jogi aktust e rendelkezésre kell alapítania,³⁵ ugyanakkor a Bíróság a *rugalmassági záradék* (EUMSZ 352. cikk) *önálló*,³⁶ és egy speciális jogalappal együtt *kiegészítő jogalkotás*ként történő alkalmazhatóságát is elfogadta, ítélezési gyakorlatában pontosítva e cikk alkalmazásának feltételeit. Az EUMSZ 352. cikkének (1) bekezdése értelmében a közösségi jogalkotó abban az esetben folyamodhat e cikk alkalmazásához, amennyiben „a Szerződésben meghatározott politikák keretében az Unió fellépése bizonyul szükségesnek ahhoz, hogy a Szerződésben foglalt célkitűzések valamelyike megvalósuljon, és [ehhez] a Szerződés nem biztosítja a szükséges hatáskört”. A Bíróság megfogalmazása szerint a 352. cikk kiegészítő jogalkotásként történő alkalmazása „csak abban az esetben igazolható, amennyiben a Szerződés egyetlen másik rendelkezése sem biztosítja a közösségi intézményeknek a kérdéses jogi aktus meghozatalára vonatkozó hatáskört”.³⁷

A 352. cikkre alapított jogalkotási aktusok tervezetével szemben tehát hatványozottan érvényesül a *szubszidiaritás* követelményének ellenőrzése, mivel az Unió hatásköreinek

esetleges bővítése³⁸ a cikk alkalmazásának korlátját képezi.³⁹ Az EUMSZ 352. cikkére alapított jogalkotási aktus nem eredményezheti újabb szakpolitikai területek közösségi hatáskörbe integrálását, ugyanis a Lisszaboni Szerződés által bevezetett pontosított megfogalmazás a 352. cikk anyagi jogi jogalapként történő hivatkozását csak a már létező szakpolitikák keretében teszi lehetővé.⁴⁰ Ezt támasztja alá Bíróság értelmezése, miszerint „nem lehet az EK 308. [újrászámozást követően EUMSZ 352.] cikket úgy értelmezni, mintha az általános felhatalmazást adna az intézményeknek, hogy az EU-Szerződés valamely céljának megvalósítását erre a rendelkezésre alapítsák”, mivel a Szerződés „nem hatalmazza fel sem az intézményeket, sem a tagállamokat, hogy az Unió valamely céljának végrehajtásához szükséges közösségi hatáskör hiányát az EK 308. cikk rugalmassági záradékára hivatkozással leplezzék”.

A Bíróság a rugalmassági záradék kiegészítő jogalapként történő alkalmazását elfogadhatónak tartotta az Unió közös kül- és biztonságpolitikai céljainak végrehajtása érdekében elfogadott gazdasági és pénzügyi szankciók jogalapjaként is, mivel az Unió közös kül- és biztonságpolitikai céljai ihletet adhatnak a Közösség tevékenységének a saját hatáskörei területén, illetve egy közös kül- és biztonságpolitika területén elfogadott közös álláspont közösségi fellépést tehet szükségessé például a tőkemozgások és a fizetési műveletek vonatkozásában.⁴¹ A Bíróság ezáltal lehetővé teszi az Unió céljainak közösségi pillér alá tartozó jogi eszközökkel történő megvalósíthatóságát – a Közösség ilyen irányú speciális felhatalmazásának megléte nélkül is.⁴²

Az EUMSZ 352. cikkétől eltérően, amely általában, a Szerződésben foglalt valamely célkitűzés megvalósítását teszi lehetővé erre vonatkozó szükséges hatáskör hiányában, az EUMSZ 114. cikke, azaz az ún. *belső piaci jogalap* konkrétan a *belső piac megteremtése és működése érdekében* teszi lehetővé az intézményeknek, hogy rendes jogalkotási eljárás keretében a tagállamok törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseinek közelítésére vonatkozó intézkedéseket fogadjanak el. E cikk anyagi jogi jogalapként történő hivatkozása-

32 C-548/09 P. sz. ügy, Bank Mellé Iran kontra az Európai Unió Tanácsa, 2011. november 16., 70. és 71. pontok.

33 C-317/13. és C-679/13. sz. egyesített ügyek, Európai Parlament kontra az Európai Unió Tanácsa, 2015. április 16., 42. és 43. pontok.

34 C-14/15. és C-116/15. sz. egyesített ügyek, Európai Parlament kontra az Európai Unió Tanácsa (Prümi Szerződés), 2016. szeptember 22., 36. pont.

35 C-48/14. sz. ügy 36. pont és az ott hivatkozott ítélezési gyakorlat.

36 C-436/03. sz. ügy 46. pont. Az ügyben az Európai Parlament által benyújtott megsemmisítési kereset tárgyát a Tanácsnak az európai szövetkezet (SCE) státútumáról szóló 1435/2003/EK rendelete (2003. július 22.) képezte, amelyet a Tanács egyedül az Európai Közösségekről szóló Szerződés 308. cikkére (új számozás szerint az EUMSZ 352. cikkére) alapítva, és az ott előírt eljárás szerint az Európai Parlament egyetértését követően egyhangúlag fogadott el. Az Európai Parlament álláspontja szerint a rendeletet a belső piaci jogalapra (új számozás szerint EUMSZ 114. cikk) alapítva kellett volna elfogadni, amely érvet azonban a Bíróság elutasított.

37 C-436/03. sz. ügy 36. pont és az ott hivatkozott ítélezési gyakorlat.

38 Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződéshez csatolt 42. Nyilatkozat tovább pontosítja a 352. cikk alkalmazásának korlátait, miszerint: „[...] az Európai Unió Bíróságának állandó ítélezési gyakorlatával összhangban, mivel az Európai Unió működéséről szóló szerződés 352. cikke a hatáskör-átruházás elvére épülő intézményi rendszer szerves része, nem szolgálhat alapként az Unió hatáskörének olyan mértékű kiszélesítéséhez, amely túlmutat a Szerződés egészére, és különösen az Unió feladatait és tevékenységeit meghatározó rendelkezések által létrehozott általános keretben. A 352. cikk semmilyen esetben sem alkalmazható olyan rendelkezések elfogadására, amelyek hatása lényegében a Szerződés módosítását eredményezné az e célt szolgáló eljárások tiszteletben tartása nélkül.”

39 E tekintetben lásd pl. T-315/01. sz. ügy, Yassin Abdullah Kadi kontra az Európai Unió Tanácsa és az Európai Közösségek Bizottsága, 2005. szeptember 21., 134. pont.

40 Az Európai Közösségeknek a környezetvédelem, mint új szakpolitika terén történő fellépésének ugyanakkor még a – korábbi számozás szerinti – 308. cikk volt a jogalapja. Az EUMSZ 352. cikk új megfogalmazása azonban ilyen jellegű bővítést már nem tesz lehetővé. Lásd erről Fanni Teinilä i. m. 30–31. oldalak.

41 T-306/01. sz. ügy 165. pont.

42 T-306/01. sz. ügy 166. pont.

sának lehetőségét a Bíróság számos jogesetben értelmezte.⁴³ Eszerint az EUMSZ 114. cikkének alkalmazását a Bíróság az alábbi feltételekhez köti: a nemzeti szabályozások közti eltérések gátolják az alapvető szabadságok érvényesülését, és ezáltal közvetlenül érintik a belső piac működését, illetve a verseny érzékelhető torzulásához vezetnek. Az EUMSZ 114. cikkére akkor is lehet hivatkozni, ha a nemzeti szabályozások eltérő alakulásából adódó jövőbeni *kereskedelmi akadályok megelőzése* a cél. Azonban az ilyen – adott esetben tehát a nemzeti jogi szabályozások heterogén fejlődéséből következő⁴⁴ – akadályok keletkezésének valószínűnek kell lenniük, a közösségi intézkedéseknek pedig ezen akadályok megelőzésére kell irányulniuk.⁴⁵

A Szerződésekben elismert *általános érdekek védelmének biztosítására* irányuló feladatainak ellátása érdekében az uniós jogalkotó az adott jogterületet korábban szabályozó jogi aktust a körülmények változásához, vagy az ismeretek fejlődéséhez is hozzáigazíthatja, illetve kiigazíthatja⁴⁶ azt, még akkor is, ha az adott jogterületen, amelyet teljesen harmonizált, már minden kereskedelmi akadályt felszámolt.⁴⁷ Az EUMSZ 114. cikkére alapított közösségi jogi aktusok ugyanis a tagállamokat kötelezhetik egy adott termék vagy termékek forgalmazásának engedélyezésére, az engedélyezési kötelezettség bizonyos feltételekhez kötésére, vagy akár valamely termék vagy termékek forgalmazásának átmeneti vagy végleges tilalmára is.⁴⁸

4. AZ ANYAGI JOGI JOGALAP MEGVÁLASZTÁSÁNAK JELENTŐSÉGE NEMZETKÖZI MEGÁLLAPODÁSOK ESETÉN

A jogalap megválasztásának a belső jogi aktusok vonatkozásában kidolgozott feltételeit a Bíróság a nemzetközi megállapodások megkötésének eseteire is alkalmazza.⁴⁹ Az Unió és a harmadik országok, illetve nemzetközi szervezetek közötti megállapodások megtárgyalására és megkötésére vonatkozó eljárási szabályokat az EUMSZ 218. cikke (8) bekezdésének második albekezdése a szavazási szabályokkal is összeköti,

amikor meghatározza, hogy ha egy nemzetközi magállapodás olyan területre vonatkozik, ahol az uniós jogi aktusok elfogadásához egyhangúságra van szükség, úgy a Tanácsnak is egyhangúlag kell eljárnia. „[...] ez az eset ily módon kapcsolatot teremt az említett cikk alapján hozott határozat anyagi jogi jogalapja és az annak elfogadásához alkalmazandó szavazási szabály között. [...] Az EUMSZ 218. cikk (9) bekezdésében előírt eljárás során elfogadott határozatok anyagi jogi jogalapja és az ezen határozatok elfogadásához alkalmazandó szavazási szabály között ily módon biztosított kapcsolat ezenfelül hozzájárul az Unió belső cselekvéseire vonatkozó eljárások és a külső cselekvéseire vonatkozó eljárások közötti szimmetria megőrzéséhez a Szerződések megalkotói által létrehozott intézményi egyensúly tiszteletben tartása mellett.”⁵⁰

A vegyes (tehát az Unió és a tagállamok által kötött) nemzetközi megállapodások tárgyalásával és megkötésével összefüggésben az Európai Unió Bírósága alapvetően a külső hatáskörök *fennállásának*, majd e hatáskörök *gyakorlásának* elveit dolgozta ki, amely szempontok ez esetben is elválaszthatatlannak a jogalapválasztás kérdésétől. A Bíróság értelmezése szerint ugyanis nyilvánvaló, hogy egy „nemzetközi megállapodás megkötéséről szóló határozat jogalapjának megválasztásával az Unió az ilyen megállapodásban részes többi félnek is jelzéssel szolgál először is e határozat jogi hatályát, ezt követően az e megállapodással kapcsolatos uniós hatáskör terjedelmét, végül pedig a hatásköröknek az Unió és tagállamai közötti megosztását illetően, mivel az említett hatáskörmegosztást a megállapodás uniós szintű végrehajtása során is figyelembe kell venni”⁵¹

A Bíróság ugyanakkor a közös kül- és biztonságpolitika hatálya alá is tartozó nemzetközi megállapodások megkötése kapcsán pontosan a súlypontteszt alkalmazása, illetve az egyes közös kül- és biztonságpolitikai rendelkezések *járvulékos jellegének megállapítása* nyomán engedte meg, hogy a járvulékos jellegű, és egyébként eljárásjogi szempontból az egyhangúság követelményét eredményező anyagi jogi jogalap „átadja a helyét” az elsődlegesnek és meghatározottnak tekintett jogalapnak, amely ez esetben *minősített többségi döntéshozattal tett lehetővé a Tanácsban*.⁵² A Bíróság ezáltal az elsődleges vagy túlnyomórészt meghatározó célra vagy összetevőre (a konkrét esetben a Kazahsztánnal kötendő *partnerségi megállapodás*)

43 Az ítélkezési gyakorlat fejlődésének, valamint az EUMSZ 114. cikke alkalmazhatósága feltételeinek átfogó áttekintéséért lásd Jens-Uwe Franck, Giorgio Monti, Alexandre de Streel: *Article 114 TFEU as a Legal Basis for Strengthened Control of Acquisitions by Digital Gatekeepers (Legal Opinion commissioned by the Federal Ministry for Economic Affairs and Energy)*. Elérhető: https://www.bmwk.de/Redaktion/EN/Publikationen/Wirtschaft/article-114-tfeu-as-a-legal-basis-for-strengthened-control-of-acquisitions-by-digital-gatekeepers.pdf?__blob=publicationFile&v=1 [letöltve: 2023. szeptember 25.].

44 Lásd C-436/03. sz. ügy 39. pont, valamint a C-491/01. sz. ügy 61. pont és az ezekben hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

45 C-398/13 P. ügy, Inuit Tapiriit Kanatami és társai kontra Európai Bizottság, 2015. szeptember 3., 26–27. pontok és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

46 C-482/17. sz. ügy 38–39. és 56. pontok.

47 C-491/01. sz. ügy 78. és 179. pontok.

48 C-482/17. sz. ügy 61. pont.

49 C-263/14. sz. ügy, Európai Parlament kontra Európai Unió Tanácsa (EU Tanzánia megállapodás), 2016. június 14., 43. pont és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat, valamint a C-180/20. sz. ügy 33–34., 46., 54. és 56. pontok.

50 C-244/17. sz. ügy 29–30. pontok, valamint C-275/20. sz. ügy, Európai Bizottság kontra az Európai Unió Tanácsa (a Koreai Köztársasággal kötött megállapodás), 2022. március 1., 46–48. pontok.

51 1/19. sz. vélemény 262. pont és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

52 „Az előzőekből következik, hogy a nemzetközi megállapodás Unió általi megkötésére vonatkozó határozathoz hasonlóan az olyan határozatot, amellyel a Tanács az EUMSZ 218. cikk (9) bekezdése alapján kialakítja a valamely megállapodással létrehozott szervben az Unió által képviselendő álláspontot, és amely kizárólag a KKBP-re vonatkozik, az EUMSZ 218. cikk (8) bekezdése második albekezdésének megfelelően főszabály szerint egyhangúlag kell elfogadni. Ellenben, ha az ilyen határozat több összetevőt foglal magában vagy több cél elérésére irányul, amely közül egyes célok a KKBP hatálya alá tartoznak, az elfogadásához alkalmazandó szavazási szabályt elsődleges vagy túlnyomórészt meghatározó céljára vagy összetevőjére tekintettel kell meghatározni. Ezért ha a határozat elsődleges vagy túlnyomórészt meghatározó célja vagy összetevője olyan terület hatálya alá tartozik, amely esetében valamely uniós jogi aktus elfogadásához nincs megkövetelve az egyhangúság, az említett határozatot az EUMSZ 218. cikk (8) bekezdése első albekezdésének megfelelően minősített többséggel kell elfogadni.” C-244/17. sz. ügy 38. pont.

tekintettel a közösségi pillér, valamint a közös kül- és biztonságpolitikai pillér eltérő szavazási szabályai esetén sem követte meg a nemzetközi megállapodás kettébontását, hanem ez utóbbi célok járulékos jellegére tekintettel „alárendelte” azokat a partnerségi megállapodás minősített többséggel történő döntéshozatalt lehetővé tevő rendelkezéseinek.

Az Unió és/vagy a tagállamok nemzetközi fellépését megalapozó anyagi jogi jogalap helyes megválasztásának a megállapodás által létrehozott intézményekben (pl. vegyes bizottság, vitarendezési fórum stb.) képviselendő közös álláspont kialakítása során is jelentősége van. A Tanács az adott nemzetközi megállapodás végrehajtására irányuló szervekben, amennyiben az ilyen szerveknek joghatással bíró jogi aktust kell elfogadniuk, az Unió által képviselendő álláspontok kialakítása érdekében határozatot fogad el.⁵³ Az így létrejövő jogi aktus elfogadási eljárása igazodik az adott szakpolitikai területre irányadó eljárási és szavazási szabályokhoz.⁵⁴ A szabályozási terület meghatározásához szintén valamennyi azonosítható objektív tényezőt figyelembe kell venni,⁵⁵ ugyanakkor a határozat összetevőit, és adott esetben ezek domináns jellegét ilyenkor is meg kell vizsgálni, ami végső soron az egyhangúság követelményétől való eltérést eredményezhet.⁵⁶

A nemzetközi megállapodások vonatkozásában tehát megállapítható, hogy a Bíróság az Unió külső tevékenysége anyagi jogi jogalapjának meghatározásakor is alkalmazza a súlyponttesztet, és így a jogalapot a megállapodás egészének értékelése alapján állapítja meg. A nemzetközi megállapodás által létrehozott szervezetekben képviselendő álláspontot meghatározó tanácsi határozatok jogalapjának beazonosításakor szintén a megállapodás egészére irányadó anyagi jogi jogalapot veszi figyelembe, ugyanakkor az ilyen határozatok kettéválasztását is megengedi, amennyiben egyébként maga a megállapodás is külön összetevőket

tartalmaz, és az ezen (megállapodásbeli) összetevőknek megfeleltethető anyagi jogi jogalapot használják a nemzetközi szervezetben képviselendő álláspontokról szóló tanácsi határozat elfogadásához is.⁵⁷

5. ÖSSZEZGÉS

Egy uniós jogalkotási aktus anyagi jogi jogalapjának megválasztása sem a tagállamok, sem a jogalkotásban részt vevő intézmények, sem pedig a jogalkotási aktusok legalitását ellenőrizni jogosult Bíróság szempontjából nem tekinthető pusztán technikai vagy eljárási kérdésnek. Az anyagi jogi jogalapok pontos beazonosítása ugyanis elválaszthatatlanul kapcsolódik az Európai Unióra ruházott hatáskörök mértékéhez és e hatáskörök gyakorlásának korlátaihoz, valamint az intézményi egyensúlyhoz, továbbá hozzájárul az Európai Unió külső és belső cselekvése közti szimmetria kialakításához is. A (látszólag) kötött hatásköri kereteket azonban az intézmények a jogalapok tudatos megválasztásával, adott esetben pedig az – uniós szabályozási környezetnek az új társadalmi-gazdasági helyzetekhez való igazíthatóságát lehetővé tevő – általános jogalapok használatával rugalmasan képesek alakítani, amit az Európai Unió Bíróságának ítélkezési gyakorlata is támogat. Tekintettel továbbá arra, hogy egy jogalkotási aktus által követett másodlagos szabályozási célok csak kivételes esetben igazolhatják egy másodlagos jogalap elfogadását is, az elsődleges célokhoz igazodó anyagi jogi jogalaptól következő eljárási és szavazási szabályok végső soron a tagállamok egymással, illetve az Unióval szembeni mozgásterének csökkentése irányába hathatnak.

53 Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (EUMSZ) 218. cikk (9) bekezdése értelmében: „A Tanács a Bizottságnak vagy az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselőjének a javaslata alapján határozatot fogad el valamely megállapodás alkalmazásának felfüggesztésére, valamint a megállapodásokkal létrehozott szervekben az Unió által képviselendő álláspontok kialakítására vonatkozóan, amennyiben az ilyen szervnek joghatással bíró jogi aktust kell elfogadnia, kivéve a megállapodás intézményi kereteit kiegészítő vagy módosító jogi aktusokat.”

54 C-180/20. sz. ügy 31. pont.

55 C-180/20. sz. ügy 33. pont.

56 C-244/17. sz. ügy 38. pont.

57 A C-180/20. sz. ügy bírósági összefoglalóját. Elérhető: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=245549&pageIndex=0&doclang=HU&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&id=3800904> [letöltve: 2023. szeptember 25.].