

ACTA UNIVERSITATIS SZEGEDIENSIS

---

ACTA JURIDICA ET POLITICA

Tomus LIX.  
Fasciculus 3.

CSÁSZÁR MÁTYÁS

**Az Európai Unió normáinak jogforrási  
hierarchiája**

SZEGED  
2001

Edit

Comissio Scientiae Studiorum Facultatis Scientiarum Politicarum et Juridicarum  
Universitatis Szegediensis

ELEMÉR BALOGH, LAJOS BESENYEI, LÁSZLÓ BODNÁR,  
JÓZSEF HAJDÚ, ÉVA JAKAB, JENŐ KALTENBACH, TAMÁS KATONA,  
JÁNOS MARTONYI, FERENC NAGY, PÉTER PACZOLAY,  
BÉLA POKOL, JÓZSEF RUSZOLY, LAJOS TÓTH, LÁSZLÓ TRÓCSÁNYI

Redigit  
KÁROLY TÓTH

Nota  
Acta Jur. et Pol. Szeged

Kiadja

a Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának  
tudományos bizottsága

BALOGH ELEMÉR, BESENYEI LAJOS, BODNÁR LÁSZLÓ,  
HAJDÚ JÓZSEF, JAKAB ÉVA, KALTENBACH JENŐ, KATONA TAMÁS,  
MARTONYI JÁNOS, NAGY FERENC, PACZOLAY PÉTER,  
POKOL BÉLA, RUSZOLY JÓZSEF, TÓTH LAJOS, TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ

Szerkeszti  
TÓTH KÁROLY

Kiadványunk rövidítése  
Acta Jur. et Pol. Szeged

ISSN 0324–6523 Acta Univ.  
ISSN 0563–0606 Acta Jur.

A jogforrási hierarchia mint téma nem tartozik az európai jogtudomány klasszikus témái közé, nem rendelkezik nagy hagyományokkal a közösségi és uniós jogirodalomban és joggyakorlatban. A téma virágkorát az 80-as évek végén, 90-es évek elején élte az Európai Unióról szóló Szerződéshez (Maastricht) és az azt követő, 1996-os Kormányközi Konferencia előkészítéséhez kapcsolódóan. Ezidőtájt több elméleti javaslat és hivatalos intézményes tervezet született a jogforrási hierarchia közösségi jogba történő beépítésére vonatkozóan. Ez a törekvés kifejezett formában is megjelent az Európai Unióról szóló Maastrichti Szerződéshez kapcsolódó 16. számú Nyilatkozatban, mely szerint az „1996-os Kormányközi Konferencia felülvizsgálja, hogy milyen mértékben lehet újragondolni a közösségi aktusok osztályozását egy normák közötti megfelelő hierarchia bevezetése érdekében.”

A Kormányközi Konferencia közeledtével a problematika fokozatosan marginalizálódott a kezdeti lelkesedést és nagyszámú tervezetet követően olyannyira, hogy a kérdés le is került a Kormányközi Konferencia napirendjéről és a Konferencia illetve az Amszterdami Szerződés adós maradt az igazi intézményi reformmal és a jogforrási hierarchia bevezetésével.

A jogforrási hierarchia egy komplex jogrenden belül struktúrát teremt a jogi normák és normaalkotó intézmények között, ezzel erősíti az adott jogrendszer stabilitását és kiszámíthatóságát.

A jogforrási hierarchia minőségbeli értékrendet, érvényesülési és jogalkalmazási sorrendet jelent a hierarchia különböző szintjén elhelyezkedő jogszabályok között és a különböző típusú normák egymáshoz való viszonyát fejezi ki. A jogforrási hierarchia egyik legalapvetőbb célja, hogy az azonos jogviszonyra alkalmazandó, de adott esetben különböző jogkövetkezményekre vezető jogszabályok közötti ütközést, kollíziót feloldja.

A jogforrási hierarchia koncepciójának legáltalánosabban elfogadott elvei:

- a magasabb szintű jogszabály megelőzi az alacsonyabb szintű jogszabály alkalmazását, így az alacsonyabb szintű szabály a magasabb szintűtől nem térhet el, csak amennyiben a magasabb szintű eltérést enged,
- *lex specialis derogat legi generali*,
- *lex posterior derogat priori*,
- a közvetlenül választott törvényhozó testület által alkotott jogszabályok magasabb rendűek, mint a végrehajtó szervek által alkotott jogszabályok.

A jogi normáknak a hierarchikus rendben elfoglalt helye meghatározására használatosak tartalmi kritériumok (*lex specialis*) és formai kritériumok (jogszabály megalkotásának időpontja – *lex posterior*, a jogi norma jogi alapja, a jogszabály megalkotója, jogszabály-alkotási eljárás jellege stb.).

### *1. A hierarchia koncepciója és az európai integráció*

Az Európai Unió jogrendjében nincsenek az uniós jogi normák közötti ütközések feloldására és a jogforrási hierarchiára vonatkozó írott szabályok és elvek. Bizonyos intézmények – mint például a hatáskörök szétosztása (EK. 7. cikk, ex 4. cikk),<sup>1</sup> konstitucionális normaalkotási eljárás, jogszabályalkotási eljárás és a jogi aktusok jogszerűsége feletti bírói kontrol szétválasztása – egyfajta struktúrát teremtenek az EU jog jogi rendelkezései között. Azonban sem a tagállamoktól független jogalkotási autonómia, sem az uniós szervek közötti hatáskörök megosztása nem érte el azt a szintet, mely az egyes tagállamok nemzeti jogrendszerében érvényesülő jogforrási hierarchia alapját képezi. Az európai jogrend egy folyamatosan fejlődő koncepció és egy túl merev struktúra a fejlődés gátját képezheti. Az alapszerződésekben található ellentmondások és joghézagok, melyek a közösségi jogrend nem teljesen érett természetéből fakadtak, a jogrendszer folyamatos továbbfejlesztését igényelték. Ezeket a pontosításokat a múltban jórészt az Európai Unió Bírósága végezte el, elsősorban tartalmi kritériumok és nem formai megfontolások alapján. Ezen kimondott elvek némelyike (mint például a közösségi jog szupremáciája) teremtett egyfajta hierarchiát az EU jog és a tagállamok nemzeti joga között.

Ezért nem meglepő, hogy a közösségi jogon belüli jogforrási hierarchiát mint a jogrendszer és jogi analízis hatékonyságának fejlesztését szolgáló koncepciót jobbra tagadják. A jelenleg folyó vita, mely a különböző uniós jogi aktusok közötti hierarchia bevezetésével kapcsolatos, egyre inkább az intézményi újraszabályozás kérdésére szűkíti a koncepciót, nevezetesen az Európai Unió Bizottsága végrehajtó hatáskörének növelésére. Azonban az EU jognak egyre differenciáltabb jogrendszerré fejlődése elengedhetetlenül megnöveli olyan mechanizmusok alkalmazását, melyek szélesítik a jogi normák autoritását, biztosítják a kiszámíthatóság nagyobb fokát és hierarchia fogalmának szisztematikusabb használatát.<sup>2</sup>

### *2. Jogforrási hierarchia az EU jogi normái között*

A jogforrási hierarchia legális definíciójával az írott EU jogban nem találkozhatunk. Sem az Alapszerződések, sem a másodlagos jogalkotás aktusai nem tartalmaznak kifejezett rendelkezést a jogforrási hierarchiára vonatkozóan, különösen igaz ez az EU intézmények által alkotott jogi normákra.

Az EU Bírósága azonban több ügyben is hivatkozott a jogi normák hierarchiájára, mint az európai jog íratlan elvére.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Európai Közösséget Alapító Szerződés 7. Cikk, Amszterdami Szerződéssel beiktatott módosítás előtt 4. Cikk.

<sup>2</sup> Roland *Bieber*, Isabelle *Salomé*: Hierarchy of Norms in European Law, Common Market Law Review 33, 1996, 911–912. p.

<sup>3</sup> 38/70. sz. eset, *Tradex/Einfuhr-u. Vorratsstelle* 1971. ECR 145; 34/78 sz. eset *Yoshida/Kamer van Koophandel*, 1979. ECR 115; 145/79. sz. eset *Roquette v. France* 1980 ECR 2917, 2940, 2945; T-536/93. sz. eset, *Benzler v. Commission* 1994. ECR (SP) II- 777, para 33; CFI T-285/94. sz. eset, *Pfloescher v. Commission*, 1995. 12.14. ítélet.

A hierarchia fogalmát általában úgy fogták fel hosszú időn keresztül, mint az Alapszerződések alapján elfogadott aktusok és ugyanezen aktusok végrehajtására, implementálására elfogadott normák egymáshoz való viszonyát. Csak az utóbbi időkben kezdtek felfedezni a jogelméletben a hierarchia lehetőségét egyetlen jogszabály rendelkezései között, ugyanúgy mint kompetenciák, hatáskörök és döntéshozatali eljárások között.<sup>4</sup>

*a) Hierarchia a szabályozási kompetenciák között*

Az EU jog rendszere nem működik a nemzeti jogoktól függetlenül. Ezért a hierarchia problémája nemcsak az EU jogon belül jelentkezik izoláltan, hanem az EU jog és nemzeti jogok viszonylatában is. Az Alapszerződések kifejezett rendelkezése hiányában az EU Bírósága rendszertani értelmezéssel kialakította a közösségi jognak a nemzeti jogokkal szembeni elsőbbségének elvét.<sup>5</sup>

Az EU jog szupremáciájának elve inkább funkcionális megfontolásokból fakad, mintsem a kompetenciák hierarchijából, mint például egy szövetségi állam esetében, ahol egy szövetségi rendelkezés szupremáciát biztosít a szövetségi jognak. A funkcionális megfontolás következtében a nemzeti jog „nem alkalmazandónak” tekintendő és nem „érvénytelennek”; így a konfliktus kevésbé dramatikus. Ez a megoldás elfogadható mindaddig, amíg az Unió és a tagállam a saját szabályozási kompetenciájában jár el és az ütközés csak közvetetten merül fel.

A tagállamok és az Unió közötti szabályozási kompetenciák explicit megkülönböztetése, például a kizárólagos EK kompetenciák EK szerződés 5.(ex3B) Cikke általi formális elismerése, megnövelte a közvetlen ütközések lehetőségét. Ezen ütközések azonban már egy differenciáltabb hierarchia segítségével oldhatóak fel. Míg a közvetett ütközések esetében elfogadható a nemzeti jogszabályok „nem alkalmazhatósága”, addig a kizárólagos Uniók kompetenciák területén a nemzeti jogszabályok „érvénytelennek” minősülnek.<sup>6</sup>

*b) Hierarchia az EU intézmények hatásköre között*

Jogi értelemben nincs hierarchia az Unió alapvető intézményei között, egyik intézmény sem áll valamely másik felett. Az intézmények hatásköre nincs élesen elválasztva egymástól, nem érvényesül tisztán a hatalom megosztás nemzeti államokra jellemző elve, a döntéshozatali és jogszabályalkotási eljárásokban legalább három EU szerv működik közre eltérő mértékben. Mind a Bizottság, mind a Tanács – akár közösen, akár önállóan – megalkothat egyaránt normatív aktusokat, egyedi aktusokat, alapvető jogszabályokat és implementációs jogszabályokat. Az Európai Parlament pedig a

<sup>4</sup> Bieber, *Salomé*: i.m. 913. p.

<sup>5</sup> 6/64. sz. eset *Costa v. ENEL* 1964. ECR 585

106/77. sz. eset *Simmenthal* 1978 ECR 629, para 17.

Lásd még *Berke–Burián–Bojta–Dienes–Kirdály–Martonyi: Az Európai Közösség Kereskedelmi Joga*, Budapest 1994, I. kötet 40–43. p.

<sup>6</sup> Bieber, *Salomé*: i.m. 914. p.

szabályozási tárgy által meghatározott döntéshozatali eljárési formától függően különböző mértékben vesz részt a jogszabályalkotásban az egyszerű konzultációtól kezdve a közös döntéshozatalon keresztül a vétójog jellegű egyetértésig.

Egy esetleges intézmények közötti hierarchia bevezetése növelhetné a sokszereplős rendszer hatékonyságát. A hierarchia különböző elvek alapján épülhetne fel:

- közvetlen legitimáció foka,
- a feladatkör természete (legiszláció vagy implementáció),
- a megadott norma típusa (általános norma vagy egyedi aktus)

Egy hasonló megoldás közelebb vinné a rendszert a klasszikus hatalmi ágak megosztása elvéhez.<sup>7</sup>

Egy merev hierarchia bevezetése a Parlament, a Tanács és a Bizottság között azonban akadályozhatná az intézmények kumulatív legitimációja teljes kihasználását. Az EK Szerződés ugyanis öt alapintézményre bízta közösen a Közösség feladatait, de minden szerv a Szerződés által ráruházott hatáskörben jár el.<sup>8</sup>

### *c) Hierarchia a döntéshozatali eljárások között*

Az Alapszerződések rendelkezései szerint intézményes hierarchia a döntéshozatali eljárások között nem létezik, egyik eljárás sem magasabb rendű vagy „elsőbb” a többihez képest. Minden eljárásnak azonos formai státusza van.

Elemzők szerint adott esetben több szempont alapján is lehetőség lenne a különböző döntéshozatali eljárások között egyfajta sorrendiség bevezetésére:

- eljárásban közreműködő intézmények kisebb vagy nagyobb száma,
- a demokratikusan választott Parlament közreműködésének mértéke az eljárásban,
- egyhangú döntést megkívánó eljárás megelőzné a minősített többségi és többségi szavazást előíró eljárást.

Bár explicit, formális különbség a döntéshozatali eljárások között nincs, a döntéshozatal formáját a szabályozási tárgy és a megalkotandó norma tartalma határozza meg, egyenesen a hierarchia bizonyos elemeit felfedezni vélik a döntéshozatali eljárások terén.<sup>9</sup>

1. Döntéshozatali eljárások külön cikkelyekben történő megfogalmazása (EK Szerződés 251. Cikk (ex 189 B), 252. Cikk (ex 189 C).);
2. Kutatás és technológiai fejlesztés politika terén az EK Szerződés 166. Cikkelye (ex 130I) tartalmi kritériumok alapján tesz különbséget, „keretprogram” és „specifikus program” között. (Közös döntéshozatali eljárás szükséges a keretprogramok elfogadásához és egyszerű konzultációs eljárás, minősített többségi szavazással a specifikus programok elfogadásához).

<sup>7</sup> Bieber, *Salomé*: i.m. 915. p.

<sup>8</sup> EK Szerződés 7. cikk (ex 4.Cikk).

<sup>9</sup> Bieber, *Salomé*: i.m. 916–917. p.

d) Hierarchia az EU jogi aktusai között

Az EU jogforrási rendszerében nem találkozhatunk a jogi normák olyan intézményes, formális hierarchiájával, mint általában egy állam jogrendszerén belül. Evonatkozásban az Alapszerződések nem tartalmaznak explicit rendelkezést. Különösen igaz ez a másodlagos jogalkotás termékeire, tehát az EU intézmények által megalkotott jogszabályokra és aktusokra.

Az *elsődleges jogforrások*at illetően (Alapszerződések, azok módosításai, tagállamok által kötött nemzetközi egyezmények, alapelvek) azonban bizonyos korlátozott mértékű hierarchia azonosítható az uniós jogban is.<sup>10</sup>

a) A *lex speciális* és a formális elsőbbség elve alapján az Európai Szén és Acélközösséget Alapító Szerződés és az Európai Atomenergia Közösséget Alapító Szerződés elsőbbséget élvez az Európai Közösséget Alapító Szerződéssel szemben az EK Szerződés 305 Cikke (ex.232) alapján.

b) Az Európai Bíróság joggyakorlatának köszönhetően bizonyos hierarchia kialakult az EK Szerződés rendelkezései között is, nevezetesen idővel elismerést nyert a magasabb ereje olyan „alkotmányos” vagy „alapelvi” jellegű rendelkezéseknek, mint a diszkrimináció tilalma, demokrácia, alapjogok, piac egysége, arányosság, közösségi jogrendszer hatékonysága.

c) Nem vitatott továbbá az *elsődleges jogforrások* elsőbbsége a másodlagos jogforrások, tehát az intézmények által alkotott jogi normák felett.

d) Kiemelt helyet foglalnak el továbbá az EU jogforrási rendjében az Európai Bíróság ítéletei. Az Európai Bíróság jogértelmezési gyakorlata keretében komoly jogalkotó szerepet is betöltött az Alapszerződések által nem szabályozott joghézagok kitöltésével és az EU intézmények által alkotott jogi normák és egyéb aktusok legalitásának ellenőrzése során. [EK Szerződés 230., 231. Cikk (ex 173., 174.)]. Ez utóbbi keretében az EU Bíróság érvénytelenné is nyilváníthat valamely intézmény által megalkotott jogszabályt. Az EU Bíróság ezen hatásköre a Bíróság ítéletét az intézmények által alkotott jogi aktusok fölé emeli.

A *másodlagos jogalkotás* aktusait illetően az EK Szerződés 249. Cikkelye (ex 189.), mely felsorolja a Tanács, a Parlament és a Bizottság által alkotható jogi aktusok típusait, nem rendelkezik ezen aktusok hierarchiájáról, egymáshoz való viszonyáról. Ennek következtében nem beszélhetünk ezen jogi normák közötti formális értékkülönbségekről vagy szintekről. A Tanács által alkotott rendeletek nem magasabb rendűek a Bizottság által alkotott rendeleteknél. Nem vezethető le hierarchia a rendeletek és irányelvek között sem. Igen gyakran az általános minőségű szabály és egyedi aktus közötti klasszikus hierarchikus kapcsolat elve sem alkalmazható konzekvensen a rendelet és a határozatok (decision) kapcsolatára.

Az Európai Bíróság ítélezései gyakorlata során megpróbálta racionalizálni a másodlagos aktusok rendszerét és megpróbált egyfajta prioritási skálát felállítani a legnyilvánvalóbb esetek vonatkozásában. Azonban a Bíróságot illetően is csak eseti jellegű és korlátozott számú döntésekről lehet beszélni, és a bíróság gyakorlata sem konzisztens.

<sup>10</sup> Antonio Tizzano: La gerarchia delle norme comunitarie, Il diritto dell' Unione Europea 1/1996. 61. p.

A Bíróság által leggyakrabban alkalmazott elvek az Unió jogszabályok közötti prioritási rend felállítására:

1. lex specialis szabálya,
2. általános jogi aktus elsőbbsége az egyedi aktus felett,
3. alapszabály (fundamental norm) elsőbbsége a végrehajtási normával (implementing norm) normával szemben.<sup>11</sup>

*ad 1.* Intézményi kérdésekben azonban a Bíróság igyekszik elsőbbséget biztosítani az általános norma javára (pl. EK Szerződés 202. Cikk (ex 145.) a 274. Cikkkel (ex. 205.) szemben);<sup>12</sup>

A Bíróság érvétele általában arra korlátozódik, hogy a rendelkezés tartalma alapján állapítson meg bizonyos elsőbbséget. Ez a megközelítés azonban konfúziót okozhat, mert a legtöbb alapszerződési rendelkezés kombinálja a tartalmi és intézményi rendelkezéseket. A C-300/89. sz. esetben a Bíróság lépést tett intézményes elemek, nevezetesen az Európai Parlament szerepének foka a konkrét normák megalkotására irányuló eljárásban, figyelembe vételére is és elmozdul egyfajta eljárási hierarchia irányába.<sup>13</sup>

*ad 2.* Az Elsőfokú Bíróság a Scholler Lebensmittel ügyben hozott 1995.06.08-i ítéletében a jogszabályok hierarchiájára történő kifejezett hivatkozással megerősítette, hogy egy egyedi határozat nem korlátozhatja egy normatív aktus, az adott esetben egy rendelet jogi hatásait, kivéve ha ez utóbbi felhatalmazást ad rá.

Hasonlóképpen foglalt állást a Bíróság T-51/89. sz. Tetra Pak ügyben (Raccolta p.II-309., 359. ss.) azonban az Alapszerződésre, mint magasabb szintű normára történő hivatkozással.<sup>14</sup>

*ad 3.* Ezen esetkör is hordoz magával nehézségeket, mivel az implementáció eshet mind a Tanács mind a Bizottság hatáskörébe és mindkét szerv jogosult alapszabály elfogadására. Továbbá különösen a mezőgazdaság területén sok norma önmagában előírja végrehajtási szabályok megalkotását a Tanács, a Bizottság és a tagállamok számára.

Egyesek elképzelhetőnek tartják hierarchia bevezetését tisztán formai kritériumok, a 249. Cikk (ex 189.) tipológiája alapján. A rendelet önmagában az elnevezésénél fogva megelőzi az irányelvet tekintet nélkül a jogszabály tartalmára vagy megalkotási eljárására. Ezen koncepció szerint a funkcionális aspektusokat figyelmen kívül kell hagyni és el kell tekinteni a norma esetleges alkotmányos, legiszlációs vagy végrehajtási minőségétől.<sup>15</sup>

Egy ilyen megközelítés azonban számos ponton kifogásolható:

- A 249. Cikk (ex 189) egy bizonyos sorrendben sorolja fel a jogi aktusokat, de ez nem jelent hierarchikus rendet.

<sup>11</sup> 25/70. sz. eset Köster v. Einfuhr-u. Vorratstelle 1970 ECR 1161; C-240/90. sz. eset Németország v. Bizottság 1992. ECR 5383; C-471/93. sz. eset Parlament v. Tanács 1995. ECR I- 1185; C-156/93. sz. eset Parlament v. Bizottság 1995. ECR I-2019.

<sup>12</sup> 16/88. sz. eset Bizottság v. Tanács 1988. ECR 3457.

<sup>13</sup> C-300/89. sz. eset Bizottság v. Tanács 1991 ECR I-2867, lásd még Bieber, *Salomé*: i.m. 919 p.

<sup>14</sup> *Tizzano*: i.m. 62 p.

<sup>15</sup> Bieber, *Salomé*: i.m. 920. p.



- A 249. Cikk (ex 189) nem kizárólagos jellegű, számos ún. atipikus aktus jelenik meg az Alapszerződések egyéb rendelkezéseiben. Így a 249. Cikk (ex 189) szerinti esetleges hierarchia nem volna teljes.
- Az Alapszerződések számos helyen az „aktus” (act) fogalmat használják a másodlagos jogalkotás megjelenési formájának leírására. Az aktus fogalom így minden megkülönböztetés és hierarchia nélkül használatos a jogalkotási szándék minden kifejezésére.
- Az Európai Bíróság elsősorban a tartalma és nem a formája alapján állapítja meg egy aktus jogi minőségét.<sup>16</sup>
- Egy ilyen formai alapú osztályozás bevezetése egy túl merev rendszert eredményezne és az atipikus aktusok megnövekedett, túlbúrjázó használatához vezetne.

Az Unió jog jelen fejlettségi állapotában sem a tipikus sem az atipikus aktusok között nem állítható fel semminemű hierarchia és értékrend sem a funkciójuk, sem a tipikus tartalmuk sem meghozatali eljárásuk alapján.

### *3. Érvek a jogforrási hierarchia bevezetése mellett*

#### *a) Történelmi érvek*

A hierarchia hiánya történelmi okokra, az európai integrációs folyamat kezdetére vezethető vissza. A Közösség klasszikus nemzetközi intézmények hagyományaira és tapasztalataira épülve született. Ekkor még nem voltak láthatók azok a sajátos eltérési irányok, melyek felé később fejlődött. Később azonban egy érettebb fejlettségi fázisba lépett az európai integrációs folyamat, a Közösség hatáskörének folyamatos bővülése, az intézményközi kapcsolatok fejlődése, komplexitása alapvetően megváltoztatták a kezdeti kereteket és sok vonatkozásban meghaladták a tradicionális technikákat. Ezek a változások azonban nem éreztették hatásukat a jogforrási rendszerben. Egy olyan rendszerben mint az Unió jog, mely a jogállamiság eszméire épül, mely egy önálló jogrendszerként fejlődött, saját intézményi apparátussal, mely szupremáciát élvez a tagállamok jogával szemben és közvetlen hatállyal tud bírni az individumokra nézve, nem tud továbbfejlődni a jogforrási rendszer racionálisabb, rendezettebb szabályozása nélkül.

#### *b) Normatív érvek*

Az Alapszerződés által leírt technikák a uniós akciók eszközeinek meghatározására egyre nagyobb konfuziót mutatnak, az intézmények aktusai a gyakorlatban egyre kevésbé felelnek meg a Római Szerződésben foglalt tipológiának, egyre nagyobb számban jelennek meg továbbá az ún. atipikus aktusok. A rendelet és irányelv közötti alap-

---

<sup>16</sup> 16 és 17/62. sz. egyesített esetek 1962. ECR 901; 25/62. sz. eset Plaumann & Co. v. Bizottság 1963. ECR 197; C-25/94. sz. eset Bizottság v. Tanács, 1996. ECR I-1469.

vető hagyományos különbségek egyre inkább eltűnnek. Közvetlen hatállyal nem csupán a rendeletek, hanem meghatározott feltételek teljesülése mellett az irányelvek is bírhatnak. Nem olyan meghatározó már az aktusok végrehajtásához szükséges tagállami vagy uniós közreműködés mértéke sem az elhatárolásban: egyrészt a rendeletek is egyre gyakrabban igényelnek végrehajtási normákat, másrészt az ún. „részletezett irányelvek” – melyek gyakorlatát az Európai Bíróság alakította ki – a nemzeti átvételi szabályoktól függetlenül is ki tudják fejteni hatásukat. Nem beszélve a megalkotásukra vonatkozó döntéshozatali eljárások formáinak, a közzétételi eljárásaiknak azonosságáról.

Az atipikus aktusok burjánzását illetően az utóbbi időben egyre több és jelentősebb kritika érte az uniós gyakorlatot a nem nevesített és informális eszközök túlzott használatáért. A „resolution”, „conclusion”, „declaration”, „Beschlüsse”, „communication”, „act”, „accordo interistituzionale” között nem könnyű rendet teremteni és megállapítani ezen eszközök természetét és hatását. Egy artikulált jogforrási hierarchia hiánya miatt az eligazodás az aktusok között meglehetősen komplikált.

A jogforrási hierarchia bevezetése, mely lehetővé tenné a normatív aktusok megkülönböztetését funkciójuk, megalkotójuk alapján és egy prioritási rendet állítana fel közöttük, mindenképpen növelné a rendszer koherenciáját és hatékonyságát.

### *c) Intézményi érvek*

Az intézmények hatáskörét, feladatát és normatív eszközeit illetően az Unió rendszere nem képvisel egy kielégítő rendet különös tekintettel a „törvényalkotási” és végrehajtási feladatok és hatáskörök konfuziójára. A törvényhozói feladatokat a Tanács és az Európai Parlament gyakorolja, ám a Bizottság közreműködésével. Mindkét előző intézmény ugyanakkor közreműködik, különböző módon és mértékben, a végrehajtó feladatok ellátásában is, mely tehát nem tartozik a Bizottság monopoliumába. Távol vagyunk tehát egy olyan rendszertől, melyben a demokratikusan választott parlament mint a legitimitáció hordozója gyakorolja a törvényhozói hatalmat és a végrehajtó a feladatait politikai szervek kontrolja alatt látja el. Ez nyilvánvalóan abból adódik, hogy az EU federális és kormányközi jellemvonásokat egyaránt magán visel.

A hihetetlenül összetett és bonyolult döntéshozatali rendszer helyett az átláthatóságot növelné a döntéshozatali eljárások számának csökkentése, egyszerűsítése, egy olyan struktúra kialakítása, melyben minden normaalkotó szervnek meglenne a saját normaalkotási eljárása, igazodva az ellátott feladathoz. A jogforrások hierarchiájára alapuló rendszerben könnyebben volna meghatározható a közös döntéshozatali eljárás és az Európai Parlament közreműködésének alkalmazása, mely alapvetően a törvényhozási természetű tárgyakra és aktusokra korlátozódna.

Az aktusok között hierarchia bevezetése további előnyöket is hordozna a rendszer koherenciája és az átláthatósága mellett:<sup>17</sup>

- Nagyobb lehetőség nyílna a szubszidiaritás elvének használatára, ugyanis a törvényalkotó és végrehajtó feladatköreinek világos elválasztása esetén

<sup>17</sup> Tizzano: i.m. 70. p.

megengedné az utóbbi feladatainak szétesztását az intézmények és a tagállamok között.

- Javítaná a törvényalkotás (legislation) minőségét, mert elkerülné az intézmények többségének közvetlen közreműködését a tisztán végrehajtási jellegű szabályok megalkotásában.
- Egy racionálisabb és hatásosabb rendszerét biztosítaná a bírói jogszolgáltatásnak, mert kiterjesztené az egyének kereset indítási lehetőségét a végrehajtó szervek által alkotott normák és aktusok ellen.

#### 4. Ellenérvek a jogforrási hierarchiával szemben

a) A jogszabályok hierarchiájának kontinentális jogrendszerekben ismert formája kevésbé elfogadott a common law jogrendszerekben. A témával kapcsolatos koncepcionális felfogásbeli különbségek a jogintézmény bevezetésének komoly akadályát képezik.

b) Nem könnyű tisztán különbséget tenni például a „törvény” és „rendelet” mint jogforrások között, mint ahogy mutatják azon jogrendszerek tapasztalatai, ahol ez a kettősség ismert.

c) Az uniós jogrendszerben nem érvényesül a törvényhozó és végrehajtó hatalom nemzeti jogrendszerekre jellemző elválásztása.

d) Többen hivatkoznak a jogforrási hierarchia bevezetésével kapcsolatos technikai nehézségekre: az irányelv és rendelet közötti tradicionális különbség újragondolása, az Unió jog egyik alaprendelkezésének, a 249. Cikknek (ex 189) módosítása, alapszerződési rendelkezések összhangjának megteremtése stb.

e) A hierarchia bevezetése előfeltételezi az Unió és a tagállamok közötti kompetenciák újraosztását, melyben a fontosabbak az Unióhoz kerülnének, míg a másodlagos jellegűek maradnának a tagállamoknál, melyekben az Unió nem kíván eljárni vagy a tagállamokra átruház. A normák hierarchiája mellett így kialakulna egy intézményi hierarchia is olyan értelemben, hogy a nemzeti intézmények az Unió intézmények alárendeltjei lennének.

e) Kifogások érik a hierarchia bevetését az intézmények közötti horizontális kapcsolatokra gyakorolt hatásai miatt is. Maga után vonná ugyanis az Európai Parlament hatáskörének kiszélesedését és elkerülhetetlen részvételét valamennyi legiszlációs aktus megalkotásában. Még komolyabbak az aggodalmak amiatt, hogy a Bizottság monopóliuma alakulna ki a végrehajtó hatalom területén és a tagállamok, de különösen az Európai Parlament elveszítené e területre vonatkozó hatáskörét. Ezen félelmek hivatalos helyekről is megerősítést nyertek, a jogi aktusok hierarchiájával a törvényalkotó szervek hatásköröket veszítenének a demokratikusan nem felelős végrehajtó szervekkel szemben.

f) Végül néhányan azzal érvelnek, hogy a jogforrási hierarchia bevezetése túl radikális és komplex változást jelentene az EU jog rendszerében.<sup>18</sup>

<sup>18</sup> Tizzano: i.m. 82–85. p.

## 5. Javaslato a jogforrási hierarchia bevezetésére

a) Az első jelentősebb szövegtervezet, melyben precíz hivatkozás jelent meg a jogforrási hierarchiára és a közösségi „törvény” kategóriájára, a Európai Parlament által 1984 februárjában jóváhagyott Európai Unióról szóló Szerződés tervezete, az ún. Spinelli Treaty volt.<sup>19</sup>

A 34. cikk rendelkezett a „Törvény definíciójáról”, mely szerint a törvény („la loi”) rögzíti azokat a szabályokat, melyek a közös akciók során alkalmazandóak. Amennyire lehet, a közös akciók alapvető elveinek meghatározására korlátozódik és az illetékes végrehajtó, akár tagállami, akár Unió hatóságra bízta az alkalmazás módjának meghatározását. A 40. cikk a Bizottságra ruházta a törvény végrehajtásához szükséges rendeletek és határozatok megalkotásának hatáskörét. A tervezet által javasolt jogszabályi hierarchia szerint az Európai Parlament és a Tanács közös döntéshozatali eljárásában elfogadott törvény a rendben közvetlenül az Alapszerződés után következik és az Unió kompetenciájába tartozó közös cselekvés fő jogi eszköze. Maga a törvény megjelölte volna, hogy a tagállamok vagy azok alanyai vagy mindkettő számára állapít meg kötelezettségeket.

b) Ezt követte az olasz delegáció javaslata, mely felhagyott az aktusok tipizálásának aktuális rendszerével és az aktusok funkciójára koncentrálva a következő kategóriákat különböztette meg: alkotmányos törvény, rendes törvény, rendeleti norma, adminisztratív aktus. A döntéshozatali eljárások is a megalkotandó norma szintje és természete szerint különböztek volna: alkotmányos eljárás (minősített többségi vagy egyhangú szavazással a Tanácsban) az alkotmányos törvények elfogadására, közös döntéshozatali eljárás a rendes törvények elfogadására stb.<sup>20</sup>

c) Az Európai Parlament 1991. április 18-i Határozatával elfogadott ún. Bourlanges jelentés is a közösségi aktusok tipológiájának módosításából és a törvényhozó szerv valamint a végrehajtó szerv hatásköre tiszta elválasztásának szükségességéből indult ki.<sup>21</sup>

A 189 Cikk módosítását javasolta, a „Spinelli Szerződéshez” képest a törvény fogalmának részletesebb szabályozását adta. Megpróbálta fenntartani a rendelet és irányelv drasztikus megkülönböztetésének hagyományos modelljét bevezetve a „keret-törvény” és „törvény” kettősét. A keret-törvény az irányelvhez hasonlóan egy állami normát követel meg a végrehajtásához, a címzett államokat kötelezi a elérendő célt illetően és a tagállamra bízta a cél eléréséhez szükséges eszköz és forma megválasztását.

Azon rendelkezései, melyekből egy feltétlen és precíz kötelezettség vezethető le, közvetlen hatállyal bírnak. A törvény a struktúráját és hatásait tekintve a rendelethez hasonlít.

A kettő fajta törvény között nincs hierarchia. Mindkettő alapvetően az alkalmazásához szükséges eszközök alapvető elveit, irányait és lényeges elemeit határozta volna meg. A végrehajtásukhoz szükséges szabályok megalkotása alapvetően a Bizottság hatáskörébe tartozott volna, mely rendeleteket, határozatokat és keret-rendeleteket fogadott volna el ennek érdekében.

<sup>19</sup> O.J. 1984. C 77/33; *Tizzano*: i.m. 71. p.

<sup>20</sup> *Tizzano*: i.m. 72–73. p.

<sup>21</sup> O.J.C 1991.05.20. 136. p.

d) Az előző dokumentummal egyidőben a Bizottság is a Kormányközi Konferencia elé terjesztette a jogszabályok hierarchiájával kapcsolatos javaslatát.<sup>22</sup>

A Bizottság javaslata sok hasonlóságot mutat a Parlament javaslatával, szintén indítványozta a 189. Cikk módosítását, a „törvény” beillesztését a közösségi jogforrások közé, azonban nem tett különbséget „törvény” és „keret-törvény” között. A törvény általános jellegű, minden elemében kötelező jogszabály, azon rendelkezései, melyek nem igényelnek végrehajtási szabályokat, közvetlenül alkalmazandók a tagállamokban. A törvények alapvetően az Alapszerződés végrehajtásához szükséges akciókat határoznak meg. A törvények végrehajtását a javaslat egészben vagy részben a tagállamokra bízta. A törvények mellett további közösségi aktusok a rendeletek, határozatok, ajánlások és a vélemények. Kimaradtak volna tehát a tipológiából az irányelvek.

e) A német delegáció 1991. áprilisi javaslata a rendelet mellé a törvényt, míg az irányelv mellé a keret-törvényt párosította. Az egyes párosok elemeit azonosan, a 189. Cikk szövegének megfelelően határozta meg, azzal az eltéréssel, hogy a törvényt és a keret-törvényt a közös döntéshozatali eljárás keretében kellett volna megalkotni és a rendeletek és irányelvek töltötték volna be a végrehajtásukra irányuló normák szerepét.<sup>23</sup>

f) A luxemburgi elnökség 1991 áprilisában tette közé az Unióról szóló Szerződés első tervezetét. Ebben alapvetően módosult volna a 189. Cikk. Az új szöveg bevezeti a „törvény” fogalmát, mely felsőbbiséget élvez a többi aktussal szemben. A 189. Cikk egy új első bekezdéssel egészült volna ki, mely szerint az Alapszerződés által előírt esetekben a Parlament és a Tanács közösségi törvényeket fogadott volna el. A törvény a szabályozási tárgy alapvető elveit és általánosan alkalmazandó normáit határozta volna meg. A törvény általános érvényű és a Tanácsra illetve a Bizottságra bízta volna a végrehajtásához szükséges szövegek megalkotását. A 189. Cikk többi rendelkezése változatlan maradt volna s egy új 189A Cikk rendelkezett volna a törvény megalkotásához szükséges közös döntéshozatali eljárásról. A 1991. júniusában közzétett második szerződéstervezet szintén a Parlamentre és a Tanácsra bízta a közösségi törvény megalkotását. A törvény fogalmát azonban eltérően definiálta. A törvény általános érvényű.

A rendelkezései lehetnek kötelezőek valamennyi elemükben és kötelezően alkalmazandók valamennyi tagállamban vagy az elérendő cél tekintetében kötelezik a tagállamokat és a nemzeti intézményekre bízják a cél eléréséhez szükséges eszköz és forma megválasztását. A tervezet a továbbiakban változatlan megfogalmazással megtartotta volna a rendeleteket és irányelveket.<sup>24</sup>

g) A holland elnökség a konferencia végére a hierarchiára vonatkozó javaslatok napirendről levételét javasolta, így a Maastrichti Szerződés e témában rendelkezést nem tartalmaz, csupán a már említett 16. sz. Nyilatkozattal egészül ki.

h) 1994 februárjában jelent meg az ún. Herman-jelentés az Európai Unió Alkotmányának tervéről.<sup>25</sup>

A jelentés 31. Cikke a közösségi normák pontosabb és részletesebb megfogalmazását javasolta különösen a törvény fogalmának bevezetésével, melynek három fajtáját különböztet meg:

<sup>22</sup> Conferenze intergovernative: Contributi della Commissione, Boll. CE, Suppl. 2/91. 117. p.

<sup>23</sup> Tizzano: i.m. 76. p.

<sup>24</sup> Tizzano: i.m. 77–78. p.

<sup>25</sup> O J. C61. 1994.02.10. 155. p.

- Alkotmányos törvény: az Unió Alkotmányának módosítására, kiegészítésére,
- Organikus törvény: az Unió szerveinek feladatait és kompozícióját érintették volna,
- Rendes törvény: a törvényhozó funkció gyakorlásának normális eszközei.

A törvények minden elemükben kötelezőek az Unió területén. A törvényhozás alapvetően az Európai Parlament és a Tanács hatáskörébe tartozik, a döntéshozatali eljárás és a szavazás módja a megalkotandó törvény formájától függ. A tervezet lehetőséget adott a törvényhozó hatáskör Bizottságra delegálására organikus törvénnyel. A végrehajtás általános feladata a Bizottság hatáskörébe került volna, de a törvények végrehajtásában a tagállamok is szerepet kaptak volna.

i) 1994 decemberében fogadta el az Európai Parlament az ún. Rothley jelentést az Unió aktusainak típusairól és egymás közötti kapcsolataikról.<sup>26</sup>

A dokumentum nem vitatja a törvény és keret-törvény formájának bevezetését a közösségi jogforrások közé, azonban sietve hozzáteszi, hogy egy ilyen reform egy alkotmányozó terv keretében vezethetne sikerre, nem már a Maastrichti Szerződés 1996-os felülvizsgálata keretében. Ezért a közösségi törvényhozást illetően a rendeletnél és irányelvnél maradást javasolja az előző általános használata és az utóbbi szubszidiárius jellege mellett. Közösségi törvényalkotó a Bizottságra átruházhatna törvényalkotó és végrehajtó hatásköröket alapvetően „végrehajtási rendelet” segítségével.

j) Az Európai Parlament 1995. május 5-i határozata már teljesen elvetette a „közösségi törvény” intézményesítését és egy bizonyos jogszabályi hierarchia bevezetésének ajánlására korlátozódott, mely egy új kategóriájú aktus bevezetésével lenne megvalósítható, mely a Bizottság hatáskörébe tartozna a törvényalkotó szerv előzetes felhatalmazása alapján.

k) Az 1996-os Kormányközi Konferencia előkészítése során megoszlottak a vélemények a jogforrási hierarchia intézményesítésével kapcsolatban.<sup>27</sup>

A hierarchia támogatói ragaszkodnak a közösségi jogforrások közötti rend bevezetésének szükségességéhez, bizonyos témáknak magasabb szintű jogszabályok számára fenntartásához a döntéshozatali eljárások egyszerűsítése és csökkentése mellett.

A jogszabályok hierarchiájában az „alkotmányos törvények” lennének az első helyen. Olyan alapvető rendelkezéseket tartalmazó normák, melyekhez az Alapszerződés egyhangúságot ír elő a Tanácsban (EP megválasztásának módja, új tagállam csatlakozása, a pénzügyi rendszer módosítása, intézményi rendszer stb.). Ebbe a kategóriába tartozhatnának az ún. „intézményközi megállapodások” is.

Az alkotmányos normák alatt helyezkednének el a „törvények” (rendes törvény vagy keret-törvény), melyek meghatározott témákban és szektorokban alapvető normatív rendelkezéseket fogalmaznának meg. Ezek meghatároznák a végrehajtásuk módját és kritériumait, felruházva a szükséges határokörökkel nemcsak az Unió intézményeit, hanem a tagállamokat is.

Közösségi szinten a törvények rendeleti jellegű aktusokkal kerülnének végrehajtásra, melyek megalkotása alapvetően a Bizottság hatáskörébe tartozna.

Minden egyes aktus típusnak meg volna a sajátos és csak az adott jogforrásra vonatkozó döntéshozatali eljárása.

<sup>26</sup> Tizzano: i.m.79. p.

<sup>27</sup> Tizzano: i.m. 80–81. p.

l) Az Uniós intézmények a 1996-os Kormányközi Konferenciát megelőzően az alábbiak szerint foglaltak állást a jogforrási hierarchia bevezetésével kapcsolatban.

A Bizottság az Uniós Szerződés működéséről készített jelentésében a törvényalkotási folyamat radikális egyszerűsítését javasolja az aktusok hierarchiájának koncepciójára utalással. A közösségi és nemzeti norma egyszerűsítése hozzájárul az érthetőség javításához. E célt szolgáló eszközök:

- a törvénykezés egyszerűsítése, mely a különböző szövegeknek egyetlen szövegbe történő szerkeztéséből áll, jelentős módosításokat hozva;
- szövegezés egyszerűsítése, mely az elavult, felesleges részletekbe menő rendelkezések mellőzéséből áll;
- hivatalos kodifikáció, mely a jogi szövegeknek összegyűjtését és egy új jogi aktusba foglalását jelenti, jelentősebb módosítások nélkül;
- a jogi aktusok szerkesztési minőségének javítása.<sup>28</sup>

Az Európai Bíróság az 1995. májusi jelentésében megjegyzi, hogy a jogforrási hierarchia bevezetés szükségessé teszi annak figyelembevételét, hogy egy ilyen változás milyen hatásokkal jár az egyének jogainak védelme területén a jogi aktusok megsemmisítésére irányuló kereset indítás lehetőségével.

Az Európai Parlament az Uniós Szerződés működéséről készített jelentésében kifejtette, hogy az alapvető elv, melyen nyugszik a közösségi normák hierarchiájának igénye, egy világos megkülönböztetés kijelölése a jogalkotás legislatív aktusai, melyek esetében parlamenti teljes vita szükséges és egyéb normatív aktusok között, melyeket egy végrehajtó bocsáthat ki, akinek felelőssége elsősorban politikai. Az általános és alapvető törvényhozási aktusok és végrehajtási, speciálisan technikai aktusok elhatárolásának nincsenek általánosan érvényes kritériumai. Az Unió törvényhozója „törvényt” vagy „keret-törvényt” bocsáthat ki a 189. Cikk által előírt rendeletek és irányelvek helyett. Így terminológiailag is kifejezhető a különbség törvényhozási aktusok és az Unió végrehajtó szerveinek aktusai között, mely utóbbiak „végrehajtási rendeletek” és „határozatok” meghozatalára jogosultak.<sup>29</sup>

m) A Kormányközi Konferencia tematikájának előkészítésére felállított ún. Reflection Group jelentésében az alábbi javaslatokat dolgozta ki.<sup>30</sup>

A döntéshozatali eljárásokban indítványozta a Parlament szerepének további erősítését. A döntéshozatali eljárásokat három fő formára javasolta csökkenteni: közös döntéshozatali eljárás, Parlament egyező véleménye és konzultációs eljárás. Szükségesnek tartotta a közös döntéshozatali eljárás javítását, egyszerűsítését és kiterjesztését további területekre.

A jogforrások hierarchiáját illetően a Csoport véleménye már megoszlott.

– Akik szükségesnek tartják hierarchia megteremtését az aktusok között, kiemelik, hogy az osztályozás egyszerűbbé és transzparensbé teszi a szubszidiaritás alkalmazását. A jogforrások hierarchiája világosabbá teheti az egyes intézmények funkcióját. A szerződéseket a Tanács fogadná el egyhangúlag és a nemzeti parlamentek ratifikálnák.

<sup>28</sup> Commission Report for the Reflection Group on the IGC of 10 May 1995, *Relazione sul funzionamento del Trattato dell' UE nella prospettiva CIG di 1996.*, Rivista di diritto europeo, Vol 35, 1995. 613. p.

<sup>29</sup> Supra 28., 613–615 p.

<sup>30</sup> Conferenza Intergovernativa del 1996. *Relazione del Gruppo di Riflessione. Altri Riferimenti Documentali*, Bruxelles, dec. 1995. Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle CE 1996. 66–67. p.

A törvényhozási aktusokat a Bizottság javaslata alapján a Tanács és a Parlament közös döntéshozatali eljárás keretében alkotná meg. A Bizottság és a tagállamok lennének felelősek a rendelkezések végrehajtásáért. A jogforrások hierarchiája tehát

- = alkotmányos normák,
- = törvényhozási normák,
- = végrehajtási normák.

– A másik álláspont ellenzi a fent vázolt rendszerezést elutasítva annak logikáját, mely az egyes államon belüli hatalommegosztás elvégre épül, ez a Tanácsot második törvényhozási kamarává változtatná, a Bizottságot pedig végrehajtóvá. Az Uniónak azonban sajátos karaktere van, melyet tükröz a jogi aktusok jelenlegi klasszifikációja: rendeletek, irányelvek, határozatok és ajánlások. E rendszerben világosan meghatározhatóak az egyes intézmények funkciói, megtartva az intézményi egyensúlyt. Vissza kell térni az Alapszerződések eredeti szelleméhez, nagyobb figyelmet fordítva minden egyes aktus minőségére és az irányelvek olyan alkalmazására, mely eredeti céljának jobban megfelel.

### *Konkluzió*

A Kormányközi Konferencia 1996. április 29-én nyílt meg ünnepélyesen Torinóban és a tagállamok állam-, és kormányfőinek találkozóival zárult Amszterdamban 1997. június 17-én az Amszterdami Szerződés aláírásával. A jogforrások és a döntéshozatali eljárás reformja terén az egyes intézmények egyetértettek abban, hogy a Kormányközi Konferencia feladata a jogalkotási eljárások egyszerűsítése, világosabbá tétele és így az Unió hatékonyságának, koherenciájának növelése. Az Amszterdami Szerződés jelentős változást nem hozott a jogforrási rendszerben.

Fennmaradt a jogforrások és jogi aktusok hagyományos tipológiája, új formák nem kerültek megfogalmazásra. A Konferencia az intézményi reformmal adós maradt változást a közös döntéshozatali eljárás kiterjesztése, a vonatkozó 251. Cikk (ex 189 B) módosítása hozott.

Az integrációs folyamat továbbfejlődése, az Unió keleti bővítésének igénye elodázhatatlanná tette az intézményi reform megvalósítását. A reform kidolgozására hivatott a 2000. évi Kormányközi Konferencia, amely azonban nagyon vontatottan halad. A Konferencia mandátumának nagyobb részében a tagállamok csupán tárgyalási álláspontjaikat fejtették ki és a hátralévő időszakban keresik a kompromisszumokat. A Konferenciának decemberben kellene befejeződnie az Alapszerződés módosítását jelentő egyezménytervezet kidolgozásával.

Nem igazán lehet hallani a Konferencia során elért részeredményekről, se arról, hogy a jogforrások ill. a hierarchia kérdése a Konferencia napirendjén szerepelne. A Konferencia alapvetően 3 fő kérdéssel, a Bizottság létszáma, minősített többségi szavazás, Tanácsban a szavazatok súlyozása, foglalkozik.

Az EU jog meglehetősen sajátos szisztematikus rendszere által biztosított flexibilitást jelentősen ellensúlyozza a jogi aktusok szükségtelen komplexitása, közöttük az ellentmondások gyakori felmerülésének kockázata és a transzparencia hiánya. Mivel az Alapszerződések a jelenlegi formájukban nem biztosítanak eszközöket, melyek jogér-



telmezés útján lehetővé tennék egy szélesebb hierarchia kialakítását, egy Alapszerződés-módosítás elkerülhetetlennek látszik. Egy esetleges reform lehetséges területei, ahol a hierarchia magasabb fokának bevezetése jótékony hatást gyakorolhatna a jogrend hatékonyságára és transzparenciájára:

1. A jogi aktusok kategóriájának pontosabb és részletesebb megfogalmazása;
2. A döntéshozatali eljárások csökkentése, egyszerűsítése és közöttük hierarchia megteremtése;
3. A legiszláció és implementáció szétválasztása;
4. A hierarchia bírói kontrollja.

## MÁTYÁS CSÁSZÁR

### HIERARCHY OF NORMS IN EU LAW

(Summary)

Within the legal order of the European Union written principles on the settlement of conflicts of norms are lacking. Certain instruments-such as the division of powers, the separation between constitutional procedures and legislative procedures, the judicial control of the legality of acts- provide a certain structure for the various legal prescriptions of European law. Neither the autonomy from Member States nor the separation of powers among the institutions has ever reached a level similar to the ones preparing the ground for hierarchies of internal legal orders. Hierarchy within EU law as a concept for improving the efficiency of the legal system and of legal analysis, has been rather neglected.

No explicit notion of hierarchy can be found in written EU law.

The Court of Justice has, however, referred in several cases to the hierarchy of norms as an unwritten principle of EU law. Hierarchy is generally perceived as a problem concerning the relationship between acts adopted on the basis of the Treaties, and acts adopted subsequently with a view to the implementation of those acts. It is only recently that the potential of hierarchies among the provisions of a single legal act has been discovered, as well as the multitude of possible hierarchies among competences, powers, procedures and autonomously adopted acts.

The most important parameters for establishing an order of priority within and between norms are provided by the principle of speciality and fundamental or implementing character of the norms.

Starting with the draft treaty on the EU submitted by the EP in 1984 various proposals have been submitted with a view to establishing a hierarchical relationship between legislative and implementing acts.

Since the Treaties in their present form do not provide for tools which would permit the establishment of greater hierarchy by way of interpretation, Treaty amendments become inevitable. We can distinguish four areas where an increased degree of hierarchy could produce a beneficial effect for the transparency and efficiency of the legal order: categories of acts, procedures for the adoption of acts, distinction between legislation and implementation, judicial control of hierarchy.