

**SZEGEDI TUDOMÁNYEGYETEM ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNYI KAR**  
**DOKTORI ISKOLA**

**DOKTORI ÉRTEKEZÉS**

**TÉZISEK**

**Az Európai Unió intézményi jogi aktusai**

**dr. Császár Mátyás**

**Témavezető:**  
**Prof. Dr. Martonyi János**  
**egyetemi tanár**

**Szeged, 2012.**

## I. A kutatási feladat összefoglalása, az értekezés célkitűzései

A jogforrási rendszer, az intézményi jogi aktusok világa az egyik legkomplexebb, legzavarosabb területe az Európai Unió közjogának. Gombos Katalin Dante Isteni Színjátékából a Pokol kapujának feliratát („Ki itt belépsz, hagyj fel minden reménnyel!”) ajánlja az uniós jogforrási rend témájával ismerkedők figyelmébe. Michael Dougan egyenesen mazochistának titulálja azokat, akik rendet kívánnak vágni az Európai Bíróságnak az irányelvek jogi hatásaival foglalkozó zavaros, széttöredezett esetjogában. Ennek ellenére vagy éppen ezért, *a doktori értekezés az intézményi jogi aktusok rendszerezett, tematikus, összehasonlító bemutatására tesz kísérletet.* Az intézményi jogi aktus terminus a szerző sajátos, az értekezésen végigvonuló fogalomhasználata.

A Lisszaboni Szerződés több évtizedes folyamatot zárt le az Európai Unió jogforrási rendszerének megújítását illetően. Az alapító szerződések hatályba lépését követően az Európai Unió (korábban EGK, ESZAK, EURATOM, majd Európai Közösség) jogforrási rendszere - legalábbis a pozitív jog szintjén - hosszú évtizedeken keresztül lényegét tekintve nem változott. Bár a reform erőteljesebb gondolata az 1980-as évek közepén felmerült, érdemibb változást az Európai Unióról szóló Maastrichti Szerződés hozott a II. és III. pilléres specifikus jogi aktusok bevezetésével. A rendszeren nem változtatott az Amszterdami, majd a Nizzai Szerződés sem. Rendszerszintű változást az Alkotmányos Szerződés irányzott elő, az azonban az ismert okok miatt nem lépett hatályba. Ennek főbb elemeit bizonyos módosításokkal átvette és átmentette a Lisszabonban 2007. december 13-án aláírt és 2009. december 1-én hatályba lépett Lisszaboni Szerződés.

Az értekezés alapvető célkitűzése annak vizsgálata, *hogyan lehet viszonylag egységes szempontrendszer szerint az Európai Unió intézményi jogi aktusait rendszerezni, kategorizálni; hogyan lehet az intézményi aktusok egyes típusait egymástól elhatárolni; hogyan lehet a nevesített tipikus aktusok formáit megkülönböztetni.* E kérdésekkel valamennyi pillér ismertetése során találkozhatunk.

A hazai jogtudomány eddig kevés figyelmet fordított az uniós jogforrási hierarchia kérdésére. Ezért a dolgozat azt is elemzi, *vajon felállítható-e hierarchia az Unió jogforrásai, különösen az intézményi jogi aktusok között.*

Jelen értekezés arra is keresi a választ, *hogyan a Lisszaboni Szerződéssel sikerült-e elérni a célul kitűzött érthetőséget, átláthatóságot, egyszerűsítést a jogforrások és jogi aktusok terén.*

Az értekezés keretes szerkezetbe foglalva dolgozza fel az Európai Unió intézményi aktusainak rendszerét. A *Bevezetést* és az *Összegzést* leszámítva az értekezés három részre tagolódik.

Az első rész az intézményi jogi aktusoknak az uniós jogforrási rendszerben elfoglalt helyével foglalkozik. Felosztható egy általános részre (az uniós jogforrások tipológiája) és egy különös részre (az intézményi jogi aktusokon kívüli egyéb jogforrások).

A középső rész az intézményi aktusokat elemzi. Bemutatja pillérenként az intézményi jogi aktusok „Lisszabon előtti” rendjét, az Alkotmányos Szerződés reform elképzeléseit és a Lisszaboni Szerződés hatálybalépését követően érvényesülő rendszert. Mivel a Lisszaboni Szerződés jelentős változást hozott az intézményi aktusok terén, az értekezés részletesen kitér a büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés, valamint a közös kül- és biztonságpolitika „Lisszabon utáni” intézményi aktusaira. Az értekezés e része tehát két idősíkra osztható, az időbeli választóvonal 2009. december 1.

A harmadik rész a jogforrási hierarchia koncepciójának a közösségi és uniós jogban való megjelenésével, fejlődésével, a formális bevezetésére irányuló javaslatokkal, az Európai Unió jogforrásainak, elsősorban intézményi aktusainak jogforrási hierarchiájával foglalkozik.

A dolgozat a témát jogtörténeti igénnyel törekszik feldolgozni, a három Közösség alapításától napjainkig, ugyanakkor a téma tárgyalása inkább tematikus, mint kronologikus.

## **II. A kutatás módszere és forrásai**

Az értekezés a téma feldolgozásában ötvözi a leíró és az összehasonlító módszert.

A dolgozat megírását ösztönző kérdések megválaszolása szükségessé tette, hogy a lehető legszélesebb körben kerüljenek elemzésre és vizsgálatra a rendelkezésre álló ismeretek és szabályok az intézményi jogi aktusok vonatkozásában. Természetesen a munka kiindulópontjául az alapító szerződések és az uniós jogalkotás eredményei kerültek felhasználásra. A kérdések igényes megválaszolásához azonban mindenképpen szükséges volt, hogy az intézményi jogi aktusok kérdéskörét az Európai Bíróság esetjoga és a jogtudományi eredmények fényében, kontextusában vizsgáljuk. Így az alapító szerződések és módosításaik vonatkozó rendelkezésein, az Alkotmányos Szerződés és a Lisszaboni Szerződés kodifikációs munkálatain, a speciális munkacsoportok jelentésein, az elkészült tervezeteken és a hozzájuk fűzött kommentárokon, javaslatokon, a releváns másodlagos jogi aktusokon túlmenően az értekezés kidolgozása során további források is felhasználásra

kerültek. Így az Európai Bíróság válogatott ítéletei, a döntésekre tett jogirodalmi észrevételek és nem utolsósorban a jogirodalom számos monográfiája, tanulmánya, értekezése a témában, amelyek segítették a nézőpontok ütköztetését. Mindenképpen kihívást jelentett, hogy az értekezés írásának megkezdésekor a magyar jogirodalom publikált formában, néhány kivételtől eltekintve, még nem foglalkozott a Lisszabon utáni rendszerrel, a Lisszaboni Szerződés előtti helyzetet illetően viszont meglehetősen terjedelmes. A Lisszaboni Szerződésre reagáló hazai publikációk folyamatosan jelentek meg, melyek eredményeit elemző módon be kellett építeni az értekezésbe. Ráadásul mind a hazai, mind a külföldi szakirodalom megosztott a vitás kérdésekben.

Az értekezés elkészítése során a kutatás módszerét így e források ismertetése, elemzése és összehasonlítása adta. Igyekeztem az intézményi aktusok klasszikus tanainak rögzítésén túlmenően megvizsgálni azokat a pontokat, melyek további elemzések tárgyául szolgálhattak, illetve a rendelkezésre álló források felhasználásával az intézményi aktusok rendszerezésére, elhatárolására vonatkozó következtetések megtételére törekedtem.

Az értekezés tematikájában keretes szerkezetű, de idősíkjában és kutatási módszereiben két részre osztható. Az időbeli választóvonal 2009. december 1., a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése. Az intézményi aktusok uniós jogforrási rendszerben elfoglalt helyével és a Lisszaboni Szerződés előtti intézményi aktusokkal foglalkozó részben inkább a leíró és az ismertető jelleg dominál, az egyes vitatottabb felvetéseknél használt összehasonlító vizsgálattal. A Lisszaboni Szerződés utáni intézményi aktusokkal és a jogforrási hierarchiával foglalkozó részben a leíró módszert felváltotta az összehasonlító, gyakorlatorientált megközelítés, jogalkotási és jogeset-elemzésekkel kísérve. Az ügyek részletes vizsgálata és elemzése ugyanis rávilágított több olyan dogmatikai kérdésre, melyek választ vártak.

További új, eddig nem publikált kutatási eredményre vezetett az uniós jogalkotás elmúlt két éves gyakorlatának tanulmányozása is, melynek feldolgozása fontos hozzájárulás a nem jogalkotási aktusok típusainak elhatárolásához. A primer források elemzése mellett lényeges volt az eddigi kutatások eredményeinek tanulmányozása és felhasználása is. A munkát megnehezítette, hogy a jogforrási hierarchia témaköre kevésbé kutatott, inkább csak a téma bemutatására szorítkozik egy-egy vitatottabb kérdés kiemelésével, és kevesen vállalkoztak átfogó elméleti elemzésre, a gyakorlati érvényesülés nyomán követésére. A dolgozat írója mindenképpen erre is kísérletet tett.

### III. Tudományos eredmények összefoglalása

Napjainkban érdekesebb az Európai Unió jogforrásait a klasszikus hármas felosztás (elsődleges jogforrások – másodlagos jogforrások – egyéb, speciális jogforrások) helyett öt kategória szerint (nemzetközi szerződések – Európai Unió Bíróságának ítéletei – általános jogelvek – intézményi aktusok – nemzetközi szokásjog) rendszerezni és tárgyalni. Az egyes kategóriák maguk is több csoportra oszthatóak, belsőleg is strukturálódnak. E rendszerezést több szempont is indokolja.

- Napjainkra az Unió jogforrási rendszere annyira bonyolulttá és összetetté vált, hogy túllépte a hagyományos elsődleges jogforrások – másodlagos jogforrások szerinti kereteket.
- Az egyes kategóriák belső differenciálódása is nehezíti a hagyományos fogalmak szerinti besorolást. Nem egyértelmű, hogy az általános jogelvek illetve az Európai Unió Bíróságának ítéletei az elsődleges vagy másodlagos jogforrások közé helyezhetőek el. Az uniós jog részét képező nemzetközi szerződéseknek is több változata alakult ki napjainkra, ezek egy része az elsődleges jogforrások, másik része a származékos jogforrások közé tartozik. Ráadásul jogforrási szempontból maguk az alapító szerződések is nemzetközi szerződések.
- Ma már az uniós jogban is beszélhetünk többszintes jogforrási hierarchiáról.
- Ez a rendszerezés egy kivétellel (intézményi aktusok) párhuzamba állítható a Nemzetközi Bíróság Statútumának 38. cikkében szereplő felsorolással, mely összevetés utal az Európai Unió és az uniós jog nemzetközi jogi eredetére.

A Lisszaboni Szerződést megelőzően állandó kritika érte az Unió jogforrási rendszerét és döntéshozatali mechanizmusát, hogy nem érthető, nem átlátható, bonyolult, nem demokratikus. Már az Alkotmányos Szerződés, azt követően pedig a Lisszaboni Szerződés, azon ambiciózus célokat kívánta megvalósítani, hogy a döntéshozatal, a jogforrások, jogi aktusok rendszere legyen érthető, átlátható, egyszerű és demokratikus. Megállapíthatjuk, hogy ez az Alkotmányos Szerződésnek sikerült jobban.

A Lisszaboni Szerződés megoldásaival vitathatatlanul történt *előrelépés*, az uniós jogalkotás átláthatóbbá, demokratikusabbá, legitimebbé vált:

- világosabb hierarchia került bevezetésre a jogforrási rendszerben, mely alapító szerződési szinten nevesítve is kifejeződik,

- az általános jogelvek jogforrási jellege és szerepe erősödött az Alapjogi Charta alapító szerződési rangra emelésével,
- a jogi eszközök köréből kiiktatásra kerültek a tagállamok közötti nemzetközi szerződések,
- növekedett az uniós jogalkotásban az intézményi egyensúly, a reformok egyik nyertese az Európai Parlament, a másik a Bizottság,
- demokratikusabbá vált az Unió jogalkotása azzal, hogy az Európai Parlament hatásköre és a korábbi együttléti eljárás köre bővült, a döntéshozatalban a minősített többség vált általánossá és az egyhangúság kivételessé,
- egyszerűsödött – bár nem kellő mértékben – az intézményi aktusok rendszere a korábbi harmadik pillér „közösségiesítésével”, az intézményi aktusok fajtáinak csökkentésével,
- a közös kül- és biztonságpolitika kivételével valamennyi uniós politikában egységes az intézményi aktusok rendszere,
- az uniós jogalkotás egyre inkább közelít az állami törvényhozáshoz, az intézményi aktusok új típusainak („jogalkotási aktusok” és „nem jogalkotási aktusok”) bevezetésével a korábbiakhoz képest világosabban elválik a „törvényhozás” és a „végrehajtás”,
- a „felhatalmazáson alapuló aktusokkal” szélesedett a parlamentáris ellenőrzés az átruházott hatáskörön alapuló jogalkotás felett.

A kitűzött célokat nem sikerült problémamentesen megvalósítani, a jogforrási rendszer valójában nem lett egyszerű, átlátható és érthető. Az uniós jog meglehetősen sajátos, szisztematikus rendszere által biztosított flexibilitást ellensúlyozza *az intézményi aktusok még mindig szükségtelen komplexitása, közöttük az ellentmondások gyakori felmerülésének kockázata és a transzparencia hiánya.*

- Nehéz a jogilag kötelező – jogilag nem kötelező aktusok elhatárolása.
- A jogilag kötelező aktusokon belül pedig a jogszabályok és az igazgatási aktusok elválasztása.
- A nevesített tipikus aktusok két fajtájának („jogalkotási aktusok”/”nem jogalkotási aktusok”) megkülönböztetése nem túl szerencsés és szilárd alapokon nyugszik azáltal, hogy a hatalmi ágak megosztásának klasszikus elve helyett pusztán az alkalmazott döntéshozatali eljárás alapján történik.
- Az új rendszerben az egyik legfogósabb feladat a nem jogalkotási aktusokon belül a „felhatalmazáson alapuló aktusok” és a „végrehajtási aktusok” elhatárolása.

- Sok bonyodalmat okoz, hogy a nevesített tipikus aktusok formái azonosak mindkét típusban.
- A közös kül- és biztonságpolitika külön sziget az uniós jog tengerében, az általánostól eltérő, speciális intézményi aktusokkal.

A nevesített tipikus intézményi aktusok rendszerezése során a hagyományos „forma-centrikus” megközelítéssel szemben a „típus-centrikus” megközelítés került előtérbe.

A nevesített tipikus intézményi aktusok két típusának elnevezését illetően helyesebb lenne a „jogalkotási aktusok – nem jogalkotási aktusok” helyett a „törvényalkotási aktusok – nem törvényalkotási aktusok” terminológia használata.

Szemben az általános szakirodalmi állásponttal, nézetem szerint a „felhatalmazáson alapuló aktus” formája alapvetően rendelet, legfeljebb címzett nélküli határozat lehet. Ezt az EUM-Szerződés 290. cikk (1) bekezdése mellett az intézményi gyakorlat is alátámasztja.

A felhatalmazáson alapuló aktusok és a végrehajtási aktusok elhatárolása a következő táblázatban szemléltethető:

<i>Elhatárolási szempont</i>	<i>Felhatalmazáson alapuló aktus</i>	<i>Végrehajtási aktus</i>
Európai Parlament és a Tanács szabályozásának terjedelme	részleges	maradéktalan
Kibocsátó	Bizottság	Bizottság, Tanács
Bizottság hatásköre	kvázi-törvényhozó	végrehajtó
Személyi hatály	általános	általános, egyedi
Forma	rendelet, címzett határozat	rendelet, határozat, irányelv, atipikus
Tartalom	kiegészíti, módosítja jogalkotási aktus nem lényeges elemeit	alap jogi aktus egységes végrehajtása érdekében kiegészít
Ellenőrzésre jogosult	Európai Parlament, Tanács	tagállamok
Ellenőrzés időbelisége	utólagos	előzetes
Al-felhatalmazás	lehetséges	nem lehetséges
Szabályozó intézményi aktus	Bizottság közleménye, Európai Parlament állásfoglalása	Európai Parlament és Tanács komitológia rendelete

1. számú táblázat: Felhatalmazáson alapuló aktusok és a végrehajtási aktusok elhatárolása

2009. december 1. óta rövid idő telt el és kevés felhatalmazáson alapuló aktus született ahhoz, hogy megalapozott általános következtetéseket lehessen levonni. Az intézmények az

alábbi megfontolások alapján választanak a felhatalmazáson alapuló vagy a végrehajtási aktus, mint jogi szabályozási eszköz között.

- Az intézmények, követve a Lisszabon előtti megszokott gyakorlatot és mechanizmusokat, egyértelműen a végrehajtási aktusokat részesítik előnyben. Két év alatt ugyanis 1097 végrehajtási aktus és csupán 7 felhatalmazáson alapuló aktus elfogadására került sor.
- Együttdöntési vagy rendes jogalkotási eljárásban született jogalkotási aktus módosítására vagy kiegészítésére felhatalmazáson alapuló rendelettel kerül sor, egyébként az alkalmazott jogi eszköz végrehajtási aktus.
- Általában a kiegészítő, módosító aktus formája azonos azzal az intézményi aktusával, amit módosít, kiegészít.
- Ha egy alap jogi aktus ismételt módosítása, kiegészítése tárgyában kell újabb jogi aktust megalkotni, az intézmények általában a korábbi módosító, kiegészítő jogi aktus formájához hasonló formát alkalmaznak.

A nevesített tipikus intézményi aktusok jogilag kötelező formáinak összevetése a következő táblázatban illusztrálható:

<i>Összevetési szempont</i>	<i>Rendelet</i>	<i>Irányelv</i>	<i>Határozat</i>
Személyi hatály	általános	címzett tagállamok	általános vagy egyedi
Kötelező tartalom	minden elemében	elsősorban a cél	minden elemében
Közvetlen alkalmazhatóság	közvetlenül alkalmazandó	átültetés	közvetlenül alkalmazandó
Közvetlen hatály	vertikális és horizontális	vertikális	vertikális és horizontális
Jogharmonizáció	jogegységesítés eszköze	jogközelítés eszköze	egyik sem elsődleges
Típusai	jogalkotási, felhatalmazáson alapuló, végrehajtási, egyéb	jogalkotási, végrehajtási, egyéb	jogalkotási, felhatalmazáson alapuló, végrehajtási, egyéb
Közzétételi kötelezettség Hivatalos Lapban	valamennyi	jogalkotási, valamennyi tagállamhoz címzett nem jogalkotási	jogalkotási, címzett nélküli nem jogalkotási
Értesítéssel hatálybalépés	nincs	nem valamennyi tagállamhoz címzett nem jogalkotási	címzett nem jogalkotási

2. számú táblázat: Rendelet, határozat, irányelv összevetése



Az irányelv lehet „jogalkotási aktus” és „nem jogalkotási aktus”. A jogalkotási irányelv lehet „rendes jogalkotási irányelv” vagy „különös jogalkotási irányelv”. *A nem jogalkotási irányelv véleményem szerint „végrehajtási irányelv” vagy „egyéb nem jogalkotási irányelv” lehet.* „Felhatalmazáson alapuló nem jogalkotási aktus” ugyanis az EUM-Szerződés 290. cikk (1) bekezdés alapján általános hatályú aktus lehet, de az irányelv nem az. A „végrehajtási nem jogalkotási aktus” akkor alkalmazandó, ha valamely kötelező uniós jogi aktus végrehajtásának egységes feltételek szerint kell történnie. Erre az irányelv nem a legalkalmasabb forma. Ezt támasztja alá, hogy két év alatt csupán 21 végrehajtási irányelv született, szemben a 880 végrehajtási rendelettel és 196 végrehajtási határozattal.

*Az uniós jog elsőbbsége - közvetlen hatálya viszonyának két eltérő megközelítése* („primacy” modell és „trigger” modell) az egyik lehetséges indoka az elsőbbség, a közvetlen hatály, a közvetlen alkalmazhatóság elvei, fogalmai különböző értelmezésének.

*Az uniós jog elsőbbségének elve önmagában egyoldalú, negatív megközelítésű kollíziós kapcsoló szabály*, mely csupán azt határozza meg, hogy az uniós jog és a nemzeti jog kollíziója esetén mely jog nem alkalmazandó. *Az uniós jog elsőbbségének elve a közvetlen hatály elvével együtt válik rendes kollíziós kapcsoló szabállyá*, kijelölve az uniós jog és a nemzeti jog kollíziója esetén az alkalmazandó jogot.

*Az irányelvek jogi hatásait* illetően az Európai Bíróság gyakorlata meglehetősen komplex, konfúz és széttöredezett. Nem írható le egységes modellel, előre nehezen becsülhető, hogy egy irányelvi rendelkezésnek közvetlen, közvetett, kizáró vagy járulékos hatása van. A Bíróság ítéleteit utólag is nehéz besorolni a különböző esetcsoportok alá. A Bíróság gyakorlatának elemzése és magyarázata során nem hagyható figyelmen kívül a Bíróság személyi összetétele, hogy a bírák milyen jogi tradíciókkal, kultúrával rendelkező tagállamokból származnak.

*Az irányelv közvetlen hatálya helyettesítő hatást jelent.* Az irányelv rendelkezése a magánfél számára a nemzeti jogban addig nem létező új jogot és kötelezettséget teremt. Irányelvi rendelkezés és nemzeti jogszabályi rendelkezés ütközése esetében, amennyiben vertikális viszony áll fenn és az irányelv rendelkezése megfelel a közvetlen hatály feltételeinek, az irányelv rendelkezésébe ütköző nemzeti jogszabályi rendelkezés nem alkalmazható, annak helyébe az irányelvi rendelkezés lép. Az irányelv szabálya nem csupán kizárja a nemzeti norma alkalmazását, hanem azt helyettesíti, az irányelv rendelkezése alkalmazandó. Ezzel szemben *horizontális viszonyban az irányelvnek legfeljebb kizáró hatása lehet*, még akkor is, ha megfelel a közvetlen hatály feltételeinek. Az irányelv rendelkezése a magánfél számára nem teremt a nemzeti jogban addig nem létező új jogot és kötelezettséget.

Irányelvi rendelkezés és nemzeti jogszabályi rendelkezés ütközése esetében az irányelv rendelkezésébe ütköző nemzeti jogszabályi rendelkezés nem alkalmazható, annak helyébe azonban nem az irányelvi rendelkezés, hanem a nemzeti jog másik szabálya lép.

Az Európai Bíróság rendületlenül kitart az irányelvek horizontális közvetlen hatályának hiánya tétele mellett. Ezt a főtanácsnoki indítványokban és a jogirodalomban is egyre több kritika éri. A Bíróságnak jogbiztonsági, előreláthatósági, gyakorlati megfontolások alapján fel kellene adnia ezt az elvi-dogmatikai alapokon nyugvó gyakorlatát. Véleményem *szerint bizonyos privilegizált horizontális viszonyokban*, mint a munkaviszony, fogyasztói ügyletek, biztosítási ügyletek, helyet kaphatna *az irányelvek horizontális közvetlen hatályának* alkalmazása, amennyiben az adott irányelvi rendelkezés világos, pontos, feltétel nélküli, eltelt az irányelv átültetésére megszabott határidő és a tagállam nem, vagy nem megfelelően ültette át az adott irányelvi rendelkezést. Referenciaként felhozható az Európai Unió nemzetközi magánjogának területe, ahol mind az alkalmazandó jog, mind a joghatóság meghatározására vonatkozó uniós jogforrások a gyengébbnek tekintett pozícióban lévő fél védelme érdekében speciális kollíziós és joghatósági szabályokat tartalmaznak az említett jogviszonyokban.

A Lisszaboni Szerződéssel lényeges változáson estek át *a büntetőügyekben folytatott igazságügyi és rendőrségi együttműködés jogi aktusai*.

- a./ Bizonyos módosításokkal a korábbi I. pilléres közösségi jogi aktusok kerültek kiterjesztésre a büntetőügyekben folytatott igazságügyi és rendőrségi együttműködés területére is.
- b./ A Lisszaboni Szerződés módosításait követően intenzívebb, felgyorsuló uniós jogalkotás várható e politikákban. Jó példa erre a polgári ügyekben folytatott igazságügyi együttműködés, azon belül a határon átnyúló ügyekre vonatkozóan a nemzetközi magánjog és a polgári eljárásjog területei.
- c./ Megjelenik a rendelet formájában történő jogalkotás, várható ennek dominanciája, de természetesen jelentős szerepet kapnak a tagállamok törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseinek közelítését szolgáló irányelvek is.
- d./ Ezen együttműködésekben is érvényesülnek a közvetlen alkalmazhatóság és a közvetlen hatály doktrínái.

Csak az irányelv rendelkezései alapján üldözendő cselekmény, amennyiben nincs megfelelő nemzeti tényállásban megfogalmazva, büntetlenül marad, annak ellenére, hogy ez a jogalkotói passzivitás jogsértés, méghozzá az uniós jog megsértését jelenti. Ezt a kerethatározat esetében is meglévő problémát Lisszabont követően az irányelv

jogforrási forma sem oldja meg, mivel az Európai Bíróság töretlen gyakorlata szerint önmagában az irányelvből közvetlenül az egyénre kötelezettség nem hárulhat.

Ha az irányelv viszont valamely magatartással kapcsolatosan kifejezett dekriminalizációt tartalmazna, amelynek a tagállam a büntetőjogában nem tesz eleget, erre a nemzeti jog alapján büntetőeljárás alá vont személy hivatkozhat, hiába tekinthető az átültetés elmulasztása uniós jogsértésnek a tagállam részéről. Ezt a problémát Lisszabont megelőzően a kerethatározat nem oldotta fel. Ha az irányelv rendelkezése megfelel a közvetlen hatály feltételeinek, mivel büntetőeljárásban jellemzően vertikális viszonyról van szó, a terhelt hivatkozhat az irányelv számára kedvezőbb rendelkezésére. Ha az irányelv rendelkezése nem felelne meg a közvetlen hatály feltételeinek, a nemzeti jog irányelv-konform értelmezésének kötelezettsége (közvetett hatály) jelenthet segítséget a terhelt számára.

- e./ A magánfelek védelme és az irányelvek joghatásainak érvényesülése érdekében az állam fogalmának és ezzel a vertikális viszony tág értelmezésének a büntetőügyekben fokozott jelentősége van, hisz egy büntetőeljárásban általában vertikális viszonyról van szó a magánvádas bűncselekmények kivételével.
- f./ Érvényesül a közvetett hatály elve, azonban már nem a kerethatározatokra, hanem az irányelvekre vonatkozóan. A nemzeti hatóságok, bíróságok kötelesek a nemzeti jogot irányelv-konform módon, az irányelv szövegének és céljának fényében értelmezni. Az értelmezési kötelezettség változatlanul nem vezethet *contra legem* értelmezésre; nem alapozhat meg vagy súlyosbíthat büntetőjogi felelősséget, visszaható hatályú büntetőjogi felelősséget; irányelv önmagában nem róhat kötelezettséget közvetlenül magánfélre.
- g./ Az irányelv közvetlen hatálya érvényesülhet *háromoldalú jogviszonyokban* büntető vonatkozású ügyekben, így az irányelveknek lehet járulékos joghatása a büntetőeljárásban részt nem vevő magánfélre.
- h./ Megjelenik a tagállami kárfelelősség az irányelv nem megfelelő implementálásáért.
- i./ Érvényesülhet a büntetőjogi tárgyú irányelvek kizáró joghatása magánfelek közötti jogvitákban. Az irányelv a félretett belső jogszabályi rendelkezést nem helyettesíti saját szabályával. Az irányelvnek azonban csak akkor lehet kizáró joghatása a magánfelek közötti jogvitában, ha ezzel nem sújtja a magánfelet, az elkövetőt irányelven alapuló kötelezettség.
- j./ Jogközelítést szolgáló eszközként a kerethatározat irányelvvel történő felváltásával kiküszöbölésre került a hatékonyságot csökkentő szankciónélküliség. Amennyiben a

tagállam nem teljesíti az irányelvben meghatározott kötelezettségeit, egyrészt a Bizottság kötelezettségzegési eljárást indíthat a tagállammal szemben az Európai Bíróság előtt, másrészt magánfelek kártérítési igényt érvényesíthetnek a tagállammal szemben.

Bár a Lisszaboni Szerződés az intézményi jogi aktusok egységes rendszerét intézményesítette az uniós jog valamennyi területén, ez alól kivételt képez *a közös kül- és biztonságpolitika*, ahol speciális intézményi jogi aktusrend érvényesül. A különös szintjén a KKBP intézményi jogi aktusait érdemesebb „jogilag kötelező” és „jogilag nem kötelező” típusokra osztani. Mindkét típuson belül az intézményi aktusoknak különböző *formái* vannak.

A „jogilag kötelező aktusok” típusukat tekintve „nem jogalkotási aktusok”, melyek mindhárom fajtája megtalálható: a „felhatalmazáson alapuló aktus” a legkevesebb, a „végrehajtási aktus” már több, míg a legjellemzőbbek a „közvetlenül a Szerződések rendelkezésén alapuló aktusok”. A KKBP jogilag kötelező aktusainak formája tipikusan határozat, kivételesen általános iránymutatás. A Tanács határozatai hierarchikusan alárendeltek az Európai Tanács által elfogadott általános iránymutatásoknak és határozatoknak. A közös kül- és biztonságpolitika határozatait az elfogadó intézmény, a határozatok elfogadásának jogalapjául szolgáló alapító szerződési cikkek és a határozatok tárgya alapján rendszerezhetjük. Ennek alapján megkülönböztethetjük az Európai Tanács határozatait, a Tanács határozatait és a Politikai és Biztonsági Bizottság határozatait. Az Európai Tanács határozatainak négy változata, míg a Tanács által elfogadásra kerülő határozatoknak 11+3+5 változata is előfordulhat.

A jogilag nem kötelező KKBP aktusok formája nevesített atipikus aktus (ajánlás, vélemény) és nem nevesített aktus lehet.

A Lisszaboni Szerződés óta a *nevesített tipikus intézményi jogi aktusok között* azok típusai szerint, a megalkotásukra irányuló döntéshozatali eljárás alapján lehet *hierarchiát* felállítani. Az intézményi aktusok formái között nincs alá-fölérendeltségi viszony. A nevesített tipikus aktusok esetében egyértelmű hierarchia azonosítása:

- „jogalkotási aktusok”,
- „nem jogalkotási aktusok”,
- nem kötelező aktusok.

A nevesített atipikus aktusok és a nem nevesített aktusok az általuk kifejtett jogi hatás miatt ebbe a rendszerbe problémamentesen nem illeszthetőek be.

A kutatások részeredményei szakmai közleményekben, publikációkban folyamatosan közlésre kerültek a téma aktualitására tekintettel. Mindez az értekezés felhasználási

lehetőségét mutatja, mely hiánypótló jellegű is egyben a magyar jogirodalomban. A kutatási eredmények mindenképpen hasznosíthatóak az oktatási tevékenység során is, hiszen mind fakultáció, mind pedig az európai jog általános oktatásának keretei között megtalálja helyét a téma.

#### **IV. Az értekezés témaköréhez kapcsolódó publikációk jegyzéke**

Császár Mátyás: Az irányelvek közvetlen hatálya. In: *Acta Juridica et Politica Acta Universitatis Szegediensis* Tomus LIV Fasciculus 4., Szeged 1998. 1-14. o.

Császár Mátyás: Az Európai Unió jogforrási rendszere. In: *Tanulmányok az EU jogi intézményei és a jogharmonizáció köréből*, JATE ÁJTK Nemzetközi Jogi Tanszék, Szeged 1998., 55 – 128. o.

Császár Mátyás: Az Európai Unió normáinak jogforrási hierarchiája. In: *Acta Juridica et Politica Acta Universitatis Szegediensis*, Tomus LIX Fasciculus 3., Szeged 2001., 1-18. o.

Császár Mátyás: Az Európai Unió intézményi aktusai a Lisszaboni Szerződés után. In: *Európai Jog*, 2011. január, 31 – 39. old.

Császár Mátyás: A büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés intézményi jogi aktusai a Lisszaboni Szerződés előtt és után. In: *De iurisprudentia et iure publico (DIEIP)*, HU ISSN 1789-0446, V. évfolyam 2011/3. szám, 1 – 44. o.

Császár Mátyás: Az Európai Unió közös kül- és biztonságpolitikájának intézményi aktusai a Lisszaboni Szerződés után. In: *Európai Jog* (megjelenés alatt)

# Institutional Legal Acts of the European Union

## Summary of PhD Thesis

### I. The summary of the research and the aims of the dissertation

The system of legal sources and institutional acts is one of the most complex and confusing field of the European Union's public law. Katalin Gombos recommends for consideration the Hell's Gate inscription from Dante's Divine Comedy ("Abandon all hope, ye who enter here!"<sup>1</sup>) to who wants to get into the theme of EU sources of law. Michael Dougan calls straightly masochist those who wish make order in the chaotic and fragmented case law of the European Court of Justice dealing with the legal effects of directives. Despite or perhaps because of this, the dissertation attempts to describe systematically, thematically and comparatively the institutional legal acts. The term of institutional legal act is a special notion of the author running consequently through the dissertation.

The Treaty of Lisbon closed a process of decades in the review of the system of legal sources in the European Union. After the founding treaties had entered into force, the system of legal sources in the European Union (formerly EEC, ECSC, EURATOM, than the European Community) - at least in the level of positive law – had not changed essentially for many decades. Although the strenghtening idea of reform had been risen in the mid-1980s, meaningful change came only with the Treaty of Maastricht by the introduction of specific legal acts in the second and third pillars. The system has neither changed with Treaties of Amsterdam and Nice, system-wide changes were envisaged only in the Constitutional Treaty, but it has never entered into force for the known reasons. The Treaty of Lisbon took over and saved its main elements with certain modifications which was signed on 13th December 2007 and entered into force on 1st December 2009.

The fundamental aim of the dissertation is to examine how the European Union's institutional legal acts can categorized by relatively uniform criterias, how to distinguish between certain types of institutional legal acts, how the forms of defined typical legal acts can be differentiated from each other. With these issues could be met in the examination of all the pillars.

---

<sup>1</sup> Translated by: Henry Francis Cary (1805–1814). Source: Wikipedia, article: Inferno (Dante), downloaded 4/2/2012.

The Hungarian legal scholars have paid a weak attention to the issues of the hierarchy of EU legal acts until now. Therefore, the dissertation also examines the topic whether hierarchy can be set up among the EU legal sources, particularly among institutional legal acts or not.

The dissertation also seeks the answer on the question whether the goals of clarity, transparency and simplification regarding to the legal sources and acts are reached or failed by the Lisbon Treaty.

In the dissertation the system of European Union's institutional acts is described and examined in frame structure. Except the Introduction and Summary, the dissertation is divided into three main parts.

The first part deals with the position and role of the institutional legal acts in the system of EU legal sources. This part can be divided into a general part (the typology of EU legal sources) and a special part (other instruments out of the institutional legal acts).

The central part analyzes the institutional acts. It describes pillar by pillar the order of institutional legal acts "prior to Lisbon", than the reform concepts of the Constitutional Treaty and finally the system prevailing after the Lisbon Treaty entered into force. Whereas the Lisbon Treaty took major changes into the order of institutional legal acts, the dissertation detailed analyzes the "post-Lisbon" institutional legal acts in Police and Judicial Co-operation in Criminal Matters (PJCC) and the Common Foreign and Security Policy (CFSP). So this part of the dissertation can be divided into two periods, the temporal point of separation is 1st of December 2009.

The third part deals with the appearance and development of the concept of hierarchy of legal sources in Community and Union law, the proposals of its formal introduction, and the hierarchy of EU legal sources, particularly of the institutional legal acts.

The dissertation aims to process the subject matter with regard to the history of European law from the foundation of the three Communities until today, but the analyzis is rather thematic than chronological.

## **II. The method and the sources of the research**

The dissertation combines the descriptive and comparative method.

To answer the questions motivated the composition of the dissertation it was necessary to analyze and examine the available scientific knowledge and rules as widely as possible regarding to the institutional legal acts. Naturally the founding treaties and the results of EU



legislation have been used as the basis of the work, but it was necessary in any way to examine the issues of institutional legal acts in the context of the case law of the European Court of Justice and the related scientific results. Therefore, further sources have been worked up during carrying out the dissertation in addition to the relevant provisions of the founding treaties and their amendments, to the legislative works of codification of the Constitutional Treaty and the Lisbon Treaty, to the reports of the special working groups, to the legislative drafts and the attached commentaries and proposals and to the relevant secondary legal acts. These sources were the selected judgments of the European Court of Justice, the scientific remarks made on the judgments and many scientific monographies, studies in the topic, which helped to compare the points of view. It was a challenge, that at the beginning of the work there were no works published in the Hungarian scientific literature in the topic of post Lisbon system of legal sources beside a few exceptions, but it is quite extensive regarding to the situation prior to it. The publications responding on the Lisbon Treaty had appeared continuously and worked up analitically in the dissertation. In addition, the points of view in Hungarian scientific literature are divided in many issues like it is on international level.

So the research method during the work on the dissertation was the analysis and comparison of these sources. Beyond the analitical description of classical doctrines of the institutional legal acts, the dissertation attempted to explore those points that could be object of further scientific inspection. Furthermore, by the procession of the results and available resources, the dissertation sought on the classification and demarcation of the institutions legal acts.

The structure of the dissertation is framed in its thematics, but divided into two parts in dimension of time and research method. The point of division is 1st of December 2009, when the Lisbon Treaty entered into force.

In the part that deals with the place of institutional acts in the system of union legal sources and with the institutional legal acts prior to the Treaty of Lisbon rather dominates the describing expository character with a comparative approach by the controversial points. In the part that deals with the institutional legal acts after Lisbon and with the hierarchy of legal sources the method was replaced by comparative, practice-oriented approach with analysis of legislative sources and case law. The detailed examination of cases revealed many doctrinal issues that should were answered.

The examination of EU decision making parctise in the last two years also led to new, previously unpublished research results, which were important contribution to the

demarcation of non-legislative act types. Besides the analysis of primary sources, the examination and review of previous research results were important as well.

The work was complicated by the fact, that the topic of hierarchy in legal sources is poorly researched, the published works have rather limited themselves to describe the subject emphasising one of the controversial issues. Only a few of them undertook a comprehensive theoretical analysis. The dissertation made an attempt to do so.

### **III. Summary of the scientific results**

After the Lisbon Treaty it is more accurate to structure and analyze the legal sources of EU law in five categories (international treaties - judgments of the European Court - general principles - institutional legal acts - customary international law) instead of the classical trichotomy (primary sources of law - secondary sources of law - other special sources of law). These categories also can be divided or internally structured into further classes. This classification is supported by several factors.

- The EU's system of legal sources has become so complicated and complex that it has exceeded the traditional frames of primary legal sources - secondary legal sources.
- The classification according to the traditional concepts is also made difficult by the internal differentiation of the categories. It is not clear that the general principles and the judgments of the European Court should be classified into the primary or the secondary sources of law.
- Inside the EU law the international treaties have several versions already, and some of them belong to the primary sources, the rest of them are part of the secondary, derivative sources. In addition, from the point of view of sources, the founding treaties themselves are formally international treaties.
- Recently the EU law also can be recognised as a multi-level hierarchical legal system.
- This classification with an exception (institutional acts) can be parallelly compare with the article 38. of the Statute of the International Court of Justice, which refers to the international law origin of the European Union and the EU law.

Prior to the Lisbon Treaty the EU's system of legal sources and decision-making mechanism were constantly criticized that these are not understandable, non-transparent, too complex and non-democratic. Even the Constitutional Treaty and than the Lisbon Treaty sought to achieve the ambitious goals of clear, understandable, transparent, simple and

democratic decision-making and system of legal sources. It can be stated that it succeeded more in the Constitutional Treaty.

Without doubts there are *steps forward* with the solutions of the Lisbon Treaty, the EU legislation has become more transparent, democratic and legitim:

- a clearer hierarchy of legal sources introduced into the system, which also expressed on the level of founding treaties,
- the legal source nature and role of general principles strengthened with the raise of the Charter of Fundamental Rights to the level of founding treaties,
- the international treaties between the member states removed from the category of legal instruments,
- the institutional balance in EU legislation increased on the favour of the European Parliament and the Commission,
- the EU legislation become more democratic by the increased powers of the European Parliament and the widened scope of former co-decision procedure, in the decision-making the qualified majority become general and the unanimity exceptional,
- the system of institutional acts simplified - but not in a sufficient extent - by the “communitisation” of the former third pillar and reducing the types of institutional acts,
- except the Common Foreign and Security Policy the system of institutional acts unified in all EU policies,
- EU legislation is getting similar to the state legislation by the introduction of new types of institutional acts ("legislative acts" and "non-legislative acts"), comparing to the earlier status, the "legislative" and "executive" functions are more clearly separated from each other,
- the parliamentary control widened by the "delegated acts" over the legislation in delegated powers.

The goals set out have not succeeded to be achieved without problems, the system of legal sources became not simple, transparent and understandable. The flexibility that is provided by the quite specific system of the EU law, is countervailed by *the still unnecessary complexity, the frequent contradictions and the lack of transparency in the institutional acts.*

- It is difficult to define and delimit the legally binding - legally not binding acts from each other.
- Within the class of legally binding acts it is also difficult to delimit between legal rules and administrative instruments.

- The distinction between the two types of defined typical acts ("legislative acts"/"non-legislative acts") is unfortunate and unstable, because it is simply based on the applied decision-making procedure instead of the classical principle of division of powers.
- One of the most difficult task in the new system is the separation of the "delegated acts" and "implementing acts" within the class of legislative acts.
- It led to many complications that the forms of defined typical acts are the same in both types.
- The Common Foreign and Security Policy is an island in the sea of EU law with special institutional acts.

By the systematical sorting of defined typical institutional acts the "*type-centric*" approach became preferred instead of the traditional system of "form-centric" approach.

In the Hungarian terminology of defined typical institutional acts the use of "*legislative acts (törvényalkotási aktusok) - non-legislative acts (nem törvényalkotási aktusok)*" phrases would be more accurate instead of "*jogalkotási aktusok – nem jogalkotási aktusok*".

In my opinion - contrary to the general point of view in the main stream legal literature - the ordinary form of "delegated acts" is basically regulation, rarely possibly non-addressed decision. This is consistent with Art. 290 (1) paragraph of Treaty on the Functioning of the European Union and the institutional practice.

The separation between "*delegated acts*" and "*implementing acts*" can be illustrated on the following table:

<i>Distinguishing criteria</i>	<i>Delegated Acts</i>	<i>Implementing act</i>
Extent of legislation of European Parliament and Council	partial	full
Adopting institution	Commission	Commission, Council
Power of the Commission	quasi-legislation	execution
Personal application	general	general, individual
Form	regulation, addressed decision	regulation, decision, directive, atypical
Content	supplement, amend not essential elements of legislative act	supplement in favor of uniform implementation of a legally binding act
Body responsible for control	European Parliament, Council	member states
Time of control	post	prior
Sub-delegation	possible	not possible
Regulating institutional act	Communication of the Commission, Opinion of the European Parliament	Comitology regulation of the European Parliament and Council

Table 1: Separation of delegated acts and implementing acts

To reach general conclusions only a short time has passed since 1st of December 2009 and only few in number delegated acts have been adopted. The institutions choose between delegated acts and implementing acts by the following criterias:

- Following the usual practice and mechanisms before the Lisbon Treaty the institutions definitely prefer implementing acts. In last two years 1097 implementing acts and only 7 delegated acts have been adopted.
- Modification or supplement of a legislative act adopted in co-decision or ordinary legislative procedure takes place by a delegated regulation, otherwise the used legislative tool is implementing act.
- In general, the form of the amending or supplementary act is the same as the form of the modified or supplemented act.
- If an act should be repeatedly amended or supplemented, the institutions usually choose a form that is similar to the previous modifying or supplementary act.

The *comparison of legally binding forms of defined typical institutional acts* is illustrated in the following table:

<i>Criteria of comparison</i>	<i>Regulation</i>	<i>Directive</i>	<i>Decision</i>
Personal application	general	addressed member states	general or individual
Binding content	all elements	primarily the result	all elements
Direct applicability	directly applicable	implementation	directly applicable
Direct effect	vertical and horisontal	vertical	vertical and horisontal
Legal harmonization	tool of unification	tool of approximation	no priority
Types	legislative, delegated, implementing, other	legislative, implementing, other	legislative, delegated, implementing, other
Publication in the Official Journal	all	legislative, all non-legislative addressed to member states	legislative, non-legislative non-addressed
Entry into force by notification	none	non-legislative addressed to not all the member states	addressed non-legislative

Table 2: Comparison of regulation, directive and decision

The directive can be "legislative act" and "non-legislative act". The legislative directive can be „ordinary legislative directive" or "special legislative directive". *In my opinion the non-legislative directive can be "implementing directive" or "other non-legislative directive"*, because according to the Art. 290 (1) paragraph of Treaty on the Functioning of the European Union "delegated non-legislative act" can be only act of general application, but the directive is not such a form. The "implementing non-legislative act" shall be applied when uniform

conditions for implementing legally binding Union act are needed. For this purpose the directive is not the most appropriate form. This is illustrated by the fact that in last two years only 21 implementing directives are adopted contrary to 880 implementing regulations and 196 implementing decisions.

The *two different approaches ("primacy" model and "trigger" model) in supremacy - direct effects of EU law* is one of the possible reasons for different interpretations of the principles, concepts of the supremacy, the direct effect and the direct applicability.

The *principle of supremacy of Union law is basically an unilateral, negative approach conflict of law rule* which only defines that in a collision of EU law and national law which law must not be applied. The *principle of supremacy of Union law becomes a complete, ordinary conflict of law rule by the supplementation with the principle of direct effects* pointing out the applicable law in the collision of EU law and national law.

In the issues of *the legal effects of directives*, the practise of the European Court of Justice is quite complex, confused and fragmented. It can not be described in one single model and difficult to estimate in advance that a provision of a directive has direct, indirect, exclusory or incidental effect. It is difficult to classify the judgments of the Court even subsequently. By the analysis and explanation of the Court's practice the personal composition of the Court, the legal traditions, culture of the member states they are from could not be ignored.

The *direct effect of directives means substitution*. The provision of directive constitutes new, in the national law previously not existed right to individuals. In fall of collision of provisions in directives and national law the national rule must not be used and it is replaced by the directive's rule if there is a vertical relationship and the directive's provision fulfills the requirements of the direct effect. The rule of the directive does not only exclude the application of the national norm, but also replaces it and therefore the norm of the directive must be applied. In contrast, *in horizontal relationship the directive has exclusory effect at most*, even if it meets the criterias of direct effect. The provisions of directive do not constitute new, in the national law previously not existed right to individuals. In case of conflict of provisions in directives and national law the national rule must not be applied but it is replaced by not the directive's provision, than by an other rule of national law.

The European Court of Justice steadily insists to the lack of horizontal direct effect of directives, that is criticised more and more intensively by the Advocate General's opinions and by the legal literature. The Court should give up this dogmatic- and principle-based practice taking into consideration the rule of law principle, the predictability and practical reasons. In my opinion, in certain privileged horizontal relationships, such as employment, consumer and

insurance contracts, the horizontal direct effect of directives should be applied if the particular provision is clear, precise, unconditional, the deadline for implementation of the directive has passed and the member state has not, or not properly implemented the provision. As a reference the field of the international private law of the EU can be raised, wherein the Union legal sources both on applicable law and on jurisdiction contain special rules in order to defend the weaker party in the mentioned relationships.

The Treaty of Lisbon made fundamental changes in the *legal acts of Police and Judicial Co-operation in Criminal Matters*.

- a./ With certain modifications the previous community acts of I. pillar have been extended to the field of Police and Judicial Co-operation in Criminal Matters as well.
- b./ By the entry into force of the Lisbon Treaty more intense Union legislation is expected in these policies. The fields of cross-border issues of international private law and civil procedural litigation within the field of judicial cooperation in civil matters could be a good example on it.
- c./ Legislation in form of regulations will appear and is expected to dominate, but the directives will also play a major role in order to harmonise the laws of the member states.
- d./ The doctrines of direct applicability and direct effect prevail in the fields of this cooperations as well.

Crimes sanctioned only under the provisions of a directive remains unpunishable if it is not adequately implemented into a national act, even though that this legislative passivity is against the law, notably against the EU law. This problem existed by the form of framework decision as well, it remains unsolved even after the Lisbon Treaty by the use of directive form, because according to the consequent practice of Court of Justice, obligation directly and solely from the directive itself must not be resulted on individuals.

But in fall a directive would consist an expressed decriminalisation on a behaviour, which a member state would fail to implement, a prosecuted person in a national criminal procedure could invoke on it, despite of the failure in implementation. This problem with the form of framework decision was not solved before the Lisbon Treaty. If the provisions of directive meet the conditions of direct effect, the defendant can invoke the directive's more favorable provisions, because the criminal proceedings are typically vertical relationships. If the provisions of the directive would

not meet the conditions of direct effect, the obligatory directive-conform interpretation of the national law (indirect effect) can be helpful for the defendant.

- e./ In criminal matters the notion of state and therefore the broader interpretation of vertical relationship have increased importance in order the protection of individuals and the enforcement of directives' effects, because the criminal cases usually are vertical relationships except the private accusations.
- f./ The principle of indirect effect is prevailed but already not only in the framework decisions, but in the directives as well. The national authorities, national courts are obliged to interpret the national law in a directive-conform manner and in the light of the purpose and text of the directives. The duty of interpretation still could not lead to *contra legem* interpretation, could not constitute, increase or retroact criminal liability; directive itself could not directly impose obligations on individuals.
- g./ The direct effect of directives can prevail *in triangle situations* in criminal-related matters, so the directives could have additional effects on privates not participating in criminal proceedings.
- h./ Member state liability appears regarding to the inappropriate implementation.
- i./ The criminal directives' exclusory legal effect could prevail in litigations between private parties. The directives do not replace the conflicting national law by its own provision. The directives can only have exclusionary effect in cases between individuals, if the defendant has not been obliged disadvantageously by the directive.
- j./ As an instrument of harmonisation the „sanctionlessness” that reduced efficiency has been eliminated by replacing framework decisions with directives. If a member state fails to fulfill its obligations under a directive, in the one hand, the Commission may initiate infringement proceedings against it at the European Court of Justice, on the other hand, private parties may sue a claim against it.

Although the Lisbon Treaty has unified the system of institutional legal acts in all policies of EU law, but the Common Foreign and Security Policy (CFSP) is an exception, wherein a special order of institutional legal acts prevails. As special level, in CFSP the institutional legal acts can be divided into "legally binding" and "legally non-binding" types. Within both types there are various *forms* of institutional acts.

The "legally binding acts" typologically are "non-legislative acts", of which all three types can be found: the number of "delegated acts" is the smallest, the "implementing acts" are more and the most typical form is the "acts based directly on Treaty provisions". The typical form of legally binding acts in CFSP is decision, exceptionally general guideline. The



decisions of the Council are hierarchically subordinated to the European Council's general guidelines and decisions. The decisions in Common Foreign and Security Policy can be classified by the adopting institution, by the articles of the founding treaties as the legal basis for the adoption and by the objects of decisions. On this basis the European Council's decisions, the Council's decisions and the decisions of the Political and Security Committee can be distinguished. The European Council's decisions have four, the Council's decisions have 11+5+3 variants.

The form of legally non-binding acts can be defined atypical act (recommendation, opinion) and non-defined act.

Since the Lisbon Treaty, a hierarchy can be set *among the defined typical institutional acts* by their types and according to the decision making process within these are adopted. Among the forms of institutional acts there is not hierarchical relation. The clear hierarchy among the defined typical acts:

- "legislative acts",
- "non-legislative acts"
- non-binding acts.

The defined atypical acts and the non-defined acts do not fit without problems into this system, because of their legal effects.

The partial results of the research have been published in scientific articles and other publications with respect to the actuality of the topic. It demonstrates the applicability and usefulness of the dissertation's results and also fills a gap in the Hungarian legal literature. Results of the research can also be used since special seminars or lectures of European law might represent a place for the topic.

#### **IV. List of publications in the subject matter of the dissertation**

CSÁSZÁR Mátyás: The direct effect of directives. (in Hungarian) In: *Acta Juridica et Politica Acta Universitatis Szegediensis* Tomus LIV Fasciculus 4., Szeged 1998. 1-14. p.

CSÁSZÁR Mátyás: The system of legal sources in the European Union. (in Hungarian) In: *Tanulmányok az EU jogi intézményei és a jogharmonizáció köréből (Studies on the EU legal institutions and the scope of legal harmonization)*, Department of International Law - József Attila University of Sciences - Faculty of Law, Szeged 1998., 55 – 128. p.

CSÁSZÁR Mátyás: The hierarchy of norms in the law of the European Union. (in Hungarian) In: *Acta Juridica et Politica Acta Universitatis Szegediensis*, Tomus LIX Fasciculus 3., Szeged 2001., 1-18. p.

CSÁSZÁR Mátyás: Institutional Acts of the European Union after the Treaty of Lisbon. (in Hungarian) In: *Európai Jog*, 2011/1., 31 – 39. p.

CSÁSZÁR Mátyás: The Institutional Legal Acts of Police and Judicial Cooperation in Criminal Matters before and after the Treaty of Lisbon. (in Hungarian) In: *De iurisprudentia et iure publico (DIEIP)*, HU ISSN 1789-0446, 2011/3., 1 – 44. p.

CSÁSZÁR Mátyás: The Institutional Legal Acts of Common Foreign and Security Policy after the Treaty of Lisbon. In: *Európai Jog* (under edition)